

ARTÍCULO

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ESTUDIAR LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS?

*Dr. Armando Alcántara Santuario
Investigador titular del IISUE-UNAM*

¿Por qué y para qué estudiar las políticas educativas?

Resumen

Pese a los avances en materia educativa, aún persisten en México grandes problemas y rezagos. Las políticas educativas son cursos de acción por medio de los que se pretende impulsar determinados programas e iniciativas, con el fin de resolver problemas específicos de la educación. Una de las aportaciones más valiosas que las instituciones académicas pueden hacer a este respecto es definir los problemas sociales y formular o analizar las políticas con base en el conocimiento derivado de una investigación rigurosa y sistemática. En este artículo se pretende destacar la importancia del estudio y la investigación de las políticas educativas en sus diferentes dimensiones y alcances. En él, se describen los temas y problemas bajo estudio, así como los propósitos de los proyectos de investigación del Área de Políticas de la Educación del IISUE-UNAM.

Palabras clave:

Sistema educativo, política educativa, investigación educativa, universidad, México.

Why and to what purpose should we study educational policies?

Abstract:

Despite the progress and advance in Mexico's system of education, problems and setbacks still remain. Educational policies are courses of action whose main purpose is fostering programs or initiatives aimed at solving educational problems. In this regard, one of the most valuable contributions that an academic institution could do is to define problems and formulate or analyze those courses of actions on the basis of a systematic and rigorous research. In this article, the author highlights the importance of conducting studies and doing research on different dimensions and scopes of educational policies. The paper also describes and discusses the themes, problems, and purposes of the research projects conducted currently at IISUE-UNAM's Area of Educational Policies.

Key words

Educational system, educational policy, educational research, university, Mexico.

Introducción

Uno de los temas de mayor interés en el campo de la investigación educativa en México es el que se refiere a sus políticas. Este ámbito de estudio tiene una importante trayectoria en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), e integra un número importante de líneas y proyectos de investigación. Es fundamental considerar que la educación es un campo en el que está involucrada una parte muy considerable de la sociedad mexicana. De los casi 107 millones de habitantes del país, cerca de un tercio (37 millones 700 mil) asiste a alguna de las modalidades y tipos que ofrece el sistema educativo nacional (INEE, 2009). Sin embargo, el rezago educativo, medido por el número de personas que no han concluido la educación básica, es de casi de la misma magnitud: De 33 millones 400 mil mexicanos, 6 millones son analfabetos. Además, si bien el grado de cobertura en el nivel básico ha llegado a cifras que pueden considerarse como universales (100 por ciento), éste resulta aún insatisfactorio en el nivel medio superior (alrededor del 65 por ciento) y en el superior (entre 25 y 27 por ciento) (Anexo estadístico III Informe de Gobierno, 2009).

Persisten también problemas en torno a la calidad de la educación que ofrece el sistema educativo, tal como lo muestran los resultados de las pruebas de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) (PISA, por sus siglas en inglés). Esta situación tan desfavorable se da en medio de una de las más fuertes crisis económicas por

las que ha atravesado el país en toda su historia. Ello hace todavía más difícil para el sistema educativo, el poder contar con los recursos financieros suficientes para dotar a los establecimientos escolares de una buena infraestructura y de salarios suficientes para sus profesores.

Desde la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a principios de la segunda década del siglo XX, los gobiernos federales han puesto en marcha diversas medidas para enfrentar el enorme desafío que representa ofrecer una educación de calidad a los habitantes del país. Con este fin, se han diseñado un considerable número de programas y acciones que se derivan de políticas más generales en materia educativa. Es evidente entonces, que para todos los gobiernos la educación es un asunto de primordial importancia, en virtud del número de personas que participan de ella. Pero más aún, es indudable que sólo con más y mejor educación se podrá tener una población con mejores elementos para enfrentar los retos del mundo contemporáneo. Sólo un pueblo bien educado puede aspirar a contar con mayores niveles de bienestar y a desarrollar una vida democrática plena. Una de las aportaciones más valiosas que las instituciones académicas pueden hacer en este sentido, es definir los problemas sociales y formular o analizar las políticas educativas con base en el conocimiento derivado de la investigación rigurosa y sistemática (Flores Crespo, 2009).

El objetivo de este artículo es doble. Por una parte, se pretende destacar la importancia del estudio y la investigación de las políticas educativas en sus diferentes dimensiones y alcances. Por la otra, se describen los temas y problemas bajo estudio, así como los propósitos de los proyectos de investigación del Área de Políticas de la Educación del IISUE. Para lograr dicho objetivo, el trabajo se ha dividido en tres grandes apartados. El primero de ellos explica a grandes rasgos el trabajo que se realiza en el IISUE y el trabajo de investigación en el terreno de las políticas educativas. El segundo, mucho más amplio, describe las líneas de investigación del área antes mencionada y los proyectos adscritos a cada una de ellas, así como los propósitos que éstos persiguen alcanzar. Finalmente, se hacen algunas conclusiones derivadas del análisis realizado en ambos apartados.

Investigar las políticas educativas

Luego de su creación en 2006, el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) —antes Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU)— se dio a la tarea de reorganizar sus áreas de investigación para cubrir de una manera más efectiva las distintas esferas del quehacer educativo incluyendo, además del nivel superior, los niveles básico y medio superior. La creación de un área que investigue las políticas educativas resulta pertinente, además de por las consideraciones ya apuntadas al principio del trabajo, por el encargo que tiene la universidad de estudiar las condiciones y problemas nacionales. Naturalmente que en una época caracterizada por la intensificación de los procesos de globalización, el alcance de las investigaciones debe extenderse al contexto internacional.

Por otro lado, y sin que el propósito fundamental para la institución o para los integrantes del área de investigación antes mencionada sea influir directamente en las decisiones acerca de la política educativa nacional, conviene traer a la discusión los planteamientos hechos por Reimers y McGinn (2000), acerca de que la producción “masiva” de información generada en el ámbito educativo no ha servido para introducir cambios significativos en los patrones de toma de decisiones. Tal como estos autores y la experiencia en México y otros países más lo señalan, existe una separación entre las ideas y la acción pública en materia de educación. En otras palabras, la insuficiente interacción entre los especialistas y los que toman las decisiones acerca de las políticas educativas provoca que, en muchas ocasiones, éstas se realicen sin emplear suficientemente el conocimiento. Por supuesto que no hay que olvidar que, con frecuencia, la formulación de políticas educativas tiene que tomar en cuenta factores de tipo político, económico y social que no siempre se corresponden con el carácter científico de la investigación educativa (Flores Crespo, 2009).

Líneas de investigación y proyectos

El objeto central de análisis del área de Políticas de la Educación del IISUE consiste en estudiar las políticas educativas, además de las científico-tecnológicas. En ese sentido, se estudian las estructuras y los procesos relativos a las políticas y programas en los ámbitos institucional, nacional, regional y mundial. Las investigaciones buscan responder a los retos del propio conocimiento, así como a las demandas que plantea la praxis de las políticas antes mencionadas. Para lograr estos objetivos de investigación, los proyectos se han aglutinado alrededor de nueve grandes líneas de investigación, las cuales se describen a continuación.

Políticas en los niveles educativos

Se refiere a las políticas relacionadas con los diferentes tipos y niveles del sistema educativo: básico, medio superior y superior. Uno de los proyectos adscrito a esta línea busca analizar las tendencias en las políticas públicas en educación superior. Se pretende realizar un inventario de ellas, así como identificar sus objetivos, temas prioritarios y la forma en que abordan la problemática de la educación superior en relación con el financiamiento, la cobertura, la evaluación, la calidad, la gestión y la integración del sistema. Un segundo proyecto, de carácter institucional y de alcance nacional, se ocupa de investigar una de las políticas más importantes para la educación superior: la cobertura durante la década 1997-2007, así como sus proyecciones para 2012. El propósito de este proyecto es analizar la evolución y las características de la matrícula atendida en técnico superior universitario y licenciatura en el periodo mencionado, y generar proyecciones de la demanda esperada para el final del presente sexenio. Otro de los proyectos aspira a proponer lineamientos para un nuevo sistema educativo nacional que contemple la transición hacia un paradigma diferente de los aprendizajes y la construcción de nuevos conocimientos. Se busca edificar así un modelo social diferente, en sus componentes curricular y pedagógico.

Políticas de ciencia y tecnología

Esta línea tiene adscrito un proyecto acerca de los procesos de expansión e institucionalización de la ciencia en México efectuados en el periodo 1980-2000. Se pretende precisar la dinámica de crecimiento del sistema científico del país y los rasgos esenciales de este proceso, así como las destinadas al sistema de educación superior. Un factor primordial de este proyecto es identificar y caracterizar las políticas que se han diseñado para el sistema de ciencia y tecnología. Los elementos clave del análisis son el funcionamiento, la organización, la estructura y las tendencias de las políticas en esa materia.

Financiamiento de la educación

Uno de los aspectos cruciales para el desarrollo de la educación, en el nivel superior particularmente es, sin duda, el financiamiento. En los últimos años, la negociación del presupuesto federal para la educación superior se ha convertido en un complejo proceso que ha convocado la participación de nuevos actores: los diputados y los representantes de las instituciones de educación superior (IES), especialmente la ANUIES y los rectores de las principales universidades públicas. Para analizar estos procesos, se desarrolla un proyecto sobre el seguimiento del proceso de formulación, negociación y aprobación de dicho presupuesto, durante el periodo 2000-2007.

Gobierno y gestión en sistemas e instituciones educativas

Se adscribe a esta línea cuatro proyectos: uno relacionado con las políticas y el gobierno en México; otro que tiene que ver con el gobierno de la universidad en España; otro más que analiza las políticas institucionales de la UNAM durante el periodo 1970-2008; y un cuarto que cuestiona si los rectores de las universidades públicas mexicanas son líderes o rehenes de sus instituciones. El primer proyecto tiene como propósito central el identificar y analizar los rasgos actuales de las instituciones universitarias y particularmente del gobierno universitario en México. Se busca así lograr un acercamiento a las especificidades del ángulo donde se construyen y definen las decisiones en las instituciones universitarias mexicanas.

El segundo proyecto de esta línea tiene como objetivo el dar cuenta de la génesis, evolución y problemática contemporánea del gobierno universitario en España. El supuesto central del proyecto es que la construcción de las decisiones en las instituciones universitarias ha estado marcada por el influjo de poderes externos a las propias instituciones. El análisis de las políticas universitarias de la UNAM durante el periodo 1970 a 2002, es el tema del tercer proyecto de esta línea de investigación. En él, se pretenden abordar diversos planos institucionales y relacionar el establecimiento de las políticas con los niveles de gobernabilidad institucional. El cuarto proyecto pretende estudiar el papel de los rectores de las universidades públicas mexicanas como actores sociales en su respectivo contexto institucional. Para ello se tienen como objetivos el analizar su influencia en el desarrollo de las instituciones y hacer una tipología de sus trayectorias, sus campos de influencia y el proceso de toma de decisiones.

Evaluación: alumnos, académicos, programas e instituciones

Es este un tema que ocupa el interés de un número importante de investigadores de la educación en el país, debido a los alcances y las repercusiones que tiene para la vida institucional y para el sistema educativo en general. Alrededor de esa línea se han agrupado varios proyectos. El primero de ellos tiene como principales preocupaciones la realización de un diagnóstico de la evaluación de la docencia en las universidades mexicanas y poner a prueba un nuevo modelo en distintos contextos institucionales.

Otro proyecto dentro de esta línea es el que se refiere a la configuración de redes de conocimiento en la investigación social universitaria, relacionando lo local con lo global. En este caso, se pretende diseñar un modelo de análisis de las redes de conocimiento en proceso de configuración, aplicándolo a un entorno regional específico (Chiapas), y a los productos de investigación generados y publicados entre 2000 y 2008. Además de este proyecto, se ha planteado otro que pretende realizar la evaluación de la investigación y de la formación para la pesquisa en ciencias sociales y educación, mediante el diseño y la aplicación de metodologías específicas. Un proyecto más de esta línea es el que se refiere a la evaluación de la satisfacción de los beneficiarios del programa de atención a adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales. En este proyecto se pretende valorar el impacto que dicho programa tiene sobre la población objetivo.

Otro de los proyectos de esta línea se refiere al análisis de los contenidos del área de ciencias y su dimensión didáctica de la prueba PISA 2006. Se pretende analizar los procedimientos para la construcción y validación de los reactivos, así como indagar las valoraciones que hacen los estudiantes universitarios del área de ciencias acerca de los reactivos de la prueba mencionada.

Los procesos de evaluación, sobre todo de los programas académicos aunque también de las instituciones, se han asociado con bastante frecuencia a la acreditación, llegándose a establecer en varios países, sistemas nacionales que los unifican. El proyecto sobre el sistema de acreditación en Chile, centra su interés en el nivel de posgrado. En él se pretende conocer la experiencia de dicho sistema como mecanismo para el aseguramiento de la calidad en ese nivel de estudios. En un sentido semejante a este proyecto, se encuentra el que examina los retos a la expansión y a la calidad del posgrado en México, cuyo eje principal de análisis es la complejidad y heterogeneidad del posgrado universitario.

Estudios comparados

El primero de ellos es un proyecto sobre la evolución del campo del currículo en América Latina, especialmente enfocado a analizar los procesos de apropiación y desarrollo específicos en algunos países de la región. Se pretende, en este sentido, la realización de estudios puntuales sobre la evolución del pensamiento acerca del currículo durante las últimas cuatro décadas en Latinoamérica. Un segundo proyecto tiene que ver con las políticas públicas y la profesión docente en educación básica en América Latina. En este proyecto se busca entender los diferentes procesos de reforma y modernización de la educación básica, realizados en los países de la región, algunos de muy largo alcance y otros de menor envergadura.

Otro de los proyectos busca identificar los elementos para comprender el impacto de la globalización en los sistemas educativos de diversos países de África, América del Norte, Sudamérica, Asia y Europa. El estudio se enfoca en las reformas educativas y las políticas de equidad e inclusión. Otro proyecto, muy cercano a éste, pretende, a nivel de seis países iberoamericanos, construir un marco teórico y analítico que permita mapear y analizar las políticas públicas de educación en las últimas décadas—ya sean las planeadas por los gobiernos, las propuestas o los proyectos de las agencias y los organismos internacionales, o bien, de los movimientos sociales o de las administraciones locales.

La formación de doctores en el mundo es el tema de otro de los proyectos de la línea de estudios comparados. En este proyecto se pretende identificar las fuerzas y las formas del cambio en la formación de individuos del más alto nivel académico, quienes habrán de jugar un papel crucial en la creación y difusión de conocimientos. A ellos también se les considera como las fuentes principales de innovación, investigación y capacidad de desarrollo del conocimiento científico y tecnológico. Otro proyecto tiene que ver con el papel de la educación superior en el desarrollo de las sociedades del conocimiento. En él, se pretenden realizar estudios comparados a nivel nacional e internacional para examinar el papel y la participación de la IES, así como de diversas formas de organización (redes y colectivos), en la conformación de dichas sociedades.

Resultados e impacto de las políticas educativas

A esta línea se adscribe el proyecto sobre la escolaridad y el empleo, particularmente en lo que se refiere al efecto de los ciclos económicos en las condiciones de empleabilidad de la población, según sus niveles de escolaridad en el periodo 1991-2004. Se pretende identificar los cambios en la economía mexicana que permitan explicar los cambios en las condiciones de empleabilidad de los trabajadores según sus niveles de educación.

Modelos analíticos de desempeño educativo en EMS

El primero de ellos plantea una nueva propuesta denominada “Formación Pertinente para la Educación Media Superior (EMS)”, cuyo objetivo es mejorar sustancialmente la eficiencia terminal de los grupos de intervención, así como desarrollar las habilidades verbales genéricas y las habilidades matemáticas de los alumnos del bachillerato. El otro proyecto pretende mejorar el uso del lenguaje como medio de organización y expresión de conocimientos y habilidades en el ámbito de las humanidades, las ciencias y las matemáticas para el nivel medio superior. El tercero de estos proyectos va encaminado a la elaboración de estándares de habilidades verbales y matemáticas para la educación media superior y los primeros años de la superior, de forma que permitan identificar diferentes tipos y niveles, para cada grupo de habilidades.

Currículum y didáctica

En esta línea se adscriben dos proyectos, uno sobre los saberes didácticos para el profesor y otro sobre los modelos educativos y su impacto en los proyectos y prácticas curriculares. El primero de ellos pretende establecer, dentro del debate didáctico de inicios del presente siglo, algunas características que permitan orientar el trabajo docente. El segundo proyecto, por su parte, busca analizar los modelos educativos vigentes en una diversidad de instituciones de educación superior en términos de su impacto en los proyectos curriculares formales y las prácticas educativas que propician.

Conclusiones

Como puede advertirse en la compilación de los proyectos que actualmente se adscriben a las diversas líneas de investigación que se trabajan en el Área de Políticas de la Educación del IISUE, se está atendiendo a una amplia gama de temas que cruzan los diversos niveles y tipos del sistema educativo nacional. Por razones de espacio no se dieron los detalles de cada proyecto, pero se trata de investigaciones de tipo individual o colectivo, que utilizan diversas metodologías, de acuerdo con sus objetos de estudio. En el

caso de los colectivos, los integrantes de los grupos de investigación pertenecen a diversas entidades de la propia UNAM o a diferentes instituciones del país e incluso del extranjero. También hay casos de colaboración con organismos federales e internacionales.

Del mismo modo, hay una variedad de fuentes de financiamiento, desde las institucionales, pasando por el CONACYT y de fundaciones nacionales o internacionales. Un aspecto importante que es necesario subrayar es el de la participación de estudiantes, que implica una tarea de enorme valor para formar a los futuros investigadores. Cabe señalar que la duración de los proyectos es variable, los hay de corto plazo y otros cuyo horizonte es de varios años. Es así como un grupo de investigadores del IISUE plantea atender desde una perspectiva académica, algunos de los grandes problemas y temas de interés en el área de políticas del sistema educativo mexicano.

Bibliografía

Anexo estadístico del III informe de gobierno <http://informe.gob.mx/anexo.estadistico/pdf/3.3pdf> [Consulta: 8 noviembre, 2009].

Flores Crespo, Pedro. "Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva" [en línea]. Sinéctica. *Revista electrónica de educación*, 33 (2009) <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/SIN33_08> [Consulta: 7 noviembre, 2009].

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). *Panorama educativo de México 2008*. México: INEE, 2009.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). "PISA en español". <<http://www.oecd.org/document/PISA>> [Consulta 8 noviembre, 2009].

Reimers, Fernando y McGinn, Noel. *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. México: CEE-AUSIAL, 2000.