

# POLÍTICAS E INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN. FUENTES, ACTORES Y SUPUESTOS

**Teresa Pacheco Méndez\***

Univesidad Nacional Autónoma de México

[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2012.v36.n4.42316](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.v36.n4.42316)

**Resumen.-** La educación ha sido uno de los procesos sociales sobre el que se ha puesto especial atención tanto en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, como en la actividad de investigación social universitaria. Aún cuando el quehacer político y el científico atienden a regulaciones propias de sus correspondientes tradiciones, sus respectivos actores se valen para el caso de la educación, del diseño y empleo de determinados recursos conceptuales e instrumentales que en buena medida condicionan el alcance e impacto social y científico de sus resultados. En este trabajo se identifican y se analizan los principales obstáculos conceptuales y técnico-instrumentales a los que se enfrentan los diseñadores de políticas y los investigadores, en el caso específico de la educación, proponiendo algunos lineamientos que permitan asegurar la trascendencia de sus acciones.

**Palabras clave.-** *política educativa; demanda social; investigación social; recursos metodológicos; impacto social*

## Policy and research in education. Sources, actors and soupcons

**Abstract.-** Education has been one of the social processes on which much attention has been given in the design and implementation of public policies, and by the university social research. Even though the political task and the scientist field take care of own regulations of their corresponding traditions, their respective actors appeal, in the case of education, the design and use of certain conceptual and instrumental resources that largely condition the reach and social and scientific impact of their results. This paper identifies and discusses the main conceptual and technical- instrumental obstacles facing policy makers and researchers, in the specific case of education, proposing some guidelines that ensure the significance of their actions.

**Keywords.-** *educational policy; social demand; social research; methodological resources; social impact.*

---

\* Pacheco Méndez Teresa. Edificio IISUE. Centro Cultural Universitario, C.P. 04510 Mexico D.F. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Socióloga con Doctorado en Pedagogía. UNAM. Antigüedad en investigación en la UNAM 32 años. Publicaciones recientes:

(2013) "La educación como objeto de estudio de las ciencias sociales". En: *Praxis sociológica*, Revista del Área de Sociología de la Universidad de Castilla-La Mancha, 17, 2013, España <http://www.praxissociologica.es/index.php/numeros-publicados/43>;

(2012) "La formación profesional: práctica institucionalizada, estrategia escolarizada y proyecto educativo en permanente evaluación". En: *Revista Iberoamericana de Educación* 60/3, 2012, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid <http://www.rieoei.org/deloslectores/5098Pacheco.pdf>;

(2012) "La historia del presente inmediato en el contexto del debate epistemológico de las ciencias sociales". En: *Ludus Vitalis*, Revista de Filosofía de las Ciencias de la Vida, no. 37, 2012, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, México [http://www.ludusvitalis.org/indice/ludus\\_37.html](http://www.ludusvitalis.org/indice/ludus_37.html)

## Introducción

El tema de la política educativa se ha constituido como un espacio de inter-subjetividades donde confluyen múltiples y muy variados intereses institucionales, culturales, sociales e incluso académicos y científicos. Esta cualidad explica en buena medida la vigencia histórica y social de la política educativa tanto como practica institucionalizada y unidireccional entre gobierno y sociedad, pero también como objeto de estudio de la investigación social. En ambos casos, se comparte un discurso concerniente a la esfera institucionalizada del poder y a todo lo que en ella interviene; un discurso donde predomina y en ocasiones en exceso, el componente argumentativo destinado a esquematizar la función del ser y deber ser políticos frente a un determinado sector social sobre el que se pretende tener una intervención directa.

Las bases metodológicas y los principales acervos de información de que se nutren tanto los actores de las políticas como los hacedores de la investigación en políticas educativas, guardan características comunes que determinan de manera significativa no sólo su pertinencia social y su aporte científico sino también, el impacto potencial que dichas políticas puedan tener en la práctica. La revisión y análisis de estas herramientas técnicas y conceptuales son precisamente objeto del presente trabajo, sin restringir este acercamiento a la identificación de sus limitaciones sino procurando también, establecer algunos lineamientos metodológicos que permitan reformular su sentido, contenido y alcance.

En el contenido y sentido de toda política, descansan las marcas o huellas de la voluntad expresada por quienes respaldan una política pública que, en el caso de la educación, su ámbito de intervención social es la organización y funcionamiento de un sistema educativo específico, incluidas sus respectivas prácticas y procesos de organización y funcionamiento. Es precisamente en torno a la función social desempeñada por la política educativa, que concurren en su diseño y puesta en marcha, diversos sectores de la sociedad posicionado –en ocasiones de manera contrastante–, sus respectivas plataformas argumentativas. De manera predominante figuran las político-gubernamentales, las burocrático-administrativas, las académico-institucionales y las científico-culturales. Esta diversidad de acercamientos no resta importancia a aquéllas otras percepciones originadas y expresadas por los distintos sectores y estratos de la sociedad civil.

Reconocida por un lado, por su función social como mediadora entre los grandes propósitos sociales, económicos y culturales, y por otro por su acción en el contexto de las instituciones, la política educativa se define como una práctica institucionalizada pero también, como referente de estudio en el terreno de la investigación social. En ambos casos, prevalece una estrecha relación entre las políticas en educación y aquellos parámetros que encuadran a la educación a partir de modelos y proyectos pre-establecidos, un rasgo que en buena medida soslaya la importancia de la dinámica poblacional como referente principal de toda política social, incluida la educativa. Es precisamente este arraigo con lo social, lo que asegura que una política social reporte en el corto, mediano y largo plazo, un impacto donde se articulan lo económico, lo social, lo político y lo cultural.

En este trabajo abordamos el tema de las políticas educativas, principalmente desde la perspectiva de los actores, los recursos metodológicos y las fuentes de información que les dan sustento. Con este fin, presentamos en el primer apartado algunos rasgos que las definen por su origen político-gubernamental y burocrático-administrativo, y en el segundo, por su tratamiento académico-institucional a través de la investigación. En ambos casos, la reflexión epistemológica está presente con el propósito de replantear el sentido que deba tomar el diseño de las fuentes de información de las que hacen uso, tanto quienes toman las decisiones de política, como los investigadores sobre el tema, asegurando con ello la pertinencia, viabilidad e impacto social de las políticas educativas.

## **1. La política educativa como práctica institucionalizada.**

Como práctica institucionalizada, la política educativa descansa en una visión institucionalizada de la educación, así como en un discurso que difícilmente distingue por un lado, en qué espacios de intervención social y cultural yace la responsabilidad de la gestión de la alta esfera donde se gestan los grandes propósitos de la política, y por otro, dónde se finca la responsabilidad práctica, es decir, en qué medida las estrategias de diseño y aplicación de programas específicos determinan el logro de resultados.

Las políticas educativas han cumplido con una función arraigada a la tradición de cada país y momento histórico;<sup>1</sup> se han representado como discursos anclados a un modelo de sistema educativo que fundamentalmente más que proponer escenarios socialmente articulados para la educación, impone respuestas fragmentarias formuladas desde ángulos que carecen de toda perspectiva contextual con respecto a la amplia y compleja dinámica poblacional de referencia. (Apud. Zemelman, 2005, p.142)

---

<sup>1</sup> Sin duda, ha sido importante influencia ejercida en los países latinoamericanos – principalmente a partir de la década de los ochentas- a través de las acciones y de las políticas dictadas por organismos internacionales como la UNESCO, posteriormente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. No obstante, el acercamiento propuesto en este trabajo apunta a la responsabilidad contraída por los decisores, gestores y administradores de las políticas nacionales.

La distancia entre el contenido de un discurso que asegura la vigencia de las políticas educativas de los tipos político-gubernamental y las burocrático-administrativo, y su correspondencia con las potencialidades del contexto, tienden en este caso, no sólo a acrecentarse sino también, a contrarrestar la capacidad de acción de la sociedad. Se trata de un fenómeno definido por Luis F. Aguilar en términos de una gobernabilidad que

[...] se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado [...] (2007, p.4)

El modelo en el que descansan este tipo de políticas se limita a ofrecer una opción más de tipo ideológico sobre el logro educativo, que una apegada a demandas reales del amplio y complejo contexto donde pretende tener una incidencia.

El análisis sobre el impacto y el tipo de resultados alcanzados por la implementación de políticas educativas en la región latinoamericana es insuficiente y en algunos rubros es prácticamente inexistente; son instrumentos de política tradicionalmente formulados y respaldados por premisas que por su ambigüedad y generalidad, difícilmente pueden proporcionar una estimación clara acerca de sus posibles resultados. Es el caso de premisas tales como: a mayor educación, mayor desarrollo y mejor distribución del ingreso; a mayor inversión, mayor eficiencia del sistema educativo; a mayor evaluación, mayor calidad en la educación. Propositiones todas ellas muy ajenas a posibilidad de evaluar su incidencia en al menos algunos aspectos clave de la educación como pueden ser los siguientes:

-qué tipo de educación promovida por determinada política educativa, ha dado qué tipo de resultados específicos en el terreno del crecimiento económico y del bienestar social.

-hasta qué punto el modelo centralizado de educación, promovido por las políticas educativas, ha favorecido o disminuido las asimetrías existentes entre necesidades sociales, económicas y educativas de la sociedad.

-en qué medida las políticas educativas definen la participación de la educación institucional en el mejoramiento, mantenimiento y/o recrudescimiento de la pobreza en amplios sectores de la sociedad.

-como se articulan conceptual y operativamente en el discurso político y en su implementación en la práctica, aspectos tales como el sindical, lo laboral, la formación-actualización, la evaluación y los estímulos al desempeño, en vistas al logro de la ambicionada *calidad educativa*.

Un conocimiento amplio de la problemática educativa, así como de las mediaciones sociales, ideológicas, culturales, políticas y económicas que se gestan en los niveles institucional, organizacional, de grupo y de las relaciones interpersonales, requiere entre otros recursos de fuentes de información diseñadas expresamente para tal fin.

Es por todos sabido que las diversas fuentes de información sobre las que descansa el diseño de políticas educativas guardan rasgos comunes. Se trata de acervos estadísticos que de manera anticipada definen una visión particular de la problemática social de la educación; fuentes de información donde el diseño de los indicadores básicos que organizan la información, está orientado a la obtención de datos *observables* y constantes en no importa qué espacio y tiempos sociales (por ejemplo: población escolarizada por rangos de edad o por niveles educativos, poblaciones urbanas y rurales, condición étnica, etc.). El principal objetivo de este material estadístico, radica en proporcionar elementos que *a grandes rasgos*, dan cuenta de tendencias generales de crecimiento, decremento, diversificación y distribución de aspectos sociales, demográficos, económicos, de infraestructura, etcétera; no obstante, son insuficientes para identificar y/o determinar entre otros: el origen de tales manifestaciones, las problemáticas sociales que los acompañan, los cambios a los que se encuentran sujetos los procesos educativos, etc.

Utilizada como fuente privilegiada tanto en el diseño de políticas educativas como en los procesos de investigación, la estadística oficial está destinada a ofrecer visiones fragmentadas de la realidad social y educativa que en muy poco contribuyen a dar cuenta de la dinámica y complejidad de las prácticas y los procesos sociales y educativos, así como de su continua transformación. No obstante, la utilidad de la estadística oficial bien permite vislumbrar comportamientos sociales que deben ser constatados con la ayuda del diseño de instrumentos adicionales más delimitados y diseñados en función de interrogantes sociales más específicas y adecuadamente formuladas, siempre atendiendo a la especificidad de la problemática educativa sobre la que se pretende intervenir.

El horizonte ofrecido por la estadística oficial sobre el sector educativo está sujeto a los criterios de agregación implícitos en los parámetros bajo los cuales la información fue recabada, sistematizada y asimilada; criterios cuya formulación se encuentra establecida con apego a los fines de la estructura y funcionamiento del sistema educativo. Entre los más relevantes distinguimos: los rangos de población por *edades escolares*, los niveles educativos, las modalidades y tipos de educación ofrecida, el financiamiento, el número de establecimientos escolares, las condiciones del personal y los servicios de apoyo; entre muchos otros. Todos ellos, indicadores anclados a una visión particularizada y destinada a dar cuenta de la *eficiencia y eficacia* del sistema.

El enfoque de la demanda social de educación, así como su transformación y diversificación en el tiempo, representa un acercamiento que ocupa un lugar secundario en el ordenamiento de la estadística oficial en educación que nutre al discurso de las políticas educativas. Las políticas validan un modelo institucional de oferta educativa aún cuando en la realidad, dicho modelo opere

muy al margen de los indicadores sociales globales de referencia tales como: el crecimiento poblacional, la reconfiguración de los espacios urbano-rural, la dinámica poblacional y una migración diversificada, entre muchos otros.

En suma, los censos de población y sus derivados para los diversos sectores de la vida social y productiva, al mismo tiempo que proveen de una importante cantidad de información para el diseño de las actuales políticas educativas, no aseguran su capacidad para poder atender problemáticas sociales específicas o particulares de una región o país.<sup>2</sup> Durante décadas se ha planteado la necesidad de explorar nuevas posibilidades para la estadística oficial,<sup>3</sup> nuevos caminos metodológicos e instrumentales que contribuyan al establecimiento de plataformas conceptuales para explicar de qué manera se presentan los fenómenos en la realidad, cómo formularlos como objetos de estudio, y bajo qué condiciones diseñar instrumentos de captura de información sobre ellos; puede ser el caso por ejemplo de aspectos tales como: los grados de concentración y dispersión de la población, las diferencias entre estratos poblacionales con respecto a la filiación religiosa, la condición migratoria – cultural, económica y política- en las diversas localidades, entre muchos otros planteamientos que sin duda, ajustarían y potenciarían el impacto real de las políticas en educación.

Otra base material utilizada como referente en el diseño de políticas educativas han sido los planes nacionales y estatales de desarrollo, así como los informes de gobierno y sus respectivas versiones sectoriales; ambos instrumentos elaborados con base en los acervos estadísticos oficiales disponibles. Los planes son propuestas de coyuntura en cuyo contenido yace un discurso circunscrito a una temporalidad bien definida, abarca desde los grandes propósitos de la *alta política*, hasta los lineamientos estratégicos generales para su logro y resolución. Un discurso cuya característica es legitimar determinadas directrices de política en cuanto a las formas de distribución institucional y administrativa de los recursos disponibles, aunque de manera independiente de la demanda social. Los informes de gobierno, tienden a sustituir a la obligada rendición de cuentas, sólo que a diferencia de ésta, el objetivo del informe es validar acciones institucionales realizadas, más que rendir cuentas de los resultados alcanzados en atención a la demanda social.

En materia de educación, como en cualquier otro sector social y productivo, el programa destinado a este sector da cuenta de la capacidad –voluntad política- desplegada por determinada administración para abrirse o no, a la diversidad de la demanda social, aunque siempre dentro de los límites institucionales y de operación establecidos para este sector. Para fines propios de la investigación en educación, estos instrumentos de política contribuyen a evaluar no sólo la eficiencia institucional del sistema educativo en lo social sino también, para identificar las necesidades y los espacios de transformación del modelo -en la perspectiva de reducir las asimetrías que éste guarda con la realidad social y

---

<sup>2</sup> Esto se debe principalmente al alto grado de desagregación de los indicadores utilizados para recabar y organizar dicha información, entre los más importantes figuran la edad, sexo, religión, idioma, escolaridad, etc., guardando como único referente común, la localidad como unidad de concentración de la población.

<sup>3</sup> Que bien pudiera ser una de las tareas de la investigación en políticas educativas.

educativa. Son los Planes y Programas nacionales y estatales por sector, los que en todo caso, delimitan los márgenes y la capacidad institucional para adecuarse a los requerimientos de la demanda social en educación. De este modo,

En los organismos de nivel nacional se encuentra información que se reviste la mayoría de las veces de un carácter oficial, institucional, formal, no presentado en forma polémica sino prescriptiva, normativa, propositiva y, en algunos casos, claramente propagandística (Miñana, 2002, p.11)

Un espacio aparte, merecen los resultados obtenidos de iniciativas de coyuntura promovidas por parte de los gobiernos y sus respectivos órganos especializados. Aunque con cierto grado de parcialidad en cuanto a sus resultados, los sondeos de opinión, las encuestas a grupos específicos, la aplicación de programas *estratégicos* y otros instrumentos de esta naturaleza, permiten contar con un mayor número de elementos para la distinción de problemas específicos que rebasan los alcances de la estadística oficial. La posibilidad de explicitar el conjunto de valoraciones puestas en juego en torno al diseño, aplicación y la respectiva organización de resultados obtenidos a partir de tales herramientas, amplía los márgenes de interpretación de la información por ellos generada. Es así que los datos arrojados por la estadística oficial, relacionada y/o confrontada con la obtenida de estudios y/o sondeos de coyuntura, puede llegar a confirmar la presencia de una problemática específica, sin que tales acercamientos sustituyan su estudio y exploración a profundidad.

Sin duda la elaboración de diagnósticos se ha convertido en una actividad que se realiza al margen de la investigación social; los diagnósticos han sido incorporados como un apartado preliminar en los planes y programas de desarrollo, así como un ingrediente preliminar que da sustento a políticas sectoriales. Aún cuando la finalidad de todo diagnóstico es dar cuenta de la situación de una determinada problemática, con frecuencia estos ejercicios no cumplen tal objetivo, definiéndose mas bien como

[...] respuestas que se aplican a una realidad que no se conoce, excluyendo opciones e imponiendo respuestas sin haberse siquiera planteado la problemática de las opciones. Son diagnósticos [...] mecánicos y burocráticos, de ajustes de medios a fines, por lo mismo, no están en condiciones de resolver el problema de las opciones que pueden impulsarse para resolver un mismo problema. (Zemelman, 2005, p.145)

Para que un diagnóstico proporcione viabilidad a una política educativa, este debe construirse sobre la base de una realidad delimitada que incluya a todos los grupos y actores comprometidos en ella. En la actualidad,<sup>4</sup> desconocemos

---

<sup>4</sup> Dos casos son ejemplo de ello: primero, la política de planeación implantada en los países latinoamericanos desde los años sesenta y que hasta bien entrados los años ochentas, operó como un poderoso instrumento del discurso político en educación para articular las acciones gubernamentales; el segundo, la política de evaluación, aún vigente, que viene a sustituir a la primera haciendo propios los principios de competitividad y globalización.

a qué problemas y a que actores en específico apunta el diseño de políticas. (Zemelman, 2005, p.145-146)

La tarea del diagnóstico no se reduce a la sistematización de datos globales acerca de la población en general, de su distribución en grandes sectores por tipo de población, de su proporción por años de escolaridad, etc. Lo que interesa es conocer a los actores sociales, “[...] cómo se están reproduciendo, qué capacidad de acción tienen, cual es su irradiación espacial temporal [...], y cual es su permanencia en el tiempo. (Zemelman, 2005, p.147) De ahí que una primera tarea sea explorar estrategias que propicien la generación de información articulada y coherente sobre la dinámica social de la población, insumo básico para la elaboración de políticas educativas. En segundo término y aunque no menos importante, es indispensable institucionalizar la necesidad de establecer lineamientos para el diseño y puesta en marcha de políticas educativas desde la perspectiva de la demanda social y de la demanda institucional en educación a partir de referentes teóricos y epistemológicos explícitos.

## **2. La política educativa como referente de la investigación social.**

Como en cualquier dominio del conocimiento, el estudio de las políticas educativas se caracteriza por el estrecho vínculo que ellas mantienen, por un lado, con las formas particulares de organización de los académicos-investigadores en función de sus respectivos ámbitos de conocimiento y por otro, con la tarea intelectual que preponderantemente éstos realizan en el marco de las instituciones. En su estudio sobre el territorio del conocimiento académico, Becher (2001) distingue al menos seis aspectos que median en esta relación.

- a) Las características disciplinarias que tienen que ver con su origen, desarrollo y dinámica interna; con sus vínculos interdisciplinarios y con sus respectivos ámbitos de especialización.
- b) Los aspectos epistemológicos ligados a los criterios de verdad y de conocimiento; el papel de la teoría, del método y de la técnica; el alcance y peculiaridad de los resultados y/o conclusiones obtenidas, el peso de la construcción teórica frente a su resolución empírica.
- c) Los modelos institucionalizados de carrera académica vinculados con: las pautas de pertenencia, de aceptación o desconocimiento de sus miembros; la estabilidad y el ascenso laboral; la movilidad entre especialidades, así como el reconocimiento de los momentos críticos que se presentan en la investigación.
- d) El alcance del prestigio y de las recompensas medido a través de esquemas formalizados de reconocimiento y de criterios establecidos y ampliamente aceptados ya sea de aprobación o de rechazo.



e) La organización y el funcionamiento institucional de la actividad profesional, traducida en formas habituales de comunicación, foros académicos, publicaciones, redes y círculos de competencia, modas, el trabajo individual y en grupo, así como también el lenguaje cotidiano.

f) Por último, los sistemas de valores prevalecientes entre los académicos y materializados en los juicios formulados sobre su tarea, sobre su alcance y trascendencia personal, institucional, social y científica.

En este contexto académico, el estudio las políticas educativas como objeto de estudio de la investigación social, no se encuentra ajeno a la interferencia de tales mediaciones. La organización de los académicos y la tarea intelectual que ellos realizan en torno al estudio de las políticas educativas se presenta como un universo caracterizado por una gran heterogeneidad de objetos (evaluación, financiamiento, competencias, desempeño académico, etc.), de entornos institucionales (de la educación en cada uno de sus niveles, de un subsistema, de la universidad, etc.) de miradas (sindicales, laborales, prestigio, académico etc.), de convenciones (acerca de la investigación, sobre el método científico, sobre lo cualitativo vs. lo cuantitativo, etc.), de tradiciones y de modas (temas educativos de coyuntura), todos ellos elementos que lo hacen equiparable a la práctica de investigación desarrollada en cualquier otro dominio disciplinario de las ciencias sociales.

A demás de la mediación del contexto social e institucional, la investigación en políticas educativas enfrenta los desafíos epistemológicos propios de la investigación social; entre los mas relevantes destacan, el uso del capital teórico disponible en los diversos dominios disciplinarios de las ciencias sociales,<sup>5</sup> y las dificultades que encierra la tarea de delimitar el análisis de la compleja y cambiante problemática social, cultural y económica involucrada en el fenómeno educativo, en sus actores y en sus instituciones. Una constante que caracteriza a la investigación sobre política en educación es el acercamiento macro-educativo efectuado a fin de abarcar los amplios fenómenos demográficos, sociales, institucionales y culturales involucrados; en este esfuerzo, los niveles o escalas de observación se diluyen rebasando al individuo, homologando su comportamiento como si se tratara de una identidad de conjunto. Ejemplo de ello son los innumerables estudios realizados sobre los temas de políticas de la evaluación, la calidad de la educación, el financiamiento, entre otros, donde la mediación de especificidades entre individuos, grupos, formas de organización, tipos de instituciones, etcétera, son soslayadas o insuficientemente consideradas.

En su estudio sobre “La circulación del conocimiento en el campo de la política educativa y la gestión en América Latina”, Miñana (2002) recuerda cómo en el medio académico, el estudio de las políticas educativas si bien surge a finales de los años cincuentas del siglo pasado como un campo de especialidad de la ciencia política y del análisis de las políticas públicas, en él también han interviniendo de manera significativa la economía, la administración pública, la administración educativa, la teoría organizacional, la sociología, la psicología

---

<sup>5</sup> Es el caso principalmente de la sociología de las organizaciones, la administración pública, la ciencia política, la psicología social y de la pedagogía.

social, la educación comparada, la filosofía política y la educativa, principalmente. Citando a Coombs (1983), Miñana precisa que la investigación en política educativa tradicionalmente se ha ocupado de temas tales como el financiamiento en educación, “[...] el currículo en un sentido muy amplio, el acceso a la educación, el personal, la organización escolar y el gobierno (así como el control y la evaluación) del sistema educativo.” (2002, p.22) No obstante, esta inclinación para condicionar el estudio de las políticas educativas a parámetros de tipo empresarial más preocupados por el logro de la eficacia y la eficiencia de la administración institucional del servicio educativo, limita las posibilidades para que éste campo de estudio logre abarcar en su conjunto, la diversidad de prácticas de interacción e intercambio involucrados de la gestión de los procesos educativos en la sociedad; con ello, el estudio y el diseño de políticas se alejan de la posibilidad de incidir de manera efectiva en la resolución particularizada de la problemática en educación.

La reflexión epistemológica que acompaña a la investigación en política educativa, inevitablemente la afecta en todo su proceso; su tarea es mantener una permanente vigilancia sobre aspectos tales como: la determinación de los preliminares que orientan el tipo de indagación que se realiza sobre un problema en educación, objeto de una política; la distinción de los aspectos que del mismo deben ser explorados; la explicitación de los criterios que se emplean para diseñar y ajustar un instrumento para la obtención de un determinado tipo de información, así como la claridad sobre de los supuestos bajo los cuales se interpretará y analizará la información obtenida. Con esta preocupación por explorar los puntos de partida epistemológicos que intervienen en la investigación sobre políticas educativas, Tello y Mainardes (2012), emprenden un esfuerzo por recuperar el capital teórico disponible para este campo de estudio; <sup>6</sup> distinguen también algunos de los caminos tomados a lo largo del tiempo por este debate epistemológico. No obstante la diversidad de posibilidades analíticas identificadas por los autores, ellos reconocen -a partir de sus indagaciones- <sup>7</sup> que el *posicionamiento* epistemológico y metodológico tomado por los investigadores y estudiosos de las políticas educativas en Latinoamérica, dista de ser explícito,

[...] muchos investigadores no explicitan los presupuestos teóricos que sustentan sus análisis [...] observando el uso de un conjunto de autores (muchas veces de matrices epistemológicas distintas) para sostener el análisis. Esto torna difusos e inconsistentes los fundamentos de estas investigaciones (Mainardes, 2009, p.7 cit. por Tello y Mainardes, 2012, p.5)

---

<sup>6</sup> Para tal fin, los autores distinguen principalmente tres perspectivas. 1) Neo-marxista, *...no es posible analizar y describir el sentido de una Política Educativa sin comprender la lógica global de un determinado sistema de producción.* (p.9). 2. Pluralista, donde las políticas son un *...espacio de intereses diversos con actores plurales, que poseen en sí, una multiplicidad de principios, y que en un determinado espacio y tiempo se encuentran...*(p.12) 3. Pos-estructuralista que considera a *...la acción de los sujetos como un aspecto crucial para la comprensión de las políticas y enfatizan la fluidez del poder en manos de los diferentes y múltiples actores.* (p. 16)

<sup>7</sup> Con base en el estudio realizado sobre una muestra de artículos de investigaciones en Política Educativa publicados de 1993 a 2001 en las revistas indexadas en la Red de Revistas Científicas de América Latina (Redalyc), en seis países de la región.

Otra dimensión de importancia que media la relación entre políticas e investigación en educación es precisamente la relativa al contacto entre investigadores y estudiosos de las políticas educativas, con actores y decisores de las políticas en educación.<sup>8</sup> Pese a los intentos por acortar la distancia entre ambos, este vínculo no ha propiciado acuerdos o acciones comunes que incidan, de manera significativa, en la revisión y ajuste de las formas de acercamiento por ellos efectuadas sobre la problemática en educación. Por el contrario, ha sido la dinámica y las tendencias seguidas por el crecimiento de los sistemas organizacionales y burocráticos de la administración pública y de las instituciones, las que han tenido una influencia decisiva en la expansión y predominio de ciertas prácticas de investigación en el campo de las políticas educativas. En los acercamientos efectuados sobre el tema por Flores (2004 y 2009), y con base en su análisis sobre los distintos razonamientos aplicados para esclarecer las peculiaridades de este vínculo, el autor confirma que [...] El nivel de utilización del conocimiento en la hechura de políticas con el propósito de alcanzar fines superiores es variable de un contexto a otro [...] (2009, p.8)

La investigación ha perdido de vista que la política educativa va más allá de la institución educativa y del sistema educativo establecido, para desenvolverse en los diferentes espacios de la vida social, en la actividad económica y en la productiva, en la capacitación para el empleo, en el turismo, en la salud, etc., cumpliendo en todos ellos, un papel decisivo. De ahí que deba ser el predominio de una visión amplia y en toda su complejidad del contexto, el elemento central que asegure la elaboración y pertinencia de políticas sociales y educativas; un contexto fundado en los entornos económico, político, cultural y científico, en todos los niveles de penetración que abarcan desde la alta política, la capacidad institucional y organizacional, hasta las prácticas de interacción e intercambio. Bajo estas condiciones, el compromiso que de manera explícita asuman decisores de políticas e investigadores sobre los problemas prioritarios de la educación, formará parte de una estrategia mayor tendiente a asegurar y potenciar el vínculo entre conocimiento, políticas públicas y demanda social.

La complejidad como tal es precisamente lo que hay que abordar en cualquier investigación orientada a políticas sociales [...] Significa ver como la educación está influida por el nivel educacional de los padres, y como éste, a su vez, está influido por la estructura demográfica, pero además cómo la estructura demográfica está influida por la distribución espacial de la población. (Zemelman, 2005, p.149)

El potencial innovador de la investigación en políticas educativas radica entonces en la capacidad reflexiva del investigador para restituirle a la realidad y a los procesos sociales su condición productiva y predictiva con respecto al conocimiento de la función social de la educación. Este conocimiento incluye la consideración de intereses provenientes de las esferas de la alta política de gobierno, de la dinámica organizacional prevaeciente en los distintos ámbitos sectoriales de la administración pública, y de las instituciones y grupos sociales, a fin de construir problemáticas educativas arraigadas a sus relaciones y

---

<sup>8</sup> Tema estudiado entre otros por Ginsburg Mark y Gorostiaga Jorge (2005)

contexto de origen, antes de ser definidas en función de la diversidad de intereses e ideologías interpuestas. Por ejemplo, resulta inverosímil ajustarse a la idea simplificada de *calidad educativa* en general y para toda la población, dejando de lado el hacer referencia a otras dimensiones de la realidad tales como: la diversidad de condiciones de vida de los diversos sectores de la población que intervienen en los procesos educativos, sus dinámicas de movilidad y cambio, sus formas y tendencias de inserción en la vida productiva, la afectación cultural y tecnológica de la que son objeto grupos sociales, instituciones y aparatos gubernamentales que están llamados a asegurar dicha calidad. Lo mismo sucede con los propósitos de política orientados por diseños parciales de la realidad como lo es la distribución equitativa de la educación, la disminución de la pobreza, etc.

Aún cuando en la llamada sociedad del conocimiento, el énfasis está puesto en el conocimiento como factor determinante para impulsar procesos educativos, económicos y sociales de largo alcance, la experiencia actual ha demostrado que dependiendo de la gestión que se haga de tales procesos, el resultado puede dar lugar a condiciones de igualdad pero también de mayor desigualdad social y educativa.

La construcción y consolidación de un campo de investigación en políticas educativas, depende de la capacidad cognoscitiva puesta en juego para reconstruir: primero, la problemática educativa entendida como demanda social que trasciende los límites y los propósitos institucionales definidos para el sistema educativo, y segundo, una visión acerca de la multi-referencialidad disciplinara a la que está sujeta la política educativa como objeto de estudio; ambos aspectos, estrechamente ligados a la voluntad política y al compromiso social de funcionarios, autoridades e investigadores.

## **Reflexiones finales**

Muy a pesar de los relieves sociales, económicos y culturales de los que son portadoras las políticas educativas, siempre se han ajustado a las exigencias normativas de un modelo preconcebido sobre la educación. Aún cuando la posibilidad de construir políticas educativas acordes con el potencial del contexto social, político, económico y cultural se presenta como un terreno propicio para la investigación, la tendencia seguida por esta última para asociarse a tales modelos institucionalizados preestablecidos, continua siendo una constante compartida con la esfera político-gubernamental.

La institución educativa ha sido el ámbito exclusivo de referencia de las políticas educativas, y ha transitado en medio de una heterogeneidad de lenguajes, de fuerzas ideológicas, de prácticas sociales y de identidades culturales que persiguen entenderla y explicar su dinámica y comportamiento. Es en este intento de esclarecimiento, que las políticas educativas se posicionan en los planos cultural, ideológico y cognitivo, imponiendo una mirada delimitada por intereses particulares, así como por un discurso por lo regular parcial sobre la dinámica y potencialidad de la realidad educativa.

La práctica de diagnósticos o de revisiones sistemáticas (*systematic reviews*) (Nutley y col., 2007 cit. por Flores, 2009, p.15) de origen político-gubernamental, burocrático-administrativa y académico-institucional, difícilmente ha logrado asociarse con el diseño de políticas educativas de amplio impacto social. Aún cuando las dinámicas de estas esferas no son comparables ni compatibles entre sí, para la investigación sí queda abierta la posibilidad de la mirada multireferencial, donde las prácticas y los procesos sociales y educativos – construidos como objeto de estudio- pueden trascender los límites impuestos por las instituciones, por los dominios disciplinarios en ciencias sociales y por las formas habituales de distribución del poder. Esta tarea exige poner en marcha un ejercicio de autocrítica acerca del rumbo hasta hoy ha tomado la investigación educativa en general, así como por la realizada sobre políticas educativas; una práctica donde sean los actores mismos de la investigación los que midan el alcance real de los resultados de su propio trabajo, a la luz de la dinámica y la complejidad de la realidad social y educativa. Seguramente esto representará un primer paso para abrir otros caminos donde tengan cabida otros sectores de la sociedad para intervenir en la dirección y alcance que deba reportar el diseño y puesta en marcha de políticas en educación. Un escenario ya propuesto por Aguilar al definir el sentido de la gobernanza como:

[...] el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades... de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que los grupos o sectores sociales habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos del interés social, y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad. (2007, p.7)

En síntesis, la generación de información y de conocimiento cuentan en la actualidad con nuevas condiciones para producirse, circular y ser consumido, situación que debiera traducirse en una distribución mas equilibrada de ellos entre los diferentes sectores de la sociedad, reduciendo de los márgenes de control y manipulación de la opinión pública. De ahí que revertir las bases metodológicas sobre las que se han mantenido las actuales políticas educativas plantea, a las tres esferas co-responsales de esta función, la ineludible necesidad de remover al interior de cada una de ellas las inercias institucionales, redistribuir cuotas de poder y modificar el sentido de las prácticas y de la participación social.

En este trabajo hemos visto cómo los cambios a los que en la actualidad se enfrentan los decidores e investigadores de políticas educativas son de tipo metodológico, de contenido y de perspectiva; cambios que, de no ser encausados por el conjunto de instituciones sociales incluida la educativa, tenderán a profundizar las actuales distancias sociales y culturales existentes entre los diversos grupos y sectores de la sociedad, limitando cada vez mas sus posibilidades de participación y de intervención en la dinámica del cambio y de la innovación.

## Referencias Bibliográficas

(2007) AGUILAR, Luis F., “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, ISSN 1315-2378, Caracas, <<http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>>

(2001) BECHER, Tony: *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*, Ed. Gedisa, Barcelona.

(2009) FLORES CRESPO, Pedro, “Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva”, *Sinéctica*, 33, ISSN 1665-109X, Guadalajara, <[http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/SIN33\\_08](http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/SIN33_08)>

(2004) FLORES CRESPO, Pedro, “Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas”, *Perfiles Educativos*, 105-106, ISSN 0185-2698, México, <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982004000000004&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000000004&lng=es&nrm=iso&tlng=es)>

(2005) GINSBURG, Mark y GOROSTIAGA, Jorge, “Las relaciones entre teóricos/investigadores y decidores / profesionales: repensando la tesis de las dos culturas y la posibilidad del diálogo en el sector educativo”, *Revista Española de Educación Comparada*, 11, ISSN: 1137-8654, Madrid, [http://www.uned.es/reec/pdfs/11-2005/11\\_ginsburg.pdf](http://www.uned.es/reec/pdfs/11-2005/11_ginsburg.pdf)

(2002) MIÑANA BLASCO, Carlos, “Producción y circulación del conocimiento en el campo de la política educativa y la gestión en América Latina”, documento en línea del IPE-UNESCO, Bogotá, <http://www.humanas.unal.edu.co/iipe/PoliticaEdAL%20UN-IPE.pdf>

(2012) TELLO, Carlos y MAINARDES, Jefferson, “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista”, *Archivos analíticos de políticas educativas*, 9, ISSN: 1068-2341, Arizona, <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988/942>

(2005) ZEMELMAN, Hugo, “Reflexiones acerca del problema de las investigaciones comparativas”. En Zemelman, Hugo, *Voluntad de conocer. El sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*, Anthropos, Barcelona, pp. 139-152