

Consideraciones para la investigación de Políticas Educativas

Pág. 78 - 102

**Abril Eneida
Méndez Chang**

Universidad
de Panamá.
Instituto Centroamericano
de Administración y
Supervisión de la
Educación– ICASE.
Panamá
amendezch@hotmail.com

**Fecha de
recepción:**
julio de 2010.

**Fecha de
aceptación:**
septiembre de 2010.

Resumen

La política es una actividad humana y social que, motivada por el interés colectivo, conlleva acciones transformadoras de bienestar.

Las políticas públicas se traducen en acciones a desarrollar en relación con un objeto público determinado, utilizando la autoridad y recursos públicos, para el logro de cambios en las condiciones de vida de un colectivo. Se distinguen por poseer un contenido, un programa, tienen orientación normativa y poseen competencia social.

La educación es política por su propia naturaleza, es parte de un macro sistema político, es fruto de acciones políticas previas y pretende influir sobre la realidad educativa presente y futura, asumiendo con ello el compromiso de asegurar el “bien común”.

En este contexto, aparece la política educativa para atender las necesidades particulares del sistema educativo en su conjunto. La formulación de las políticas educativas se constituye en elemento definitorio de las acciones del Estado, para asegurar la formación del capital humano, en la cual descansa el desarrollo del país, por ello es preciso contar con un cuerpo de información generada por la investigación, que facilite la toma de decisiones.

Es vital reconocer los vínculos entre las esferas políticas y de investigación. En los últimos años la investigación educativa ha sido marcada por un profundo sesgo cuantitativo y estadístico que ha importunado su aplicabilidad, por lo que se hace necesario, replantear su rumbo metodológico hacia enfoques más cualitativos que faciliten

y hagan más aplicables los estudios, a fin de que sirvan de insumo básico para la formulación de las políticas educativas.

Palabras clave:

Ciencia política, política educativa, investigación, métodos.

Abstract

Politics is a human and social activity which, motivated by collective interests, leads to wellbeing actions of change.

Public policies translate in actions to be developed towards a determined public object, making use of the authority and public resources to attain changes in the quality of life of a group of people. Policies are characterized for having a content and a program, for following norms, and for including social competence. Because of its nature, education involves politics; it is part of a macro political system, deriving from previous political actions, and it aims at influencing current and future education realities, committing to the assurance of the “common wellbeing”.

Education policies arise under this context to tend to the particular needs of the education system as a whole. Establishment of education policies is a defining element in the State’s actions to ensure the training of human resources, which is the basis of a country’s development; therefore, it is important to access information generated from research that would help in the decision-making process.

It is very vital to identify the links between policies and research. In recent years, education research has been stigmatized with

quantitative and qualitative bias, which has come to hamper its applicability; hence, it is necessary to retrace methodologies towards more qualitative approaches that would make research easier and better applied as basic instrument for the establishment of education policies.

Keywords:

Political science, education policies, research, methods.

La ciencia política

Cuando hablamos de “*política*”, nos adentramos en terrenos un tanto pantanosos e inestables, caracterizados por actores, circunstancias, motivaciones, metas, tiempos, aciertos, desaciertos hasta improvisaciones. Este complejo de calificativos logra en algunos casos, asustar a algunos y desalentar su incursión a estos escenarios; mientras que, a otros, este mundo rico en adrenalina les atrae por la sensación de poder ser parte de quienes decidirán cómo y en qué circunstancias se moverá el futuro.

En la antigüedad los griegos (Aristóteles a.C.) distinguieron la actividad política como característica de la ciudad (oposición al campo), pero también propia de la civilización (por oposición a la barbarie), entendiendo la ciudad - estado (polis) como el espacio urbano en el que habitan ciudadanos civilizados que ejercían la oratoria y el debate de los problemas comunes y de interés general. Es en la polis donde se constituye por primera vez el espacio público, que propicia la “*vida política*”. Política, entonces, serían las actividades referentes a la ciudad, o más concretamente el gobierno de la ciudad. Lo político, designaría la condición necesaria de los seres humanos que viven, en una forma específica de la sociedad humana, la ciudad. Sólo el hombre es político, anota Aristóteles; los dioses y los animales no necesitan de la ciudad, en tanto el hombre es, en efecto, “*zoon politikon*”, que significa textualmente: “*animal social*” o “*animal político*”, o sea capaz de crear sociedades y organizar la vida en ciudades. Cuando

Aristóteles definía al hombre como *zoon politikón*, hacía referencia a sus dimensiones social y política.

Durante el Imperio Romano, la política se orientó al estudio de todo lo relacionado con los métodos de gobierno, la conformación de la República y luego el Imperio. Con la caída del Imperio Romano y el fortalecimiento del cristianismo (Edad Media), se reorientó la actividad política hacia las iglesias y las cortes.

En el Renacimiento se produce un cambio en la mentalidad y se revaloriza al individuo en sí mismo, los límites establecidos por la religión; con los descubrimientos científicos se fue abriendo paso al establecimiento de la ciencia, como guía del progreso de la humanidad. Esta nueva etapa planteó una forma diferente de ver el mundo y al ser humano; así también las artes, la política y las ciencias cobraron mayor relevancia. A diferencia de la Época Medieval, durante el Renacimiento se ponderó como objetivo fundamental de la vida política que la misión central del gobernante era mantener la seguridad y la paz. Se observa el desarrollo del absolutismo político, como consecuencia de la creencia de que sólo un poder centralizado, fuerte y sin apenas limitaciones, es capaz de controlar las fuerzas que buscan la descomposición de la sociedad; este cambio histórico se verá reflejado en la filosofía política de la época, especialmente, en Nicolás Maquiavelo (1469-1527), filósofo italiano que sienta las bases de una "*ciencia de lo político*". Este nuevo orden aboga por separar la política de la religión, de las creencias y de las supersticiones; establece que la historia sirve al estudio de la política, en la medida en que proporciona datos verídicos acerca de las instituciones y las conductas políticas del pasado. Su libro, *El Príncipe*, publicado después de su muerte, pregonaba la teoría de que la obtención y la retención del poder es el fin último y que todo lo que fuera necesario para ello estaba justificado. Maquiavelo plantea la doctrina política como una ciencia empírica con algo de teoría que trata de apoyarse en la retrospectiva, los hechos y las tendencias.

Los descubrimientos y los avances científicos y técnicos, que caracterizan la modernidad, dan una nueva visión del universo en términos sociales e históricos. La sociedad se transforma en una sociedad industrial urbana y moderna, caracterizada por la acumulación de riquezas, el desarrollo de medios de acción, la irrupción de nuevas clases sociales, ideologías e instituciones que se gestaron, desarrollaron y fueron fortaleciéndose en medio de luchas y confrontaciones; lo que

supone nuevos retos y planteamientos políticos. Temáticas como la soberanía popular, la existencia de una sociedad civil y los derechos ciudadanos que favorecen el desarrollo de la democracia representativa, pluralista y participativa con formas de organización política con fuerte contenido de valores de tolerancia, de solidaridad, de justicia y de igualdad; describen la discusión de lo político.

Es bajo este orden social y político de finales del siglo XIX que surge el concepto de “*ciencia política*”, acuñado en principio por Herbert Baxter Adams, de la Universidad de Johns Hopkins. La ciencia política se define como una ciencia social que desarrolla su campo de estudio tanto en la teoría, como en la práctica política, en sus diversas manifestaciones procurando realizar descripciones, explicaciones y formular predicciones sobre los hechos.

Para mediados del siglo XX, se observa un franco desarrollo de las ciencias políticas. De manera formal, aparece separada de la filosofía y es desarrollada en universidades (en Francia, Italia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos), como “*escuelas de ciencias políticas*”. En 1948, la UNESCO, considerando la abundancia de temas y su desagregación, emprende la tarea de redefinir y acotar el objeto de estudio de las ciencias políticas, para lo cual cita a expertos y estudiosos de todas partes del mundo, quienes, reunidos en París, acuerdan una “*lista tipo*” la cual agrupa cuatro grandes rubros temáticos:

- _ Teoría política: Teoría política e Historia de las ideas políticas.
- _ Instituciones políticas: Constitución, Gobierno central, Gobierno regional y local, Administración pública, Políticas públicas, Funciones económicas y sociales del gobierno, Instituciones políticas comparadas.
- _ Partidos, grupos y opinión: Partido político, Grupos y asociaciones, Participación del ciudadano en el Gobierno y la Administración.
- _ Relaciones internacionales: Política internacional, Organización y Administración internacional.

Esta lista es imprescindible punto de referencia para la tarea de construcción del conocimiento en el campo; tiene especial vigencia en los procesos de investigación y de la formación de los

recursos humanos que demandan los estados para la mejor conducción y desarrollo de sus instituciones.

La política, como actividad humana y social, ha sido definida por diversos autores de la siguiente manera:

- *“Un proceso de decisión pública que conduce o aparenta conducir, a acciones fuera del sistema político”* (Flores Crespo, 2008).
- *“Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”* (Aguilar, 2003).
- *“Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”*. Real Academia Española de la Lengua. Obtenida en septiembre, 25 de 2010, de <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=política&origen=RAE>
- *“Ciertos modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad”*. (Latapi Sarre, 2009) citado por Flores Crespo (p. 15, 2008).

El objeto de estudio de esta ciencia es la *“realidad política”* en la que convergen: Actores socializados (individuales o grupales); estructuras de mediación (partidos políticos y grupos de interés); normas formalizadas; normas no formalizadas, pero aceptadas implícitamente; ideologías, doctrinas, valores, creencias y opiniones dominantes; instituciones (el Estado, la más importante); y desde luego el poder.

Manuel Rodríguez (2010), sociólogo y cientista político de la Universidad Tecnológica de Chile, lista en su blog *“Ciencia de lo Político”*, algunos de los aspectos que hacen a la ciencia política una disciplina científica integral y autónoma:

- *“Dispone de un marco teórico y conceptual que le permite intentar investigar estudiar, analizar y comprender los fenómenos que son su objeto de estudio.*
- *Ha definido su propio campo u objeto de estudio, en los hechos, los procesos, las ideas y las instituciones políticas.*

- *Ha puesto en práctica métodos y técnicas propias que le permiten abordar su objeto de estudio para enriquecer el conocimiento científico propio y de las demás disciplinas de las Ciencias Sociales”.*

El rigor científico de la disciplina se refuerza con la incorporación de metodologías de investigación científica provenientes principalmente de la sociología, la psicología, la antropología, la etnografía y la historia. Comprende un amplio abanico de investigación y análisis: El poder político y las características de su obtención y ejercicio, la autoridad y su legitimidad, el Estado, la administración pública, la gestión y la opinión pública, los sistemas y regímenes políticos, los partidos políticos, el comportamiento político, las relaciones internacionales, las instituciones, el comportamiento político, la política comparada y las políticas públicas; siendo estas cuatro últimas las más importantes.

La abundante y creciente acumulación de datos e información, características de esta época, aportan al análisis de las ciencias políticas el pivote, que para algunos necesita, en su afán de sustentar su posición como “*ciencia empírica*”, alejándose así de su distintivo carácter descriptivo. El complejo y excesivo proceso explicativo que genera la desmedida cuantificación, hoy día ha sembrado dudas en cuanto a los resultados de los análisis políticos, ya que al parecer cada vez dan indicios de ser más inciertos o más alejados de la realidad.

A pesar de lo anterior, es claro que entrado el siglo XXI, las ciencias políticas se presentan como la disciplina promotora del cambio social, comprometida con el estudio de los fenómenos sociales. Su reto se plantea en función del fortalecimiento de las democracias para participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos y coadyuvar en la formación de ciudadanías demandantes y transformadoras; es decir una ciencia cuyo alcance va más allá del estudio de actores políticos, burócratas y votantes; y que, además, se presenta inspirada en la perfección de su carácter.

Investigación en ciencias políticas

Por lo general, se plantea que las investigaciones desarrolladas para las llamadas ciencias sociales y, por tanto, para la ciencia política, carecen de sistemas explicativos y recursos metodológicos suficientes, que le permitan fuertes bases y “*rigor científico*” (privilegiando con ello el modelo de las Ciencias Naturales). Se advierte, que, a pesar de que las investigaciones sociales generan gran cantidad de información, éstas son básicamente, estudios descriptivos que no suministran leyes estrictamente universales acerca de fenómenos sociales. Quizás el enfoque neopositivista o de positivismo lógico, tenga gran responsabilidad en ello, ya que éste postula que la “*verificabilidad*” es una propiedad distintiva de la “*verdadera ciencia*”. Por otro lado, la llamada “*neutralidad axiológica*” (normas éticas y juicios valorativos) adjudicada a la ciencia, hace que el espacio de investigación para las ciencias sociales no embone en el molde. Sin embargo, el debate apunta a reflexionar acerca de que quienes hacen ciencia, están inmersos en un mundo dominado por factores políticos-ideológicos (creencias, valores, pautas culturales y normas de conductas, ideologías, sistemas políticos-económicos, otros); lo que, de una forma u otra, viene a romper tal “*neutralidad*”.

La realidad social reclama una metodología que pueda comprenderla y adaptarse a sus características dialéctica y holística, por lo que, como menciona Mathurin (2000), urge el “*lograr claridad en los problemas metodológicos fundamentales y en la estructura de las explicaciones más que en el empeñamiento en defender el derecho a ser consideradas ciencias en el más crudo sentido positivista*”.

La ciencia política no tiene método propio, por ello utiliza los de las ciencias sociales. Sus investigaciones se inician con la observación de los fenómenos políticos, la formulación de interrogantes, la elaboración de hipótesis basado en los datos preliminares, la comprobación de la hipótesis y el reinicio de nuevas investigaciones, a partir de otras interrogantes y nuevas confrontaciones.

Dusan y Sidjanski (s/f) señalan que “*la Ciencia Política utiliza toda la gama de las metodologías de las Ciencias Sociales que van del método histórico y la encuesta sociológica al método estadístico*”. Así es posible observar la utilización de diferentes técnicas propias de la

metodología de investigación social, entre las cuales se cuentan, entre otras: El análisis de documentos (biografías, fichaje, bibliografías, revistas, tesis, monografías, estadísticas, periódicos, archivos públicos y privados), la observación directa, las entrevistas, encuestas, el análisis de contenido, el uso de procedimientos matemáticos, el panel, el sondeo de opinión, los test, la mediación de actitudes y cuestionarios, entre otras. Más específicamente, Giovanni Sartori (2002) prestigioso investigador y profesor emérito de la Universidad de Columbia, New York, en el campo de las ciencias políticas; reconoce cuatro métodos utilizados para la investigación política: Experimental, estadístico, comparado e histórico que se describen a continuación:

- **Método experimental:** Tuvo su origen en la psicología social y ha sido muy utilizado en estudios sobre el comportamiento político. La base de este método consiste en ensayos reiterados de una misma situación en condiciones exactas, donde el analista controla ciertas variables y manipula otras. Su uso no es muy extendido, ya que su validez requiere un alto nivel de control sobre las variables, hecho difícil de lograr en situaciones de la vida real.
- **Método de control estadístico:** Desarrollado y utilizado fundamentalmente por la ciencia política norteamericana e inglesa. Su utilidad y conveniencia están determinadas por la definición del problema, así como la definición de las categorías analíticas y operativas. Entre sus limitantes está la disponibilidad suficiente de datos en cantidad y calidad.
- **Método comparado:** Es muy utilizado en las ciencias políticas, sobre todo, en las últimas décadas, principalmente en los estudios que confrontan las semejanzas, las diferencias y el desempeño de las instituciones políticas. Exige aproximarse a los casos indagados articulando teoría y evidencia empírica. Su aplicación supone la observación de dos o más casos (países, sociedades, economías, sistemas políticos o diferentes períodos de la historia de una sociedad), con la finalidad de examinar sus semejanzas y sus diferencias e indagar sus posibles causas (Colino, 2004). La lógica del método comparativo se sustenta en la definición de una o más variables y después analizar cómo su presencia o ausencia condicionan o explican una situación política determinada. Este método requiere la delimitación precisa del problema, las variables de estudio y los casos a comparar.

- **Método de Investigación histórica:** Se basa en el tratamiento de la experiencia pasada; se relaciona no sólo con la historia, sino también con las ciencias de la naturaleza, con el derecho, la medicina o cualquier otra disciplina científica. Es analítico-sintético, ya que supone analizar los sucesos descomponiéndolos en todas sus partes para conocer sus posibles raíces, y partiendo de este análisis, llevar a cabo la síntesis que reconstruya y explique el hecho histórico. Es, además, inductivo-deductivo, ya que debe ir de lo general a lo particular, pero debe ser completado de lo particular a lo general.

En adición a lo anterior, Arend Lijphart (2004) profesor emérito de Ciencias Políticas de la Universidad de California, propone el método de análisis de caso:

- **Estudio de caso:** Ampliamente utilizado en la investigación social, particularmente en aquellas áreas donde existen pocos análisis respecto a un problema (ya sea teórico o empírico). Constituye una herramienta muy útil, sobre todo, en la recopilación y análisis a profundidad de un caso seleccionado por su capacidad de ilustrar o revelar elementos de un fenómeno más amplio. Continuamente, el estudio de caso permite reconsiderar las hipótesis iniciales y brindar elementos novedosos sobre los aspectos a estudiar. Un riesgo común en este tipo de estudio, es la dispersión y la falta de integración de la información recopilada.

A continuación, describiremos brevemente algunos rasgos característicos de las técnicas más utilizadas:

- **Análisis de documentos:** Consiste en el análisis de informaciones provenientes de diversas fuentes para adentrarse en el conocimiento de los hechos a investigar; este proceso de identificación y sistematización se reconoce como trabajo de gabinete, laboratorio o de biblioteca. Este método aparece en el informe final con una lista bibliográfica de fuentes de datos y de teorías que deben acompañar a cada uno de los otros métodos como etapa preparatoria.

- La observación directa: Es el primer paso para entrar en contacto con la realidad política. Consiste en la observación del presente. En ella el observador interactúa con el hecho que acontece, por lo que se requiere de un esfuerzo de “imparcialidad”, con la finalidad de descubrir y conocer lo más objetivamente posible la verdad.
- Entrevista: Es la elaboración de un conjunto de preguntas, dirigidas a personas que se estiman como competentes en la acción y el análisis político; actores relevantes que se involucran en el accionar político y que pueden manejar información relevante para explicar experiencias y hechos.
- La encuesta es un método directo y rápido para obtener datos de una sociedad; cumple un rol significativo, pues tiene por objeto averiguar las tendencias políticas en la opinión pública. Se usa con frecuencia durante los procesos electorales. Una variable de la encuesta es el sondeo de opinión.

Finalmente, y atendiendo al tema del método, vale la pena comentar lo planteado por Giovanni Sartori (2004) en su escrito *“Hacia dónde va la Ciencia Política”*, en el que realiza una fuerte crítica a la desmesurada cuantificación y rigor estadístico que ha marcado el desarrollo de la ciencia política en los últimos años. Señala este autor que el *“sendero de falsa precisión o de irrelevancia precisa”* ha llevado a esta ciencia a un plano muy teórico que la hace a su vez un tanto *“inútil”*. Sartori, reflexiona acerca de que la alternativa es *“resistir a la cuantificación de la disciplina. En pocas palabras, pensar antes de contar”*.

Política pública educativa

Toda sociedad humana se organiza políticamente para dedicar esfuerzos en pro de la mejora de la calidad de vida de sus individuos de forma particular y como grupo. La actividad política es necesaria y asegura por sí misma la evolución de la sociedad hacia modelos más versátiles que garanticen el logro de los objetivos comunes. Cada microsistema político es capaz de ocuparse de sus necesidades particulares, por lo que se organiza para evolucionar de acuerdo con pautas de acción política que direccionan el devenir del grupo.

Las políticas se entienden como “*declaración de intenciones*”, de metas y objetivos; se distinguen por poseer un contenido, un programa (no son una acción irracional, responden a un proceso o a una orientación programática del gobierno), tienen orientación normativa y poseen competencia social (actores, ubicación geográfica, claramente reconocibles). Por tanto, deben traducirse en acciones a desarrollar en relación con un objeto público determinado, utilizando la autoridad y recursos públicos, para el logro de cambios en las condiciones de vida de un colectivo. En esencia, deben procurar impregnar dinamismo a la gestión del Estado, centrando su análisis en los hechos y no en intenciones.

La educación es una variable que se agrega a los múltiples ámbitos de la vida social; el espacio escolar se ha extendido en variadas esferas sociales, lo cual ha generado una amplia participación de los diversos actores y una necesidad creciente de poder discutir su devenir. La educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz; su desarrollo pleno requiere asegurar la coordinación y cooperación entre los diversos sectores que, de alguna u otra forma, convergen hacia el logro de metas sociales comunes.

M. Kogan (1978) afirma que la educación es política por su propia naturaleza. Al ser la educación, parte de un macrosistema político, debe mirarse la política educativa como el fruto de acciones políticas previas y así mismo como un aspecto a atender para influir sobre la realidad educativa presente y futura, asumiendo con ello el compromiso de asegurar el “*bien común*”. Podemos definir la política educativa como:

- “...un aspecto de la política general y se integra, consecuentemente, en ella como un apéndice que se coordina con otras perspectivas que integran la política global de una sociedad determinada” (Diez Hochleitner, 1976).
- “...aquella que trata de analizar las manifestaciones políticas del sistema educativo, así como los aspectos políticos del fenómeno educativo, junto con las consecuencias que de ello se derivan y que inciden tanto en el Estado como en los grupos sociales” (E. Domínguez 1993).

- *“...se centra en el estudio de los fenómenos político-educativos de la sociedad, definiendo su objeto de análisis en la política, en la educación y sobre todo en intentar explicar la interacción y relaciones que se dan y se manifiestan entre ambas” (Capella, 1977).*

Así, una política educativa consiste en un conjunto de principios, metas y estrategias que enmarcan las acciones del Estado, de las escuelas, de las comunidades, del sector productivo y de la sociedad civil en general. Se trata de políticas a implementar a largo plazo que requieren de legitimidad y una sólida base de análisis y discusión con los actores involucrados que aseguren su defensa.

Política educativa en América Latina

La política educativa hace su irrupción en América Latina en la década del 60, en el contexto de los procesos revolucionarios del Continente que, como la Revolución Cubana, pusieron en alerta a los Estados Unidos frente a la posibilidad de un efecto dominó en el región que afectaría sus intereses. Estados Unidos formula una respuesta para la atención a las demandas de educación, salud, participación social, democracia en general por medio de la Alianza para el Progreso, de la Administración Kennedy. Para su aplicación se desarrollan diferentes iniciativas, como condicionante para recibir la ayuda financiera y técnica, entre las que figuran la planificación de los sistemas educativos, lo que sin duda sirvió de base para la formulación de políticas educativas en la región.

Para inicios de los años 80 del siglo pasado y la puesta en marcha de un conjunto de transformaciones y cambios políticos que llevaron al descalabro a los sistemas militaristas en la región y, ante un panorama socioeconómico caracterizado aún por situaciones de empobrecimiento, fragmentación social, desigualdad, entre otros, se hizo necesario argumentar nuevas propuestas de desarrollo de políticas públicas.

Consecuente con lo anterior, el sistema educativo (de finales de los 70s del siglo pasado), también muestra variantes importantes: Por un lado, se aumentó la matrícula, pero por otro y,

al calor de la globalización y de las urgencias del mercado, se aboga por la reducción del gasto público, lo que genera incertidumbres y provoca en cierta medida, un distanciamiento en cuanto al rol que desempeña el Estado en la toma de decisiones, promoviéndose la descentralización, el surgimiento cada vez mayor de instituciones escolares autónomas, responsabilizadas por resultados y, en varios casos, el fomento de políticas de privatización. (Torres, 1994).

Vale destacar que los procesos de reforma educativa en Latinoamérica son para este entonces liderados, propiciados, articulados y determinados por los Estados, siendo la sociedad civil solo convocada a participar. Al respecto Cosse (1999), plantea que la participación de la sociedad civil en los procesos de argumentación, formulación y toma de decisiones políticas para el tema educativo, es “*errático y discontinuado*” (Cosse, 1999, *Las lógicas Organizaciones en las Reformas Latinoamericanas. Conflictos y Tensiones. Basado en “Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”* (PREAL-Dialogo Interamericano).

Los retos propuestos en el ámbito internacional, con la Declaración de Educación para Todos (Jomtiem, 1990) y los acuerdos, diez años más tarde, logrados en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000); hacen propicio el escenario para el desarrollo de iniciativas regionales que apunten a la discusión de la problemática de los sistemas educativos, la forma cómo abordarlos y más allá de ello, el establecimiento de objetivos comunes que orienten la política educativa de la región. Una muestra clara de esto lo es la iniciativa de los Ministros de Educación de la Región de América Latina y el Caribe, que en 2002, solicitan a la UNESCO organizar, un nuevo Proyecto Regional (como continuación al Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe-PPE, 1980-2000), con el fin de, que en una perspectiva de quince años, se pueda ir incluyendo los elementos principales de la Recomendación y de la Declaración y realizando evaluaciones periódicas cada cinco años, procurando con ello lograr, al 2015, un salto cualitativo en el nivel educacional de la región. El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), se propuso, entonces, estimular cambios sustantivos en las políticas públicas para hacer efectiva la propuesta de Educación para Todos y atender las demandas de desarrollo humano de la región en el

siglo XXI. Se plantea con ello el que las políticas educativas en la región prioricen en el derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades, eliminando las barreras que limitan la plena participación y aprendizaje de las personas. Algunos de los principios básicos que las orientan son:

- Pasen de un énfasis en los insumos y las estructuras a un énfasis en las personas, en tanto agentes activos que mediante su propia práctica producen, modifican o reproducen las condiciones en las que actúan. De esta forma, se plantea la necesidad de pasar de enfoques instrumentales a visiones centradas en el rol activo de las personas en la constitución de los fenómenos sociales.
- Trasciendan la idea de la educación como mera transmisión de contenidos y se entienda como un área consustancial al desarrollo integral de las personas.
- Afirman de modo creciente la necesidad de atender la diversidad, y omitan los tratamientos homogéneos y homogeneizadores de la población.
- Postulen de modo creciente que la tarea educativa es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, entendiendo a esta como una sociedad educadora que trasciende el foco exclusivo puesto en las instituciones educativas como espacios educativos.

Consecuente con ello, se priorizan cinco (5) focos estratégicos que subrayan la necesidad de organizar la acción pública alrededor de los siguientes temas:

- Los contenidos y prácticas de la educación para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en que vivimos.
- Los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio.
- La cultura de las escuelas.
- La gestión y flexibilización de los sistemas educativos.
- La responsabilidad social por la educación para generar compromisos con su desarrollo y resultados.

La Investigación para la formulación de política educativa

La investigación educativa se refiere a la generación de conocimiento científico del hecho social denominado “*educación*”, por lo que se reconoce su especificidad en el marco de las ciencias sociales.

La investigación científica educativa se perfila con características propias; de hecho, existen ya algunos “*principios científicos*”, definidos en el 2002 por un panel de investigadores en educación, convocado por el National Research Council de los Estados Unidos, que pueden orientar la investigación educativa; algunos de éstos son:

- Plantear preguntas significativas que pueden ser investigadas empíricamente.
- Relacionar la investigación con teorías relevantes.
- Usar métodos que permitan la investigación directa de la pregunta.
- Proporcionar una cadena de razonamiento explícita y coherente.
- Replicar y generalizar mediante de diversos estudios.
- Presentar los resultados de modo que se promueva el escrutinio y la crítica profesional.

La exigencia de una investigación educativa “*aplicada*”, ha llevado en los últimos años a trabajar en la búsqueda de conocimientos científicos que sirvan de base a la formulación de políticas educativas. Un ejemplo de esto es la iniciativa sobre “*lo que funciona en educación*” (WWC por sus siglas en inglés) desarrollada por los Estados Unidos, que han apoyado el desarrollo de políticas **basadas en evidencias**. Mediante esta iniciativa se recolectan estudios que cumplen con ciertos criterios científicos.

Otra iniciativa parecida, denominada Evidence for Policy and Practice Information (EPPI), es desarrollada en Inglaterra sobre intervenciones en salud y educación. EPPI busca producir revisiones de la investigación sobre temas específicos (uso de la evaluación sumativa, educación ciudadana, desarrollo profesional en servicio, desarrollo infantil, educación inclusiva, educación matemática, educación en ciencias, entre otros), que puedan ser usadas luego por políticos y educadores.

En el caso de América Latina, es notable el trabajo que desarrolla la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), que desde 1998 ha colectado resúmenes analíticos de publicaciones, textos completos, artículos periodísticos y bases de datos electrónicas, que ofrecen acceso a artículos de Investigación en educación publicados en revistas de alto prestigio académico.

Estudios, Informes e indicadores disponibles en América Latina para la formulación de políticas educativas.

Las experiencias de investigación empírica en América Latina en apoyo al análisis, implementación y formulación de políticas, es abundante y variado, según explica un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2005), denominado “*Información empírica y desarrollo de políticas educativas en América Latina*”; de acuerdo con éste mucha información es accesible vía Internet por medio de los sitios web de los Ministerios de Educación, otras oficinas estatales y organismos regionales e internacionales.

a. Evaluaciones de rendimiento escolar:

Realizadas en los últimos años en casi todos los países de América Latina, sirven de referente para la discusión y análisis de las propuestas de políticas educativas a nivel nacional. Es importante destacar el hecho de que, a pesar de que a nivel nacional se realizan, cuando se trata de los proyectos internacionales, son muy pocos los países del reglón que participan.

Algunas de estas acciones son:

- _ Proyecto TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), que recoge información de rendimiento escolar en Ciencia y Matemática de manera periódica desde 1995 y que es llevado adelante por la Association for the Evaluation of Educational Achievement. Proyecto International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) enfocado en los temas de Educación Cívica, el Proyecto PIRLS (para el 2001, 2006, 2009 y recientemente para 2011) que mide las tendencias en el

rendimiento de los niños en lectura y las políticas y prácticas relacionadas con la alfabetización.

- Proyecto PISA (por sus siglas en inglés Programme for International Student Achievement) implementado por Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para evaluar la lectura y la alfabetización científica en Matemáticas.

De igual forma, se destaca el trabajo realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la OREALC/UNESCO, que realizó el Primer estudio regional comparativo y explicativo, cuyos resultados se dieron a conocer en diciembre de 1998. Posteriormente, con la participación de siete países se realizó una investigación cualitativa de escuelas con resultados destacables en este primer estudio. Entre los años 2002 y 2008, el LLECE ha realizado el Segundo estudio regional comparativo y explicativo (SERCE), el cual es, quizás, una de las iniciativas de evaluación del desempeño de los estudiantes, más importante y ambiciosa desarrollada en América Latina y el Caribe, con la consideración de 16 países y 3.065 escuelas. El objetivo de este estudio fue la generación de conocimiento acerca de los aprendizajes de Matemática, Lenguaje (Lectura y Escritura) y Ciencias de la Naturaleza en estudiantes de 3er y 6º grados de educación primaria.

Los indicadores del rendimiento de los alumnos proporcionan a los responsables de la educación, datos que pueden servir de base para la reflexión y evaluación de la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos; ya que permiten comparar el grado en que los sistemas de educación de los diversos países sirven a sus estudiantes, facilitan la tarea de rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el estado y la gestión de la educación y sirven de base para la toma de decisiones políticas. Sin embargo, es preciso considerar, tal y como se extrae del Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, Matemática y Factores Asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica; elaborado por la UNESCO (2001), que *“los mismos insumos y factores tienen influencias diferentes en los resultados, cuando se aplican en contextos diferentes”*, por tanto es *“necesario tomar en cuenta tanto los contextos en los que se aplican los insumos, como la calidad de esos insumos que se están utilizando”*.

b. Informes de educación:

Los **Informes nacionales de educación**, presentan datos e información, como por ejemplo: número de establecimientos educativos y docentes, promoción, repetición y deserción escolar, porcentaje de la población alfabetizada, gasto público en educación, años de educación de la población y similares, así como datos sobre composición de la matrícula por género, información por provincias, nivel educativo de las familias de los estudiantes, lengua materna y pobreza, tasas netas y brutas de matrícula, entre otros; la cual es recabada a partir de encuestas nacionales de niveles de vida, censos y otros instrumentos que se aplican en los diferentes países. Respecto a esto último, rescatamos los hallazgos presentados por Urquiola y Calderón (2005), en el estudio *“Manzanas y naranjas: Matrícula y escolaridad en países de América Latina y el Caribe”*, realizado con el objetivo de analizar y determinar la consistencia y comparabilidad de la información que presentan los informes nacionales de educación en la región de América Latina y el Caribe; en el que se concluye que en algunos casos, el uso de información proveniente de fuentes como las encuestas de hogares no es confiable, dado que datos relativos a tasas netas de matrícula, por ejemplo, en algunos países presentan valores que superan el 100%, algo imposible por definición.

UNESCO y PREAL han venido presentando **Informes internacionales** de educación en seguimiento a las metas y acuerdos internacionales. Se destacan los Informes presentados por UNESCO en seguimiento al cumplimiento de las metas de Educación para Todos (EPT), propuestas en el año 2000, en Dakar y que se refieren a la educación de la primera infancia, la enseñanza primaria universal, el aprendizaje de jóvenes y adultos, la alfabetización, la igualdad entre los sexos y la calidad educativa. A la fecha, se disponen de los siguientes seis (6) informes: *¿Va el mundo por buen camino?* (2002), *Hacia la Igualdad entre los sexos* (2003/4), *El imperativo de la calidad* (2005), *Alfabetización* (2006), *Primera Infancia* (2007), *Evaluación a mitad de período* (2008), *Gobernanza* (2009) y *Marginalización* (2010).

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), ha publicado en los últimos años una serie de **Informes de progreso educativo** a nivel regional, nacional y provincial, los cuales incluyen un diagnóstico y una serie de recomendaciones sobre acciones para mejorar la educación.

- _ Informes regionales, como, por ejemplo: El futuro está en juego (1998), Mañana es muy tarde (2002) específico para Centroamérica, Quedándonos atrás del año 2001 y Es hora de actuar (2003), elaborado para Centroamérica.
- _ A nivel nacional, países como: El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá elaboraron informes para el 2002, mientras que Perú y Nicaragua lo hicieron en 2003 y 2004, respectivamente.

Otra iniciativa interesante en la región es el Sistema Regional de Información (SIRI), coordinado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de UNESCO, que tiene como objetivo general: *“Contribuir a generar, acopiar, utilizar y diseminar la información sobre educación de la región, como un elemento previo y necesario para mejorar los sistemas educativos en su propósito de dar atención de calidad a todos”*.

En **términos de Indicadores educativos** resalta el proyecto colaborativo del Instituto de Estadísticas de la UNESCO y la OCDE, World Education Indicators (WEI) para la generación de indicadores comparables entre países y relevantes para el desarrollo de políticas. De igual forma, el Proyecto Regional de Indicadores Educativos Cumbre de las Américas (PR IE), iniciado en el año 2000, que es una iniciativa que surgió de los acuerdos alcanzados durante la Segunda Cumbre de las Américas, en la que los jefes de Estado identificaron a la educación como primera prioridad regional, y que apunta a fortalecer la recolección de datos e información estadística que permitan la construcción de indicadores comparables y el desarrollo de políticas educativas.

Los resultados de los estudios internacionales, regionales y los informes nacionales aportan un conjunto extenso de información orientadora de política pública en educación. Sin embargo, hace falta mayor desarrollo de la investigación educativa en cuanto a los métodos y la utilidad de los resultados de estos estudios.

Algunas consideraciones en cuanto a método y los vínculos entre investigadores y formuladores de políticas educativas.

Metodologías

Al igual que en el resto de las ciencias sociales, en educación, existen actualmente dos grandes paradigmas de Investigación: El paradigma cuantitativo, que intenta establecer relaciones numéricas entre variables que pueden ser aisladas y medidas objetivamente, y el paradigma cualitativo, que busca entender conjuntos de fenómenos que ocurren simultáneamente en contextos determinados, asumiendo que gran parte de los conocimientos generados derivan de procesos complejos, culturales, históricos y sociales.

Charlotte Bernard, profesor emérito de la Universidad Vincennes-Saint-Denis Paris VIII, señala debe romper con los postulados tradicionales de las políticas de educación y del mismo modo, con el monopolio de las metodologías cuantitativas, vistas como las únicas legítimas. Sólo se puede abordar el problema de la calidad de la educación, haciendo la pregunta de las relaciones sociales y de las relaciones de sentido en el campo de la educación (Bernard, 1990).

Consecuente con ello, plantea que las políticas de educación (generalizaciones provisionales, libres de tiempo y contexto), deben abrirse a las metodologías cualitativas como: entrevistas, narración de prácticas, historias de vida, biografías educativas, entre otros.

Lo anterior supone el desarrollo de instrumentos flexibles y provisionales de investigación para políticas educativas, dada su naturaleza holística, múltiple, no fragmentada, construida interactivamente y dinámica. El enfoque multimetódico, que propone Bernard, responde al campo inherentemente de lo político, que supone un constructor de múltiples posiciones éticas, bajo diversos escenarios sociales, familiares, económicos, del mundo laboral, de la tecnología y la ciencia que, bajo la lupa rígida cuantitativa, es difícil mirar.

Investigadores y políticos

Se reconoce que el abordaje complementario entre quienes investigan y quienes hacen políticas en educación, es poco efectivo y, por lo general, los resultados de las investigaciones no aportan información pertinente ni oportuna que permita la elaboración de políticas educativas efectivas y eficientes.

La falta de vinculación entre quienes generan información, por medio de investigación y quienes hacen política, ocurre debido a que los primeros consideran que los hacedores de política no están al tanto de conocimientos y hallazgos recientes; mientras que, por otro lado, los hacedores de política consideran que lo que se investiga es irrelevante.

Lo anterior podría tener serias implicaciones en la implementación y ejecución de las políticas por parte de docentes, comunicadores sociales, padres, entre otros, ya que se corre el riesgo de que no exista una justificación “válida” (con sustento científico), que asegure un entendimiento cabal de lo que se plantea.

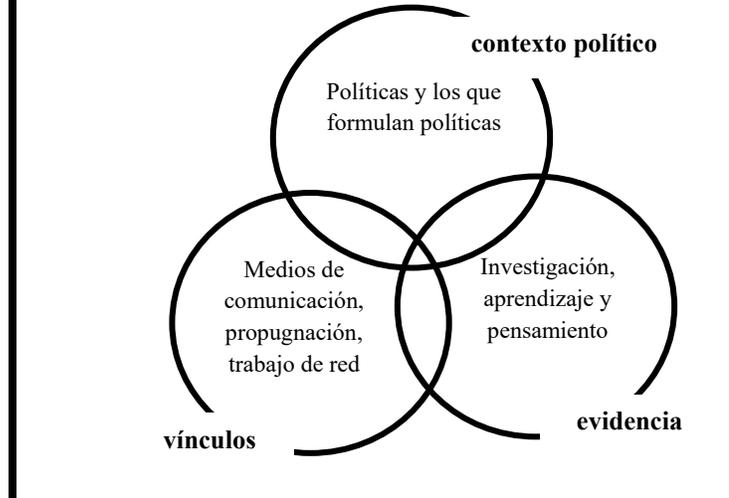
Existe en la mayoría de los casos, una clara debilidad en el proceso de formulación de la política y, sobre todo en el manejo y entendimiento de la información que sirve de base para el análisis, máxime cuando se requiere resolver y analizar problemas como: Calidad, deserción, repitencia, entre otros, que exigen de un enfoque más cualitativo, por el abordaje social, familiar y contextual de los alumnos.

El Programa Research and Policy in Development - RAPID - (2004), que tiene por objeto mejorar el uso de la investigación y la evidencia en la política y práctica de desarrollo mediante investigación, asesoría y debate, destaca un modelo genérico de tres esferas

Figura: 1 El Marco RAPID

Influencias externas

Influencias socioeconómicas y culturales, políticas de los donantes.



intercaladas: El contexto político; la evidencia y los vínculos entre las políticas y las comunidades de investigación, y dentro de un cuarto conjunto los factores del contexto externo, el cual nos parece muy apropiado para el análisis de estos aspectos. (Tomado de Documento informativo N|. 1, octubre de 2004, Programa de Investigación y Políticas en el Desarrollo). A continuación, una breve descripción de éste:

Contexto político: El modelo destaca que los vínculos entre las políticas y la investigación están moldeados por el contexto político. El proceso de formulación de una política y la producción de la investigación, constituyen en sí procesos políticos, de partida a fin.

Evidencia: La calidad de la investigación es de suma importancia para ser utilizada por las políticas. La relevancia del tema, es tan importante como la utilidad de la idea cuando se pone en práctica. De igual relevancia, es el tema de la comunicación de las evidencias y la forma en que se muestran los mensajes (atendiendo a cada uno de los sectores y grupos objetivo).

Vínculos: las cuestiones de confianza, legitimidad, apertura y la formalización de las redes, emergen como importantes. Los vinculas entre las comunidades, los trabajos de red y los intermediarios (por ejemplo, los medios de comunicación y los grupos que hacen campañas), para influir en los cambios en las políticas.

En otro orden, para solucionar este desfase entre investigadores y tomadores de decisiones, Cariola, Schiefelbein, Swope y Vargas llegan a la conclusión de que es necesario desarrollar un nuevo perfil profesional: “*Analistas de políticas*”, “*intermediadores del conocimiento*” o “*brokers de información*”; que estarían orientados a “*desarrollar una conversación entre el mundo de la toma de decisiones y el mundo del conocimiento*” (Cueto, 2005).

Rescatamos, además, lo señalado por Reimers y McGinn (2000), quienes desarrollan un modelo para asegurar una relación más estrecha entre ambos sectores; el mismo pondera como claves para el éxito: “*El diálogo democrático, el otorgamiento de facultades, el tiempo, la persistencia y la paciencia*”.

En conclusión, por su carácter como objeto de estudio dentro de las ciencias políticas, la política educativa debe reorientar y balancear la forma en que aborda el problema de estudio mediante de la utilización métodos de investigación más flexibles que integren, tanto el manejo cuantitativo de las variables como el cualitativo, que permite un mejor análisis de los complejos problemas educativos que la política se propone resolver.

Se hace necesario un nuevo enfoque para asegurar los mecanismos de relación y cooperación entre los centros, proyectos y equipos de investigación con los formuladores de política, en el entendimiento de que la investigación contribuye a lograr consensos entre quienes influyen en la decisión (diversos públicos) y el proceso de formulación de políticas. Los procesos participativos permiten que el diálogo sea informado por la investigación y que, a su vez, la investigación sea discutida, incorporando así retroalimentación necesaria en el diseño de la política educativa.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.
- Álvarez, Jorge. (2008). *Sobre el método comparado*. Boletín de Historie Económica. Año VI - Número 7.
- Charlot, Bernard. (1990). *Enfoque cualitativo de políticas educativas*. Perfiles Educativos. 63, 1.
- Cueto, Santiago. (2005). *Información empírica y desarrollo de políticas educativas en América para la reunión del diálogo regional en Educación del Banco Interamericano de Desarrollo*.

- Flores Crespo, Pedro. (2008). *Análisis de política pública en Educación: Línea de investigación*. México: Universidad Iberoamericana.
- Francisco, Piñón. (2002). *Políticas educativas en Latinoamérica: Balances y Perspectivas*. *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 30.
- Latapi Sarre, Pablo. (2004). *La política educativa del Estado mejicano desde 1992*. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Volumen (6).
- Latapí Sarre, Pablo. (2008). *¿Pueden los investigadores influir en la política educativa?* *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 o (1). Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol10no1/contenido-latapi2.html>
- Mathurin, José. (2000). *El problema de la fundamentación epistémica-metodológica de la ciencia*. (Tesis inédita de Maestría en Estudios Políticos). Universidad de Panamá. Recuperado de: <http://www.sibiup.up.ac.pa/bd/Captura/upload/TM32001-1.pdf>
- Rodríguez, M. (2010). *Ciencia de la política*. Blog de ciencia política. Recuperado de: [ww.cienciadepolitica.wordpress.com/](http://www.cienciadepolitica.wordpress.com/)
- Sartori, Giovanni. (2004). *¿Hacia dónde va la Ciencia Política?* Política y 2.
- Sartori, Giovanni. (2002). *La política: Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica Ltda.
- UNESCO. (2002). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la Educación Básica*. Informe Técnico. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001492/149268s.pdf>
- UNESCO. (2008). *Resumen ejecutivo del primer reporte de resultados del segundo estudio regional comparativo y explicativo los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/169059s.pdf>