

Aportes de la investigación a la formulación e implementación de las políticas educativas.

Rebeca
Bieberach
Melgar*

*Universidad
Tecnológica de
Panamá
rbieberachm@yahoo.com

**Fecha de
Entrega:**
Febrero de 2015.

**Fecha de
Aceptación:**
Abril de 2015.

Resumen

La literatura intenta establecer la relación de las políticas públicas y la investigación, pero ¿Qué modelos se presentan para su análisis?, ¿se valora la investigación como fundamento de las políticas?, ¿qué importancia le otorgan los grupos de interés y los tomadores de decisiones?, ¿qué factores obstaculizan la concreción de esta relación?, ¿qué retos enfrentan los analistas de políticas, especialistas y autoridades en la construcción de esta relación y en su implementación?. El presente artículo tiene por objetivo destacar algunos elementos importantes de esta relación a partir de la revisión de la literatura. Se confirma el divorcio entre investigación y políticas educativas a la vez que se presentan elementos cuyo análisis puede contribuir al acercamiento entre ambas.

Palabras clave

Análisis de políticas, formulación de políticas, políticas, políticas públicas, políticas educativas.

Abstract

Literature tries to establish the relationship between public policies and research, but ¿What models are presented for your analysis?, ¿is the research taken into account as the basis for the policies?, ¿what importance do the interest groups and the decision-makers give to research?, ¿what factors impede the realization of this relationship?, ¿what challenges do policy analysts, specialists and authorities face in the construction of this relationship and its implementation?. This article aims at highlighting some important elements of such a relationship from the review of the literature. In it, the divorce between research and education policies is confirmed. At the same time, we include elements which analysis can contribute to the rapprochement between them.

Key Words

Policy analysis, policy formulation, policy, public policy, educational policies.

Introducción

En el imaginario colectivo, pareciera estar arraigada la idea de que la Política Educativa es producto de quien ostenta el cargo, desconociendo que ella depende de las negociaciones que se establecen entre multiplicidad de actores que desde sus intereses particulares consiguen situar el tema educativo en la agenda del gobierno. Se desconoce igualmente que, como toda política pública, debe estar fundamentada en la investigación y producir una acumulación de conocimientos sobre la educación y la sociedad en su conjunto que oriente las acciones hacia la producción de bienes y servicios para toda la población.

Aunque ya desde Platón se reconoció la importancia de la política y las ideas, su cuerpo teórico se fue conformando muchos siglos después. En este campo, (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009), diferencian dos conceptos que en español no tienen traducción: Politics (política) entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno y el segundo: Policies (políticas) que tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

Eggleston (1993) citado por (Galarza, 2007) señala que desde fines de la década de 1950 y, en particular, a partir de la década de 1960, en los países desarrollados se instaló fuertemente la idea de que la investigación jugaba un rol clave en la resolución de los problemas y desafíos de reforma que encaraban los sistemas educativos. Galarza agrega que en muchos países se desarrollaron ambiciosos programas de investigación y evaluación para apoyar la formulación de políticas y la implementación de reformas. (Karabel y Halsey, 1977; Husén, 1988) y que se esperaba que la producción de

conocimientos tuviera un fuerte impacto, básicamente a través de la aplicación directa de los resultados de investigaciones específicas a una decisión, creencia que en las dos últimas décadas se fue debilitando. (p.6)

Son varios los estudios que intentan establecer y clarificar la relación y los ámbitos de la política educativa dentro de la política pública. Se trata de un campo donde las luchas de poder, evidentes a través de movilizaciones y discursos, matizan las interacciones entre los actores o factótum.

Quien intente, con fines académicos o políticos, adentrarse en la política educativa, deberá reconocer que la velocidad con que pueden cambiar las interacciones entre actores le dejará un margen muy estrecho para pensar y repensar sus propias propuestas de políticas, pero además, deberá convertirse en un estudioso del campo de la política pública y educativa por la maleabilidad y las condiciones en que se concretan las acciones de bienestar común. La toma de decisiones informadas debe ser un principio, pero no solo se decide disponiendo de información veraz y oportuna, sino también en función de otros criterios alejados de la información que la investigación y los técnicos proporcionan. La relación investigación-política puede considerarse en construcción y se constituye en preocupación de unos pocos pero a la vez representa un reto para quienes asesoran o son responsables de la política educativa.

Uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales.

El origen del uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales para elaborar orientaciones encaminadas al buen funcionamiento del gobierno y la creación

del análisis de las políticas públicas como nueva disciplina, según (Hernández, 1999), se pueden encontrar en Estados Unidos en la década de los cincuenta, a partir de los trabajos de Lasswell, conocidos como “policy sciences“, y los experimentos realizados en el Ministerio de la Defensa conocidos como Program, Planning and Budgeting System (PPBS). Las interrogantes se centraban en ¿Cómo producir políticas eficaces, que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos, de la manera más eficiente posible?, ¿hasta qué punto es bueno el desempeño del gobierno?, ¿qué es una política pública, y; en que consiste la disciplina de analizar políticas públicas?

En estas interrogantes subyacen los tres sistemas de toda política pública expuestos por (Salazar Vargas, 2009): el social, el político y el administrativo. El social, porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/Gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema político, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema administrativo, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/Gobierno. (p.33)

Desde fines de la década de 1950 y hasta inicios de la década de 1970 se produjo un creciente acercamiento entre las ciencias sociales y el planeamiento y la formulación de políticas y que bajo el influjo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) favoreció la creación de instancias de planificación educativa. En este período la UNESCO tuvo un papel relevante a través de la elaboración de informes basados en investigaciones propias o ajenas y en el relevamiento de datos estadísticos, poniendo énfasis en la construcción de modelos comparativos entre los países.

Los países no solo se interesaron en la comparación del desarrollo económico, sino que crearon instancias de evaluación en respuesta al énfasis puesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la ONU que a través de la UNESCO orientaba en materia de política educativa.

Como señalan Beltrán y Beltrán (2007) en esta época se creó en Holanda (1958) la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (I.E.A.) que realizó estudios de medición de resultados educativos, así como de aquellos factores medibles, susceptibles de influir en ellos tales como el conocimiento, las actitudes y las capacidades de participación en sociedad. En esta misma línea se desarrolló el Estudio de Educación Cívica (CIVED) como iniciativa de la I.E.A. cuyos antecedentes se encuentran en 1971; una segunda versión se aplicó en 1999. En 1995 se aplicó el Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) administrado por la I.E.A. en 45 países de todo el mundo que se aplicó nuevamente en 1998 y, en el 2003 cambió su nombre a Trends in International Mathematics and Science Study. La prueba identifica las principales variables relacionadas al logro académico: el currículo prescrito e implementado, las prácticas pedagógicas, las políticas educativas, las actitudes y el contexto familiar y escolar. Los resultados de las pruebas TIMSS proporcionan información para otros análisis relacionados con la mejora de los niveles de rendimiento en los sistemas educativos, los centros de enseñanza y las prácticas didácticas mediante políticas educativas mejor informadas.

En 1996 y 1997 se realizó el Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados conocido como PERCE, el cual se aplicó en 13 países de América Latina, coordinado por el Laboratorio Latinoamericano para

Aportes de la investigación a la formulación e implementación de las políticas educativas.

la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), que es la Red de los Sistemas de medición de la calidad de la educación de los países de América Latina y El Caribe. Entre el 2004 y el 2008 se realizó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad de la Educación en América Latina y El Caribe (SERCE). El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) se realizó en el 2013, centrándose en lo que UNESCO llama habilidades para la vida, indispensables para manejarse con eficiencia en el mundo de hoy.

A partir del 2001 se realiza el Estudio del Progreso Internacional en Competencia Lectora (PIRLS) que se repite cada cinco años, y a partir del 2000, cada 3 años, se aplica el The Programme for International Student Assessment (PISA), coordinado por la OCDE, prueba a la que son invitados los países que no pertenecen a este organismo y cuya participación conlleva el pago de una cuota de membresía. El objetivo de la prueba PISA es generar conocimientos que contribuyan a que los organismos de educación de la región tomen decisiones informadas en materia de política educativa a partir del análisis de los resultados de las investigaciones evaluativas que el LLECE realiza.

Los estudios ponen en evidencia un conjunto importante de experiencias de participación en pruebas internacionales en América Latina, las cuales han sido variadas y muestran diferentes grados de inserción e impacto efectivos en el escenario de las políticas y la práctica educativa de cada país.

Los resultados en las pruebas ofrecen información importante para que los países revisen los contenidos curriculares y su secuenciación con miras a fortalecer las metodologías de enseñanza y de aprendizaje en especial en lectura, matemáticas y

ciencias. Los resultados comparativos entre países muestran diferencias significativas que debieran ser objeto de análisis dentro del contexto social, político, económico y estructural, además de hacerse necesario dedicar el tiempo para comunicar resultados y tomar acciones que mejoren la situación de la enseñanza y el aprendizaje.

Conocimiento, Investigación y acción pública.

Hacia el último tercio del siglo XX, apareció el trabajo de Carol Weiss, una de las académicas que mayor atención le ha dado a la relación entre conocimiento y políticas públicas, quien propuso seis modelos para tratar de explicar el vínculo entre conocimiento y acción pública. Estos modelos son el de Resolución de problemas; el Interactivo, en el que, según Muñoz Izquierdo (2004), se pueden ubicar los “diálogos informados” entre investigadores y tomadores de decisión; el Político, que por lo general se usa para justificar alguna decisión previamente tomada; el Táctico, cuyo objetivo es detener en algún momento que se tome alguna decisión; el Iluminativo, que es más de carácter reflexivo sobre la naturaleza de los problemas identificados, y el Intelectual, cuyas investigaciones contribuyen a elevar el debate público sobre temas de interés general. (Flores - Crespo, 2009, p.3)

El autor señala que en estos seis modelos subyacen diversas modalidades de interacción entre investigadores y tomadores de decisión, entre las que destacan por lo menos cuatro: la consulta, el diálogo, la interlocución y el debate. Agrega que quizá en los estudios de Weiss han surgido distintos enfoques y esquemas, tales como la política basada en la evidencia (evidence-based policy o informed-based policy) o la utilización del conocimiento (knowledge utilization), que continúan despertando

dudas acerca de su efectividad; se sigue cuestionando si con este tipo de esquemas puede haber un resurgimiento del positivismo, el racionalismo exacerbado, o la justificación de los cuerpos tecnocráticos dentro de los sistemas de gobierno.

Flores Crespo indica que el debate continúa y no hay tesis conclusivas y agrega que en el terreno de la educación proliferan también estudios que han buscado explicar cómo ocurre el vínculo entre investigación/conocimiento y la práctica/política y agrega que en el 2001, la prestigiosa revista *Comparative Education Review* dedicó un número especial al tema de las relaciones entre los teórico/investigadores y los hacedores de política y practicantes (*practitioners*). En el mismo año, la OCDE, a través de su Centro para la Investigación Educativa y la Innovación (CERI, por sus siglas en inglés), emprendió estudios con el propósito de explorar la relación entre la investigación educativa y la elaboración de políticas en uno de sus países miembros. Estos análisis empezaron en Nueva Zelanda (2001), para proseguir con estudios en Inglaterra (2003), México (2004), Dinamarca (2004a) y Suiza (2006).

Aguilar (2007) señala que la Política Pública (PP) y la nueva Gestión Pública (NGP) desde su aparición disciplinaria y profesional, la primera en los años 1950, tiempo del auge estatal, y la segunda en los años 1980, el tiempo de estados en situación precaria o crítica, tuvieron como objetivo de conocimiento y/o como objetivo práctico aportar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión y/o para mejorar la gestión de las decisiones. La PP ha cuestionado la débil base cognoscitiva de las decisiones de políticas del gobierno y la NGP el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública y que, desde su origen, la PP se ha concentrado en el proceso decisorio del gobierno, ha cuestionado numerosas decisiones de gobierno por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente

(información imperfecta, análisis económico deficiente y supuestos causales inciertos) y se ha presentado como una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica. (p.9)

Desde los inicios de la conformación del cuerpo teórico de las políticas públicas, se reconoce la necesidad de contar con información que solo es posible a través de la investigación, por lo cual constituye el fundamento de análisis y decisiones informadas. Sin embargo, la estrecha relación entre investigación y política parece desdibujarse en la práctica, priorizándose el factor humano de quienes ostentan el poder de decisión en torno a las políticas, relación que por otro lado, ha sido motivo de variadas investigaciones. En el campo educativo no logra concretarse la articulación entre investigación y política. Se reconoce la importancia de ambas pero se trata de un discurso que en la práctica no logra proyectarse y en consecuencia ser asimilado por los diversos actores. Tal es el caso de los resultados de las pruebas aplicadas por la I.E.A. o por PISA, resultados que los países utilizan de acuerdo a sus intereses restando valor a lo cualitativo.

En este sentido, Flores - Crespo, refiriéndose específicamente al caso de México, señala que la falta de conocimiento y la necesidad de comprender la relación entre política e investigación lleva a los estudiosos al análisis de la misma. Uno de los autores que plantea la investigación como línea orientada al estudio y desarrollo de esquemas de análisis de la PP que permitan un mejor entendimiento del modo en que los gobiernos y la sociedad proceden para tratar de resolver los problemas educativos del país y, por otro, identificar y analizar las diversas formas y reglas institucionales, legales, racionales, políticas, financieras y democráticas, así como sus combinaciones

variadas que dotan de efectividad a las políticas y los programas en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. (p.5)

Investigación y Política Educativa

Referirse a la investigación es disponer de información verificable, oportuna y relevante y en materia educativa, es poco frecuente hacer uso de ella en el tiempo oportuno o con la rapidez necesaria para fundamentar las acciones. Las estadísticas están desfasadas o incompletas, en algunos casos, son inexistentes o son enmarcadas para sustentar el punto de vista de un determinado actor.

La información debe transformarse en conocimiento para la acción y como señala Bardach (1998) es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar... El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento. Los tres propósitos son importantes para hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada. (p.26)

En materia educativa, subyacen en la intención de relacionar conocimiento, prácticas y políticas educativas, las posiciones de los actores políticos y técnicos que desde sus propias bases epistemológicas y su formación, acercamiento o competencias metodológicas juzgan el conocimiento considerado válido y las fuentes desde donde se generan, sin obviar el propósito y el uso que darán a la misma.

La experiencia en el caso de Panamá, y muy probablemente en otros países de América Latina, es la carencia de información estadística que permita, no solo, su análisis oportuno sino fundamentar la investigación sobre diversos ámbitos del sector educativo o de sus políticas. Cabe señalar, que tampoco se cuenta con suficiente personal dedicado al análisis de datos, al estudio de las tendencias y su divulgación para la toma de decisiones informadas y por tanto, la mejora de la calidad educativa.

Con relación a la articulación entre la investigación y la política educativa, Landau y Pini (2006), identifican tres modelos de articulación entre la investigación y la política educativa. La primera es una articulación directa en la que los resultados de la investigación pueden transferirse de un modo automático al campo de la política y las prácticas educativas y por consiguiente, los conocimientos generados en el campo académico asumen una verdad y obvian los debates de orden axiológico que necesariamente intervienen en el proceso de toma de decisiones acerca de las prácticas educativas. Una segunda aproximación permite “iluminar” un campo problemático, señalando fortalezas, debilidades, ventajas y desventajas en las posibles decisiones a tomar, mientras que el tercer modelo de articulación propone la generación de una interfase, que intercepte los campos de la investigación y la política educativa. Las autoras indican que se trata de un espacio técnico institucional que orientaría de una manera explícita los estudios y las indagaciones de manera de satisfacer las demandas específicas de los decisores de política. (p.13)

En la perspectiva conceptual o iluminativa, Rossi y Freeman (1993) citados por Tiana Ferrer (1997) señalan que la evaluación puede realizar varias aportaciones destacadas. En primer lugar, permite sensibilizar a una comunidad acerca de la existencia de determinados problemas o de las características que los mismos presentan

en un momento dado. En segundo lugar, contribuye a movilizar la conciencia social en torno a ciertos asuntos de interés general. En tercer lugar, pone de manifiesto la ineficacia de ciertas prácticas o enfoques, por más extendidas y arraigadas que se encuentren y en cuarto lugar, permite arrojar luz acerca del impacto real de determinadas actuaciones o políticas, más allá de la propaganda difundida sobre las mismas.

Reimers y Mc Ginn (1997) citados por Landau y Pini (2006) presentan una tercera modalidad de articulación. Mientras que por las dos perspectivas enunciadas anteriormente consideran a la investigación y la política como ámbitos claramente diferenciados, estos autores, proponen la generación de espacios de intersección entre ambas esferas. Basan su propuesta en un extenso diagnóstico. Entre las razones que explican la poca utilización de la investigación en la formulación de políticas se menciona la lógica diferente de cada una de estas actividades. Afirman que debería haber una mayor utilización de la investigación, por tres motivos fundamentales: la educación podría ser mucho más efectiva y eficiente de lo que es; el problema no es tanto la falta de investigación como su escasa utilización y el mundo está cambiando velozmente y se requieren nuevas herramientas para comprender y contribuir a resolver los nuevos problemas. (p.12)

Respecto a la lógica de funcionamiento del ámbito de la investigación y la política, estos autores afirman que debería haber una mayor utilización de la investigación por tres motivos fundamentales:

- La educación podría ser mucho más eficiente y efectiva de lo que es.
- El problema no es tanto la falta de investigación como su escasa vinculación.

- El mundo está cambiando velozmente y se requieren nuevas herramientas para comprender y contribuir a resolver los nuevos problemas.

Desde otra perspectiva y, en cuanto a la Evaluación de la Política, Cardozo (2009) resalta que la misma consiste en la realización de una investigación, una tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impacto) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada. (p.10)

Sin embargo, aunque en el discurso se enfatice en la importancia de la investigación como fundamento de la política pública, incluyendo la política educativa, existe una falta de relación entre la información generada en el ámbito educativo y los cambios en los patrones de toma de decisiones. A partir de lo señalado por Flores-Crespo (2009) se pueden puntualizar los siguientes aspectos:

1. Las políticas educativas en los países en desarrollo, en muchos casos, no se basan en investigaciones o en análisis técnicos a pesar del conocimiento acumulado debido a la deficiente interacción entre los especialistas y quienes formulan las políticas. (Reimers y Mc Ginn, 2000)
2. La complejidad que implica influir, con conocimiento, en una política en la que intervienen elementos de tipo político (convergencia y entendimiento entre especialistas y tomadores de decisiones); científico “perdurabilidad de la validez” de los conocimientos que se construyen; de naturaleza social (apoyo político que se requiere para utilizar la investigación de manera efectiva). (Muñoz Izquierdo, 2002).

Aportes de la investigación a la formulación e implementación de las políticas educativas.

3. Existen barreras entre los investigadores como entre los usuarios del conocimiento. Walter y cols (2003) citado por Flores-Crespo (2009) indican que si los investigadores carecen de recursos monetarios y de tiempo, de habilidades y de crédito profesional para diseminar la investigación, es muy probable que su trabajo no sea relevante para el diseño de acciones públicas. En el caso de los usuarios el carecer de tiempo para leer revistas especializadas, asistir a congresos y presentaciones o conducir su propia investigación; la falta de difusión dentro de sus organizaciones; la prevalencia de la percepción de que el conocimiento solo es válido cuando se genera dentro de la propia organización y el que la investigación no se realice a tiempo o si carece de importancia para sus necesidades como usuarios.
4. Los resultados de las investigaciones sean controversiales o “molestos” para el *statu quo* (Walters, et. al).

Landau y Pini (2006) refiriéndose a los foros y publicaciones desarrollados desde el Ministerio de Educación de Argentina, sobre las relaciones entre la investigación y la política educativa, señalan que es una actividad poco frecuente en América Latina y específicamente sobre los seminarios de investigación para la transformación educativa, realizados en 1996 y 1997 en la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Educación, coinciden en señalar:

- La carencia de una clara política científica en materia de educación;
- La necesidad de fortalecer el rol del estado y la participación de la sociedad;
- La falta de canales orgánicos que faciliten la articulación entre la investigación y las decisiones en materia de educación;

- La carencia de mecanismos de socialización y difusión de estudios y experiencias; y,
- La disociación teoría-práctica en la formación de investigadores. (p.20)

A lo anterior, las autoras agregan otro estudio, realizado por Llomovate (1992) en el que se indicaba la poca atención a la política educativa y a temas de financiamiento y organización, al mismo tiempo que la mayoría de los estudios se referían al sistema educativo total en lugar de a tópicos más específicos sobre un nivel o problema. (p.20)

Es claro entonces, que los debates acerca de la articulación entre la investigación y la política educativa se han centrado en disponer de un conocimiento considerado válido para dar respuesta a los problemas y las demandas que surgen desde el sistema, el cual es cruzado por las carencias en la formación, los intereses de los actores, la disponibilidad de recursos y la lectura que se hace desde los tomadores de decisiones.

Acerca de los tiempos...

Un factor que debe ser especialmente considerado es la articulación entre los intereses y los tiempos de los políticos y de los técnicos. Como se sabe, si una política tiende a poner en riesgo la imagen, poder o legitimidad de algún gobierno o de un poderoso gremio político, éste puede desecharla o no brindarle el apoyo requerido independiente de la solidez empírica o teórica que presente. Y es aquí donde se abre una gran brecha que se puede atribuir al desconocimiento de los técnicos sobre cómo venderle la idea al político y de éstos respecto a las razones para asumirla porque su prioridad es la proyección que puedan hacer a través de los medios para ganar adeptos, prestando poca atención a la esencia de la política y del impacto que tenga sobre los grupos de interés y los usuarios. El técnico tiene una mayor permanencia en el

ejercicio profesional a diferencia del político que está sujeto a la breve temporalidad de su vigencia, sin que esto necesariamente asegure la permanencia del técnico frente a los cambios que conlleva un nuevo gobierno.

Lindblom (1991) refiriéndose a este desencuentro señala que entre las posibilidades abiertas para atraer a otros a la postura de uno, la persuasión se presenta como una de las más importantes, quizás el método más poderoso. (p.43)

Poder persuadir requiere que el legislador, conozca y reconozca los espacios de interés de los actores que ocupan altos cargos o que son activistas con experiencia en materia de elaboración de políticas y que se cuestione sobre cuál es el interés de estos grupos, qué es lo que quieren de las políticas, el por qué la inclinación sobre ciertas políticas satisfacen sus intereses y en consecuencia dispondría de elementos para cambiar sus propias propuestas y atraer, incluir o controlarlos.

Acerca de la implementación y los actores

Salazar Vargas (2009), al referirse a las implementaciones (puestas en práctica o en marcha) relacionadas con el sector público, señala que son, básica y fundamentalmente, un proceso de orden político, de tal forma que sólo las ideas que logran capturar la esquivada atención del formulador de políticas públicas, llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental, lo cual plantea además, que en cada etapa del proceso de políticas públicas es necesario que el analista responda por lo menos ocho preguntas básicas:

1. ¿Cuál es realmente el asunto o cuestión (el “issue”)?
2. ¿Representa un enfoque nuevo o creativo?

3. ¿Cómo afecta el problema al ente gubernamental (o estatal)?
4. ¿En qué medida es posible operacionalizarlo?
5. ¿Es el asunto nuevo o desconocido en el ámbito geográfico escogido?
6. ¿Qué tan efectivo ha sido (eficiente y eficaz) el desarrollo del asunto?
7. ¿El problema es de índole nacional, supranacional o regional?
8. ¿El asunto tiene incumbencia o relación con otros de otras regiones o departamentos?. (p.72)

La lucha por el poder presente en la arena de las políticas, se refleja en el apoyo, retardo u obstaculización de los temas que formarán parte de la agenda política lo que requiere del conocimiento que la investigación aporta a la formulación de políticas públicas y en el caso de los sistemas democráticos. Flores-Crespo (2009), señala que deben prevalecer la deliberación pública, la pluralidad, la libertad de expresión y la crítica al poder.

Para la comprensión de los procesos de estructuración y posterior análisis de políticas públicas, sobre todo dentro del Enfoque Propio de Políticas Públicas desde y para América Latina (EPPPAL), Salazar Vargas (s/a) señala que es necesario considerar dos distintas clases de actores o “factótum” para indicar “el que hace que una cosa se logre”. Estos actores son los factótum generales y los factótum específicos. En el primero hay tres grupos: **(1)** El gobierno, autoridades elegidas, funcionarios gubernamentales a nivel local, regional, departamental, nacional y estatal; **(2)** Los líderes privados, industriales, comerciantes y **(3)** La ciudadanía. El segundo comprende cinco grupos: **(1)** Los patrocinadores, formuladores de políticas y responsables políticos; **(2)** Directores de programas, gestores y profesionales; **(3)** Destinatarios directos e indirectos; **(4)** Otros que actúan como referentes:

Aportes de la investigación a la formulación e implementación de las políticas educativas.

profesionales y responsables de políticas similares, científicos sociales y expertos y (5) Las instituciones internacionales y transnacionales que interviene en el diseño y/o aplicación de políticas públicas nacionales.

Lo ideal, en opinión de Salazar Vargas , es combinar estos dos “factótum” para diseñar y entender mejor el entramado que soporta toda política pública. Por eso, en una política pública se presenta toda una amplia, diversa y variada gama de actores, lo cual se traduce en un intrincado proceso de debates, interacciones, negociaciones y acuerdos, lo que lleva a que toda política pública sea una “fabricación colectiva”, una “construcción sociopolítica”. (p.51)

El resultante del “acto de poder” de quienes lo detentan, es la política pública a través de la cual materializan y concretan sus intereses sobre los del colectivo. Aunque los regímenes sean democráticos, no es una práctica construir políticas desde la base partiendo de un proceso de priorización de los problemas e intereses de los grupos demandantes, en especial cuando sus niveles educativos son bajos. Desde los políticos, es posible identificar, sin o con muy poca participación de los afectados, los temas que se incluirán en la agenda de gobierno considerando la mayor posibilidad de ganar votos.

Cardozo (2013) al referirse a experiencias como las de Reino Unido, impulsadas desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), demostraron que una forma efectiva de incentivar la utilización de resultados de la evaluación es vincularla estrechamente a la asignación de presupuesto, lo cual ha sido imitado por algunos países latinoamericanos como Uruguay y Chile pero con mayor flexibilidad y resultados variados. En el caso mexicano, si bien la Cámara de Diputados introdujo los procesos

de evaluación con ese fin expreso, en la práctica no se visualizan avances al respecto.
(p.147)

Un factor que condiciona las decisiones es el financiamiento de la política ubicado en un espacio de decisión en el que confluyen distintos actores sociales y políticos: los académicos, los tomadores de decisiones y los practicantes.

Comunicación entre los investigadores y los políticos.

El acercamiento entre los investigadores y los políticos es necesario como base para la orientación de los sistemas educativos hacia políticas educativas que apunten a lograr mayores niveles de calidad y por ende, que aseguren disponer de recurso humano calificado para contribuir al desarrollo del país.

La comunicación de la investigación está en el centro de la formulación de la política basada en la evidencia, ya que incluye entender los obstáculos que impiden su apropiación por parte de los tomadores de decisiones y reflexionar sobre las estrategias, herramientas y canales más adecuados para llegar a audiencias claves, capaces de promover cambios en las políticas (CIPPEC).

Algunos problemas recurrentes en la comunicación de la investigación a los tomadores de decisiones. Los think tanks (institutos de investigación de políticas y otras organizaciones de la sociedad civil) producen conocimiento para lograr un

impacto en las políticas de sus países y cambiar sus realidades. La comunicación ayuda a alcanzar estos objetivos, ya que les permite:

- Moverse estratégicamente en el contexto político y durante el proceso de toma de decisiones. La comunicación de mensajes de política pública claros y precisos, basados en una investigación sólida y una comprensión clara del contexto político, representa el núcleo de una buena propuesta de política basada en evidencia y es un medio importante para elevar el perfil de la organización.
- Mejorar la colaboración con los formuladores de políticas. Es importante comunicar efectivamente la investigación, es decir, interactuar desde el principio con los tomadores de decisión y otros actores relevantes del proceso de formulación de políticas a través de un proceso multidireccional e interactivo.
- Ampliar el público interesado en las políticas públicas. Una buena comunicación de investigación puede ampliar el rango de personas interesadas en la evidencia y atraer de manera directa o indirecta la participación del público afectado por las políticas públicas. (p.2)

Weyrauch y Echt, en las Guías de CIPPEC, indican que en el 2003, durante un evento sobre la formulación de políticas basadas en la evidencia en Overseas Development Institute (ODI), Vincent Cable sostuvo que los formuladores de políticas tienen dificultades prácticas para utilizar la evidencia basada en la investigación debido a las siguientes características de su trabajo:

- **Velocidad:** tienen que tomar decisiones rápidas.
- **Superficialidad:** cubren una agenda amplia.
- **Giro:** tienen que atenerse a una decisión, al menos por un período de tiempo razonable.

- **Discreción:** muchas discusiones políticas tienen que tomar lugar en secreto.
- **Desconocimiento científico:** muy pocos formuladores de políticas son científicos y no siempre entienden el concepto “demostrar una hipótesis”. Las necesidades de los investigadores y formuladores de políticas difieren tanto como sus rutinas profesionales. Por eso, es fundamental reflexionar acerca de lo que los formuladores de políticas deben saber y cómo lo deben saber, para así influir de manera exitosa en sus decisiones. Weyrauch y Echt (pp.2-3).

Flores-Crespo (2008) afirma que existen por lo menos tres retos que los analistas de políticas, especialistas y autoridades podrían tener en cuenta para construir una relación entre investigación y política mejor constituida y perdurable, los cuales se puntualizan seguidamente:

1. El meta análisis, ¿son las investigaciones realizadas por los distintos actores lo suficientemente robustas para iluminar el proceso de política?;
2. Rebasar la visión tecnocrática y positivista en los procesos de toma de decisiones, así como la “falacia racionalista” Majone (2005); y
3. Crear nuevas reglas que contribuyan a abrir espacios democráticos para la discusión y el “razonamiento público”, así como tratar de guiar los asuntos públicos con virtud, tal como pensaban los antiguos. Todo ello, en aras de alcanzar una mejor comprensión de los problemas educativos y sociales que aquejan a los individuos y grupos más desfavorecidos.

No cabe duda que la investigación aporta a la formulación de las políticas públicas en cada sector del gobierno. La heterogeneidad en las políticas desarrolladas, las

Aportes de la investigación a la formulación e implementación de las políticas educativas.

formas de articulación y transferencia, los supuestos teóricos y los conocimientos desde los que parte cada uno de ellos deben ser objeto de análisis. Áreas como la formación del especialista en políticas públicas, de los investigadores sociales y de los políticos como tomadores de decisiones; el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación, consulta y participación social es una tarea pendiente. La construcción de canales que faciliten la articulación entre la investigación y las decisiones en materia de políticas públicas, de mecanismos de socialización y difusión de estudios y experiencias es aún un campo carente de visibilidad. Por ello, es necesario tomar conciencia de la situación y actuar en consecuencia en la práctica, de la mano de los avances en el campo teórico.

Referencias

- Aguilar Astorga, C. R. y Lima Facio, M.A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza?. Publicado en la Revista del Centro Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia. No.39. (Octubre 2007). Caracas. Gobernanza, Política Pública, Nueva Gestión Pública. Recuperado en: [siare siare.clad.org/revistas/0057201.pdf](http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf).
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de la Política Pública. Un Manual para la Práctica. México: CIDE.
- Beltrán Medina, M.G. y Beltrán Medina, M. C. (2007). La evaluación Educativa, Aspectos de su Problematicación y Aportes. México. Revista Educar Núm. 40. Enero-marzo. pp. 70-81.
- Cardozo Brum, M. (2009). Evaluación y Meta evaluación en los programas mexicanos de desarrollo social.
- _____. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. Revista Política y Cultura, otoño 2013, núm. 40, pp. 123-149.
- Ferrer, G. (2006). Estándares en Educación. Implicancias para su aplicación en América Latina. PREAL.
- Flores Crespo, P. (2008). Análisis de política pública en Educación: línea de investigación. México: Universidad Iberoamericana.
- _____. (2009). Investigación Educativa y Políticas Públicas en México: relación amorfa y elusiva en Revista Sinéctica 33, julio-diciembre 2009, Revista electrónica de Educación. ITESO.

Aportes de la investigación a la formulación e implementación de las políticas educativas.

- Galarza, D. (2007). Investigación educativa y políticas educacionales. Tendencias, políticas y debates. Tesis de Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa. Universidad de San Andrés, Argentina.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (4). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>.
- Landau, Mariana y Pini, M. (2006). Investigación y Política Educativa en Argentina. El papel de los Ministerios de Educación. Debates e Interrogantes. Argentina: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Lindblom, Ch. (1991). El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Ministerio Para Las Administraciones Públicas. Colección Estudios. México.
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9) 23-51. Universidad Externado de Colombia. Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>.
- _____. (s/a). La Definición de Política Pública. Dossier. Fundación Preciado, México. Recuperado de: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.
- Tiana Ferrer, Alejandro (1997). Tratamiento y Usos de la Información en la Evaluación. OEI. España: UNED. Recuperado de: <http://www.oei.org.ar/noticias/tratamiento.pdf>.
- Weyrauch, Weyrauch, V.; Echt, L. y Arrieta, D. (2013). Cómo comunicar para la incidencia de la investigación. Guía N° 1: Primera aproximación a la comunicación de la investigación. Buenos Aires. CIPPEC. Buenos Aires: Recuperado de: <http://www.cippec.org/vippal>.