



**REVISIÓN NACIONAL DE
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
EDUCATIVO**

**REPORTE DE LOS EXAMINADORES
SOBRE MÉXICO**

INDICE

| | |
|--|----|
| PREFACIO | 3 |
| REPORTE DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE EL SISTEMA DE I&D EDUCATIVO EN MÉXICO | 4 |
| 1. INTRODUCCION A LA REVISIÓN DE LA OCDE SOBRE EL SISTEMA DE INVESTIGACION Y DESARROLLO EDUCATIVO MEXICANO | 4 |
| 2. EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO | 6 |
| 2.1 Descripción General del Sistema Educativo | 6 |
| 2.2 Los principales retos del sistema educativo. | 9 |
| 2.3 La estrategia del cambio: el acuerdo para la descentralización. | 10 |
| 2.4 Los resultados de la descentralización y los nuevos retos de las políticas de educación. . | 12 |
| 2.5 Conclusiones | 16 |
| 3. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EDUCATIVO EN MÉXICO | 18 |
| 3.1. Panorama histórico | 18 |
| 3.2. Investigadores educativos..... | 20 |
| 3.3 Instituciones de Investigación y comunidades de investigación | 22 |
| 3.4. Relevancia y calidad de la IyD educativa..... | 30 |
| 3.5. Difusión de la investigación | 32 |
| 3.6. Apoyo y financiamiento para la investigación | 32 |
| 3.7 Impacto de la Investigación y el Desarrollo Educativo | 35 |
| 4.- DISCUSIONES DE LOS RETOS | 36 |
| 4.1. El Enfoque de la Investigación..... | 36 |
| 4.2. La Capacidad de Producir Investigación | 36 |
| 4.3. Financiamiento de la Investigación Educativa. | 37 |
| 4.4. Utilización de la Investigación por Parte de los Hacedores de políticas. | 37 |
| 4.5. Utilización de la Investigación por Parte de los Profesionales..... | 38 |
| 5. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA DE INVESTIGACION EDUCATIVO DE MÉXICO | 39 |
| 5.1. Una estrategia de investigación nacional..... | 39 |
| 5.2. Impulso a la infraestructura y a la capacidad de la investigación..... | 40 |
| 5.3. Fortalecimiento de la utilización de la Investigación y el Desarrollo Educativo | 42 |

PREFACIO

1. El Reporte de los Examinadores sobre México es la tercera revisión de la OCDE sobre las políticas de Investigación y Desarrollo educativas de un país Miembro. Los primeros dos informes sobre Nueva Zelanda y Reino Unido respectivamente, fueron presentados en la reunión del Consejo de Gobierno del CERI en otoño del 2001 y 2002. Estos dos informes han sido publicadas con los títulos “Nuevos Retos para la Investigación Educativa” (CERI, 2003).

2. El propósito de los informes de la OCDE/CERI sobre la Investigación y el desarrollo educativo en México es valorar hasta que punto el sistema educativo de IyD dentro de un país está funcionando como un medio efectivo para crear, cotejar y distribuir el conocimiento que los profesores y los hacedores de políticas pueden utilizar. Por ello, el informe de los examinadores que se adjunta sobre la IyD educativo en México puede ser visto como una evaluación de la eficacia del sistema para desarrollar y aplicar conocimiento utilizable con el fin de mejorar la calidad de las prácticas y políticas educativas.

3. El trabajo de las revisiones sobre Investigación y Desarrollo educativo se deriva de un análisis genérico sobre la administración del conocimiento con dos publicaciones centrales: *La Administración del Conocimiento en las Sociedades del Aprendizaje* (CERI, 2000) e *Innovaciones en la Economía del Conocimiento: Implicaciones para la Educación y para los Sistemas de Aprendizaje* (CERI, 2004). La primera publicación hace un fuerte llamado para crear mejores bases de conocimiento para determinar las políticas educativas y las prácticas dado que el número, la calidad y el éxito en la creación, la mediación y la aplicación del conocimiento son relativamente bajos en el sector educativo comparados con otros sectores tales como el de la salud y el de la ingeniería. La última publicación aborda cuatro tipos de innovaciones en la educación y en otros sectores. Enfatiza que para que un país pueda considerarse en la vanguardia del aprendizaje para la transformación, se deben apoyar sistemáticamente tanto las innovaciones radicales como las incrementales. Más aún, las innovaciones exitosas deben de ser transferidas rápidamente a través de un sistema en red, y la transferencia del conocimiento por si misma se convierte en un área radical para la innovación. Finalmente, los gobiernos y las autoridades de educación deben acoger abiertamente la evidencia-informada para las políticas y la práctica.

4. El Informe de los Examinadores sobre el sistema de IyD educativo en México, así como el Informe de Antecedentes preparado por COMIE (Consejo Mexicano para la Investigación Educativa), México, se encuentran adjuntos.

5. El equipo de trabajo para la realización de este informe estuvo compuesto por Susan Fuhrman, Rectora de la Escuela de Graduados en Educación, Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos; F. Javier Murillo, Profesor en la Facultad de Capacitación para Profesores y Educación, Universidad Autónoma de Madrid, España; y Sergio Martinic Valencia, Profesor y Coordinador del Programa de Doctorado en Ciencias para la Educación en la Universidad Pontificia Católica de Chile. El Análisis Principal Kurt Larsen, del CERI de la OCDE asistió al equipo de revisión llevando a cabo la revisión y escribiendo la revisión del informe.

REPORTE DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE EL SISTEMA DE I&D EDUCATIVO EN MÉXICO

1. INTRODUCCION A LA REVISIÓN DE LA OCDE SOBRE EL SISTEMA DE INVESTIGACION Y DESARROLLO EDUCATIVO MEXICANO

1. Las sociedades complejas y los sistemas de educación requieren bases de conocimientos sólidas para los practicantes y para los hacedores de políticas. Esto es quizás mucho más importante en México comparativamente con otros países miembros de la OCDE, ya que México es considerado muchas veces como una economía que se encuentra en una fase de “nivelación” en donde el énfasis para mejorar la difusión y la calidad del capital humano es crucial para el futuro desarrollo económico y social. Los retos sociales y culturales para México son igualmente importantes e incluyen la consolidación de una democracia moderna y de una sociedad multicultural con igualdad de oportunidades para las poblaciones indígenas.

2. El propósito de esta revisión es evaluar hasta que punto el sistema de investigación y desarrollo educativo está funcionando en México de manera efectiva para crear, cortejar, y distribuir el conocimiento de forma tal que la práctica y la política puedan estar diseñadas tomándolo en cuenta. Dados los inmensos retos que el sistema educativo mexicano enfrenta (como se discute en el capítulo 2) el sistema educativo de IyD en educación tiene un amplio potencial para jugar un papel muy importante para asegurar una mejor base del conocimiento en las futuras decisiones del sistema educativo mexicano. El reciente estudio económico de la OCDE sobre México, destaca posiblemente el mayor reto para México, el fortalecimiento del capital humano es ciertamente una condición necesaria para lograr un alto crecimiento sostenido en el largo plazo. A pesar de las importantes mejorías de las pasadas décadas, especialmente en el aumento de la matrícula en la educación básica, para una sociedad con un rápido crecimiento de la población en edad escolar. El capital humano en México, está muy por detrás de la mayoría de los países miembros de la OCDE. (OECD, 2003a).

3. Aunque el gasto en educación en México cuenta por más de una quinta parte del gasto público total (comparado con el promedio del 13% dentro de los países de la OCDE), en proporción con el PIB, es de los más bajos en el área de la OCDE, y es especialmente bajo si se corrige para tomar en cuenta la gran proporción relativa de jóvenes del país (de 5-29 años) en el total de la población (OECD, 2003a).

4. A pesar del gasto relativamente bajo en educación, México ha realizado considerables mejoras para aumentar la cobertura y la calidad de la educación básica en las pasadas décadas. Como se mencionó en el capítulo 2, en donde se muestra un breve panorama de los principales desarrollos y retos dentro del sistema educativo mexicano, el enfoque principal de las políticas educativas mexicanas ha sido lógicamente proporcionar educación básica obligatoria para una población joven, como parte de una estrategia muy importante y de largo plazo para combatir la pobreza y para mejorar el nivel del capital humano. De esta forma, la educación básica obligatoria

abarca en la actualidad hasta los 14 años (1 año de pre-escolar, 6 años de primaria y 3 de secundaria). Para el año 2006, 2 años de pre-escolar serán obligatorios, y 3 años para el 2008. Actualmente el principal esfuerzo es, por un lado, aumentar el acceso al nivel pre-escolar y a la educación secundaria y, por el otro, mejorar la calidad en general y la relevancia de la educación básica obligatoria.

5. Es en este contexto que el propósito, el alcance, y el desarrollo del sistema de Investigación y Desarrollo educativo mexicano debe ser entendido. La mayoría de los temas abordados por los investigadores educativos mexicanos están vinculados, directa o indirectamente, con la necesidad de un desarrollo educativo en México. Está es la razón por la cual la mayoría de la investigación educativa en México no se encuentra organizada en disciplinas académicas que aborden asuntos educativos, sino más bien en más de 30 campos o tópicos relacionados con el desarrollo educativo.

6. Como se menciona en el capítulo 3, la actividad de IyD educativo en México es relativamente pequeña. Existen cerca de 500 investigadores educativos en México, lo que corresponde al 0.03% de los 1.5 millones de profesores (considerando a los profesores desde pre-escolar hasta la educación superior). Si se aplicara una definición más amplia de los investigadores educativos, para incluir, por ejemplo, a las instituciones de capacitación para los profesores, tales como la Universidad Nacional Pedagógica, o a las iniciativas de educación estatal y federal y a las ONG, este número podría ser de 5 a 10 veces mayor. De cualquier forma, la relación entre el número de investigadores y el número de profesores es aún baja. En los Estados Unidos y en Europa, los investigadores educativos generalmente se concentran en enseñar en cursos de post-gradado y en llevar a cabo investigaciones. En América Latina, por otro lado, los investigadores generalmente desarrollan varias funciones al mismo tiempo y con frecuencia cambian fácilmente sus actividades entre investigación, docencia, consultoría, toma de decisiones e intervención directa. Esto implica que los investigadores pueden jugar un papel importante para la transferencia del conocimiento en el sistema educativo mexicano, tanto como productores o como usuarios de la IyD educativo. Por ejemplo, algunas de las principales, posiciones gerenciales dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP) están ocupadas por anteriores investigadores educativos.

7. A través de las entrevistas que se llevaron a cabo, se pudieron identificar algunas de las principales “discrepancias” entre las necesidades de los diseñadores de políticas mexicanos y de los practicantes de contar con investigación relevante y que pueda ser aplicada, por un lado, y la investigación y desarrollo educativo que actualmente se está llevando a cabo, por otro lado. En contraste con casi cualquier otro país miembro de la OCDE, la mayor parte de los investigadores educativos en las universidades y en los centros de educación se especializan en la investigación educativa a nivel profesional en lugar de especializarse en la investigación educativa básica. Esto es una paradoja, dado que el enfoque principal de las políticas educativas en México en las décadas pasadas ha sido mejorar la cobertura y la calidad de la educación básica. Lo que es más, existe una considerable escasez de investigadores educativos con las habilidades cuantitativas suficientes – como en la mayoría de los países de la OCDE – lo que obstaculiza la investigación para la evaluación educativa en un momento crítico: cuando la importancia de la evaluación educativa está creciendo en toda América Latina y en la Región del Caribe. Finalmente los vínculos entre la investigación educativa y los practicantes son débiles en general, con poca capacidad para que los profesores se involucren con una reflexión sistemática de sus prácticas educativas y de participar en proyectos de investigación con investigadores experimentados.

8. En el capítulo 4, estas “discrepancias” y muchos otros temas, tales como la construcción de capacidad para la investigación y el financiamiento de la investigación serán abordados. Finalmente, en el capítulo 5, sugerimos un número de recomendaciones para poder fortalecer la

efectividad en general del sistema de investigación y desarrollo educativo mexicano para producir y para aplicar conocimientos que mejoren la calidad de las prácticas y de las políticas educativas. Creemos que si estas recomendaciones son implementadas, podrá existir una mejor base de conocimiento para mejorar la calidad de las prácticas y de las políticas educativas en México.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

9. México tiene uno de los sistemas educativos más grandes y complejos en América Latina. Cerca de 31 millones de estudiantes están dedicándose a sus estudios en varios niveles y de diferente forma dentro del sistema.

10. Para lograr la cobertura actual, el país ha tenido que crear alternativas institucionales y educativas para asegurar el acceso a la escuela de las poblaciones indígenas, de la gente joven, y de los adultos que se encuentran estudiando para obtener un nivel superior o capacitándose para el trabajo, con grupos considerables de la población viviendo en regiones remotas. El país tiene un sistema basado en la escuela y uno que no está basado en la escuela, así como importantes esquemas remotos de aprendizaje que garantizan el acceso de una población culturalmente diversa y geográficamente dispersa. Los esfuerzos del Gobierno en los pasados 70 años han incrementado el promedio de escolaridad para la población que se encuentra en los 15 años de edad de 1 a 7.67 años. (SEP, 2001)

11. Esta amplia cobertura estuvo acompañada de un sistema crecientemente complejo y de una red de instituciones. El proceso generó nuevos problemas administrativos y educativos que afectaron la eficiencia, la calidad y la equidad del sistema educativo. Hasta finales de la década de los 80s, la descentralización del sistema y las mejoras en la calidad y en la equidad del aprendizaje estuvieron dentro de los principales objetivos de las políticas educativas. Esto fue fortaleciéndose incluso más allá de 1992, dado que se firmó un acuerdo que comprometía al Gobierno Federal, a los Gobiernos Estatales y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a implementar un nuevo ciclo de reformas basadas en la descentralización y en la mejora de la eficiencia, la calidad y la relevancia de los resultados.

12. Este capítulo describe las principales características del sistema educativo mexicano, las políticas generales que han dirigido los cambios en los pasados 10 años y los retos educativos que aún permanecen y que son asuntos importantes para la comprensión y la transformación del sistema educativo del país.

2.1 Descripción General del Sistema Educativo

13. México cuenta con 3 tipos de educación administradas de 4 diferentes formas:

14. Los tipos de educación son: educación básica que está constituida por pre-escolar, primaria y secundaria; educación secundaria superior, constituida por el bachillerato y por la vocacional técnica y, por último, la educación superior ya sea de grado universitario o nivel post-graduado. Durante todo el siglo 20, sólo la educación primaria fue obligatoria. Fue hasta 1993, que la educación secundaria se hizo obligatoria, y en el 2002 el nivel pre-escolar. Por ello, para el año

2008, la educación básica obligatoria cubrirá de los 3 a los 14 años (3 años de pre-escolar, 6 años de primaria y 3 años de secundaria)

15. Cada uno de estos tipos, cuenta a su vez, con organizaciones formales basadas en las escuelas y un sistema no basado en las escuelas. El primero principalmente proporciona educación a la población en edad escolar y el segundo principalmente a la población adulta. El sistema educativo que no está basado en las escuelas es relativamente pequeño comparado con el sistema basado en las escuelas. Es principalmente educación de los adultos, en donde no más de un millón de adultos están registrados (contra más de 30 millones basados en el sistema escolar). La educación indígena y remota para las áreas rurales es, casi exclusivamente, parte del sistema basado en las escuelas. El siguiente cuadro muestra esta organización y los diferentes componentes dentro del sistema.

Cuadro. 1 Descripción General del Sistema de Educación Mexicano

| Tipo de Educación | Nivel | Basado en la escuela | No basado en la escuela |
|---------------------------|---------------------|--------------------------------|---|
| | Educación Inicial | Educación Inicial | Educación por padres |
| Educación Básica | Pre-escolar | General | Primaria para adultos Secundaria para adultos Capacitación Vocacional |
| | | Comunidad | |
| | | Indígena | |
| | Primaria | General | |
| | | Comunidad | |
| | | Indígena | |
| | Secundaria | General | |
| | | Comunidad | |
| | | Indígena | |
| Capacitación Vocacional | Capacitación | | |
| Bachillerato Preparatoria | Profesional Técnica | Profesional técnica | Educación abierta a distancia |
| | Bachillerato | General | |
| | | Técnico | |
| Educación Superior | Profesional Técnica | Profesional técnica | Educación abierta a distancia |
| | Grado Universitario | Capacitación de los profesores | |
| | | Grado Universitario | |
| | | Grado Técnico | |
| | Post-grados | Especialización | |
| | | Grado de Maestría | |
| | | Doctorado | |

Fuente: SEP (2003:8)

16. Existen 4 formas de administración o de apoyo para los establecimientos educativos: federal, estatal, privada y autónoma. 71% de los pupilos asisten a escuelas administradas por los gobiernos del estado y sólo 11% asiste a aquellas dirigidas por la Federación. El tamaño de la administración Estatal se explica principalmente por la descentralización de la educación básica y la capacitación de los profesores que comenzó en 1992 (SEP 2003). Las formas de administración privada y autónoma abarcan el 18% del alumnado principalmente en el sistema de educación secundaria y de educación superior.

17. En los últimos 70 años, la prioridad del sistema educativo mexicano fue la de expandir la cobertura de la educación primaria. El éxito de esta política condujo a un aumento sin precedentes en el número de las inscripciones, alcanzando así una cobertura casi universal (93.1) en el año escolar 2002-2003 (SEP, 2001). Entre 1970 y 2003, las inscripciones totales de todos los niveles dentro del sistema educativo basado en las escuelas creció de 11.5 millones de estudiantes en 1970 a 30.9 millones en el 2002-2003. (SEP, 2003:13). En el mismo periodo el porcentaje promedio de la educación subió de 3.7 a 7.8 años para los hombres y de 3.1 a 7.3 años para las mujeres¹. El siguiente cuadro muestra la distribución de los estudiantes por tipo de educación y por forma de administración para el año escolar 2002-2003.

18. Las cifras oficiales de cobertura de 93.1% en la educación primaria (6 grados para los niños de 6 a 11 años de edad) y de 85.6% para la educación secundaria (3 grados de 12 a 14 años) han sido tradicionalmente cuantificados como los índices totales de inscripciones que considera a todos los niños registrados, y no solo aquellos que están en el grupo de edad de acuerdo a la norma. Recientes estimaciones de **niveles de registros netos** del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), nos muestran que las cifras gruesas subestiman los niveles de registros reales en primaria y sobre-estiman aquellos de la educación secundaria básica. De acuerdo con el INEE, los niveles de registros netos en la educación primaria son de cerca del 98%, pero en la educación secundaria básica es sólo cerca del 70%. Estos datos nos muestran que la cobertura universal a nivel primaria es casi una realidad, pero que el grado de desgaste a nivel de secundaria básica es muy alto. De hecho, la cobertura a los 13 años de edad es del nivel de un 80%, y a los 14 años este cae a 70% o menos. A los 15 años es del 60%.

Cuadro 2. Pupilos en el Sistema basado en la escuela por Nivel de Educación y por Forma de Administración 2002-2003

| | Federal | | Estatal | | Privado | | Independiente | | Total | |
|-----------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------------|------|--------|------|
| Pre-escolar | 339 | 10.4 | 2,928 | 13.1 | 369 | 9.5 | | | 3,636 | 11.8 |
| Primaria | 929 | 28.4 | 12,737 | 57.1 | 1,191 | 30.5 | | | 14,857 | 48.2 |
| Secundaria | 407 | 12.4 | 4,804 | 21.5 | 449 | 11.5 | | | 5,660 | 18.2 |
| Capacitación Vocacional | 331 | 10.2 | 392 | 1.8 | 441 | 11.3 | | | 1,165 | 3.8 |
| Bachillerato / Preparatoria | 911 | 28 | 1,194 | 5.4 | 711 | 18.2 | 479 | 34.8 | 3,295 | 10.7 |
| Educación Superior | 346 | 10.6 | 250 | 1.1 | 742 | 19 | 899 | 65.2 | 2,237 | 7.3 |
| Total | 3,263 | 100 | 22,283 | 100 | 3,903 | 100 | 1,401 | 100 | 30,850 | 100 |

Nota: El lado izquierdo de cada columna muestra números en cientos, la columna derecha muestra el porcentaje

1. SEP. Plan Nacional de Educación 2001-2006. México, 2001:58

Fuente: SEP (2003) (n=30.9 millones de pupilos)

19. Como se puede observar en el cuadro 2, 78% de la población cubierta por el sistema basado en las escuelas está en el nivel de educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria básica). El tamaño relativo de este nivel puede ser explicado por la estructura de la pirámide de edad de la población, en donde el 26% se encuentra en las edades de 4 a 15 años (SEP 2003:11). La educación secundaria alta, por otro lado, cuenta con un 11%, la educación superior el 7% y finalmente los servicios de capacitación vocacional cubren el 4% restante (SEP 2003:11). En estos niveles, así como en el nivel pre-escolar, aún subsisten problemas de cobertura y de provisión insuficiente concentrados en aquellos Estados de la República que cuentan con los índices de pobreza más altos.

2.2 Los principales retos del sistema educativo.

20. El incremento de la cobertura en un periodo relativamente corto de tiempo, generó nuevos retos resultado de los cambios del sistema educativo. Hasta finales de la década de los ochenta, la administración escolar estuvo altamente centralizada y esto, junto con las dificultades inherentes de la regulación y de la coordinación, fue uno de los factores que permitieron el surgimiento de una pobre eficiencia interna y una calidad inequitativa de los resultados escolares.

21. Ciertamente, a pesar de el 100 de inscripciones a nivel del primer grado de primaria, muchos estudiantes, particularmente niños de los estados mas pobres y del sector rural, no completan este nivel en el tiempo normal (Muñoz 2000; CEPAL, 2002b).

22. Respecto del acceso, retos significativos permanecen en los niveles de educación pre-escolares, secundaria, y superior. Por ejemplo, 24 % de los niños de 5 años no asisten al pre-escolar. Sólo 47% de las personas jóvenes con edades entre 16 y 18 años están en la educación secundaria alta y sólo uno de cada 5 jóvenes de 19 a 23 años está en la educación superior (COMIE 2003). Esta inequidad en el acceso se corrobora por la diferencia sustancial en el país si consideramos el promedio de escolaridad. Mientras que en los Estados del norte el promedio de escolaridad va de 7.7 a 8.7 años, en los Estados del sur, el nivel es de 5.7 a 6.7 años (SEP 2001:59). El Estado de Chiapas, por ejemplo, se encuentra en último lugar respecto de los niveles educativos en el censo del 2000. El promedio actual (5.7 años) es más bajo de lo que era el promedio del Distrito Federal hace 30 años (Martínez Riso, 2002).

23. Lo que es más, las evaluaciones nacionales elaboradas por la Secretaría de Educación Pública y los estudios internacionales en los que el país ha participado nos muestran resultados pobres alcanzados en los cursos de los estudiantes. Una evaluación aplicada por la UNESCO a estudiantes del tercer y cuarto grado de la educación básica en 13 países de la región coloca a México en el tercer grupo de estos países, con un resultado menor al promedio regional (UNESCO 1998). Fue el noveno lugar por sus resultados en las

pruebas de progreso aplicados al tercer grado de educación primaria y el séptimo en pruebas de matemáticas en el mismo año (Observatorio, 2000).

24. De acuerdo con los resultados del PISA 2000 de la OCDE, México se ubica en el último lugar de la OCDE en la capacidad de lectura combinada para los estudiantes de 15 años, con 44% de esta categoría de edad en el nivel más bajo, más del doble del nivel de promedio de la OCDE². En la evaluación conocida como PISA plus (dada a conocer en julio del 2003) los resultados promedio país son: 422 puntos en capacidad de lectura y 387 en capacidad matemática. Ambos resultados son significativamente menores que el promedio de los países de la OCDE (500 puntos en ambos exámenes), pero más altos que el promedio de los países de América Latina que participaron en esta evaluación (395 en lectura y 357 en matemáticas).

2.3 La estrategia del cambio: el acuerdo para la descentralización.

25. El año de 1992 marcó el comienzo de una nueva ronda de reformas educativas diseñadas para resolver el problema de la cobertura, la calidad y la equidad del sistema nacional de educación. En ese año, los actores políticos principales en el sistema educativo firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual acordaron tres cambios fundamentales: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y los materiales, y finalmente, el fortalecimiento del valor o importancia asignado al trabajo de los maestros, confiriéndole un estatus profesional y el aprecio que merece³ El acuerdo fue la base política necesaria para la aprobación de la Ley General de Educación de 1993.

26. El Acta contenía las siguientes provisiones: la descentralización de la administración de la educación básica y de la capacitación de los maestros (de la Federación hacia los gobiernos de los Estados); incremento de la escolaridad obligatoria básica de 6 a 9 años; la reforma curricular de la educación básica; el desarrollo de programas compensatorios, el fortalecimiento de la educación bicultural y multicultural⁴ y la creación de un sistema nacional para la evaluación de la calidad educativa. La reforma que se inició con este documento ha permitido el surgimiento de cambios fundamentales en el sistema educativo, en los sistemas de monitoreo; en los contenidos y métodos así como en la redefinición de las relaciones entre la Federación y los Estados en materia de educación.

27. Este nuevo ciclo de reformas necesita impactar simultáneamente a dos dimensiones o procesos altamente complejos y muchas veces conflictivos entre sí, por un lado, la transferencia de la administración y del financiamiento de la educación básica y por el otro, a la mejoría de la eficiencia y de la calidad de los métodos educativos y de sus resultados. La

² Este es el promedio de resultados en la capacidad de lectura, matemática y ciencia. Ver CENEVAL, 2003.

³ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica SEP, documento firmado y presentado el 18 de Mayo de 1992. México 1992.

⁴ Existen 62 grupos étnicos reconocidos y cada uno de ellos tiene su propio idioma. Existen cerca de 300 variantes (dialectos) de esas 62 lenguas (UNESCO, 2001:258).

primera dimensión involucra factores institucionales y la segunda a la práctica y características de la enseñanza y del proceso de aprendizaje en sí mismo.

28. La descentralización de la educación que se llevó a cabo en 1993 es la reforma institucional más grande de los últimos 20 años. Transfiere la responsabilidad a los Estados en lo relacionado a la gestión y administración operativa del sistema en todos los niveles de educación básica y para la capacitación de los maestros y la definición de contenidos locales de la curricula nacional. El Gobierno Federal, por su parte, mantiene la responsabilidad de desarrollar los planes de estudio y programas para la educación primaria y secundaria, así como para la capacitación de los profesores. Mantiene también el desarrollo y la actualización de los libros de texto y el diseño de programas educativos compensatorios y bilingües para los sectores más pobres de la población.

29. Durante el gobierno del Presidente Zedillo (1994-2000), se realizó una reforma importante de la curricula de la educación básica y de los grados de capacitación de los maestros (COMIE 2003). Desde el punto de vista de la organización del sistema, se fortalecieron los poderes de los estados y, para mantener el carácter nacional del sistema, se hizo responsable a la Secretaría de Educación Pública Federal del diseño de los planes y programas, de preparar los libros de texto, de la planeación y evaluación de los resultados y de la promoción de la equidad en el sistema escolar. De esta forma, el gobierno central ha mantenido un alto grado de control en la definición del contenido de los procesos educativos y en el sistema de evaluación.

30. A pesar de que el acuerdo y el Acta se refieren a educación básica, sus repercusiones impactan otros niveles del sistema y trascienden las fronteras de la administración, ejerciendo una influencia directa en la capacitación de los maestros y en los métodos de enseñanza. Un ejemplo de esto son los cambios introducidos ente 1995 y el año 2000 en el nivel superior de enseñanza secundaria del sistema nacional de educación técnica, tal como la creación de nuevas instituciones de enseñanza, de las cuales los estados eran los responsables, el progreso en la racionalización de las opciones de cursos, las medidas para capacitar o actualizar la profesión de los maestros y la introducción de procesos de administración y resultados en la educación (Didou y Martínez, 2002).

31. Las políticas de educación promovidas por el Presidente Salinas y que continuaron durante el periodo del Presidente Zedillo han incluido, desde 1989 cambios importantes en el sistema educativo superior de México, con la promoción de la evaluación externa y las políticas de acreditación; el financiamiento vinculado a las evaluaciones; y una educación técnica superior, con las universidades tecnológicas (similares a los colegios comunitarios en los Estados Unidos y a los institutos universitarios de tecnología de Francia) que ofrecen programas de dos años. Desde 1996, estas políticas fueron reforzadas con programas tales como los que se describen más abajo (2.4©): FOMES, PROMEP, etc.

32. Hay límites en esta descentralización. Diferentes actores indicaron en las entrevistas que muchos estados aun no tienen una administración unitaria para los servicios anteriormente federales y estatales y que un enfoque centralizado aún existe; por ejemplo en la legislación que gobierna el sistema educativo y en la definición de aspectos tales

como la curricula y la evaluación. En estos aspectos, las características particulares de cada estado generalmente no son tomadas en cuenta por las autoridades centrales (Observatorio 2002:61). Lo que es más, la interferencia del gobierno en estas y otras áreas se ve acentuada por su control sobre los financiamientos que transfiere a los estados (COMIE, 2003). El sistema fiscal Mexicano, altamente centralizado, ha tenido como una de otras tantas consecuencias, una muy alta dependencia de los estados de los fondos federales.

33. Los cambios que tuvieron lugar en Julio del 2000 también significaron un cambio en el enfoque en las políticas educativas. Desde su elección, el Presidente Vicente Fox formó varios grupos de trabajo, conocidos como los “equipos de transición”, y el grupo de Coordinación Educativa preparo un documento con el título “Bases para la elaboración del Programa Educativo 2000-2006”. Con base en este documento, y las consultas especializadas con varios sectores sociales, las nuevas autoridades diseñaron el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP 2001).

34. Este plan, basado en los acuerdos de 1992, define tres objetivos estratégicos que dan un nuevo impulso al proceso del cambio. Ellos son: fortalecimiento de la equidad en la educación; mejoría de la calidad de los resultados y; promoción del federalismo y de la participación social en la educación⁵. Este plan señala las políticas que están siendo implementadas en la actualidad (2001-2006) y ofrece un énfasis claro hacia la calidad y el desarrollo de la descentralización de la educación, por lo tanto reforzando el ciclo de reformas delineado en el Acuerdo de 1992.

2.4 Los resultados de la descentralización y los nuevos retos de las políticas de educación.

35. En las secciones que siguen, analizaremos brevemente los cambios del sistema educativo, en los distintos niveles, resultado de estas reformas. Lo que es más, subrayaremos algunos de los retos y las principales iniciativas nuevas de las políticas educativas actuales.

(a) Educación Básica.

36. La educación básica en México consiste de la educación pre-escolar, primaria y educación secundaria básica. Los cambios institucionales y el nuevo entorno regulatorio han dado lugar a un incremento en la cobertura, particularmente en los niveles de inicio del sistema. La legislación de Educación General hizo obligatorio para el Estado asegurar que los niños que ingresan a la escuela primaria hayan cursado por lo menos un año de pre-escolar (SEP 1999). Desde 1990, las estadísticas muestran que el número de niños en edad escolar (6-16 años) que no se encuentran en la escuela cayó progresivamente a 2.5% en 1995 (Muñoz, O., 2000). El ritmo neto de participación escolar para niños entre las edades de 6 y 14 años se incrementó de 86.5% en 1990 a 92.4% en el 2000 (SEP 2002:14).

⁵ El concepto de “federalización” tiene dos sentidos en México. Antes de 1993, el concepto evocaba la idea de centralización del Estado Federal. Después de 1993, por otro lado, “federalización” se refiere a la descentralización del sistema.

37. Adicionalmente, en los últimos 10 años la educación rural y multicultural bilingüe ha sido fortalecida en todos los niveles, y esfuerzos considerables se han hecho para asegurar que los indígenas y los niños en los pueblos tengan acceso a la educación pre-escolar. En el periodo 2000-2001, estos niños representaron el 12.2% del registro escolar (SEP 2002:13). Al final de la década de los 90's, cerca del 80% de los niños con 5 años de edad estaban recibiendo educación en alguna de sus formas: general indígena o en escuela comunitaria.

38. La Ley General de Educación reconoce que el Estado tiene la obligación de promover la equidad en la educación. En los últimos 10 años, esta obligación se ha enfocado en los “programas compensatorios”. En este periodo, se canalizaron recursos considerables hacia los programas focalizados implementados en los estados más pobres del país, en donde vive cerca del 40% de la población indígena (Winkler, 2002:214)⁶. Los que más se conocen entre ellos son PROGRESA y el Programa para Combatir el Rezago Educativo (PARE I y II). Entre sus acciones incluyen la mejoría de la infraestructura, la distribución de los materiales de enseñanza, la capacitación y los incentivos para los maestros (UNESCO, 2001)⁷

39. Las evaluaciones aplicadas para estos programas, principalmente a PROGRESA, muestran un impacto positivo en el acceso a la educación y a la asistencia regular y de largo plazo a la escuela por parte de los niños, y particularmente de las niñas (Observatorio, 2002:85). Sin embargo, programas como estos tienen menos influencia en la calidad de los cursos. Los subsidios otorgados a las familias hacen más para apoyar la asistencia y la permanencia en las escuelas que en la calidad de los resultados educativos alcanzados por los estudiantes en cuestión (Observatorio, 2001)⁸

40. En los últimos pocos años, la educación básica ha sido el centro de las reformas. Así como la reorganización institucional fue resultado de la descentralización, ha habido también una reforma mayor de la curricula en el nivel primario y secundario, se han preparado nuevos libros de textos y se han introducido cambios en el paquete curricular y en la organización de la capacitación inicial (colegios de preparación de maestros), así como la capacitación continua de los maestros (los centros de maestros, cursos y talleres). La reforma del currículo está en proceso y se espera que esté en marcha al inicio del año escolar 2004-2005.

⁶ Estos Estados son Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, y Chiapas, en donde cerca del 80% de la población de cada uno de estos estados vive en pobreza (Muñoz Izquierdo, C, et al 2002:505).

⁷ PROGRESA es un programa compensatorio en educación que manejado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo principal es el de fortalecer la demanda educativa al distribuir un subsidio entre las familias de bajo ingreso con niños en edad escolar. Esto esta diseñado para incrementar la cobertura y mantener a los estudiantes en las escuelas. Ver México (SEDESOL). Resultados de la Evolución del programa PROGRESA, 2001. www.sedesol.gob.mx/progresas. Desde marzo del 2002, hay un nuevo programa denominado “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”. Ver www.oportunidades.gob.mx

⁸ Para evaluaciones, ver: SEDESOL, evaluación de los resultados de PROGRESA, 2001 y CONAFE, información sobre programas compensatorios.

41. A pesar de las políticas mencionadas, muchas de las medidas promovidas por la reforma no sólo no llegan a las escuelas, sino tampoco a las aulas (Ramírez, 2000). Existe un amplio consenso de que, si las escuelas no se convierten en el vehículo del cambio, será difícil mejorar la calidad de la enseñanza y el ambiente escolar, que son dos elementos clave de un desempeño mejor.

42. Para abordar este problema, un programa amplio, el Programa Escuelas de Calidad-PEC⁹ fue lanzado en 2001, haciendo a la escuela el principal instrumento de cambio.

43. El objetivo fundamental del programa es mejorar la calidad de la educación recibida por cada estudiante al intervenir en la administración escolar, el desarrollo del plan de la escuela, fortalecer la función del líder en la escuela y la creación de una cultura de la evaluación (SEP 2001). Los recursos son otorgados a las escuelas participantes, quienes deciden su canalización a través de proyectos bajo un plan de mejoría de 5 años con objetivos cuantificables.

44. El programa se ha convertido en un símbolo de las políticas actuales. Esto puede apreciarse en el incremento de las escuelas participantes, de 2,240 en el primer año (2001-2002) a 9,818 en el año escolar 2002-2003. La cobertura actual es 4.4 veces más alta que en el primer año (Álvarez, 2003) y se espera que alcanzará 15,000 escuelas en el periodo 2004-2005. Actualmente se encuentra en marcha una evaluación de los resultados alcanzados en los primeros años de operación de este programa.

(b) Educación Secundaria Superior.

45. La educación secundaria superior ha sufrido cambios fundamentales en los años recientes, tanto en su organización institucional como en sus planes de estudio, sus premios y sus certificados. En la década de los setenta, el sistema de educación técnica se independizó de las universidades y se organizó en dos formas: el bachillerato técnico y los cursos técnicos profesionales. Bajo el gobierno anterior, el proceso de descentralización de los bachilleratos había comenzado. Esta descentralización continúa bajo el gobierno actual e incluye ahora la educación técnica.

46. Con respecto a los planes de estudio, la provisión de educación ha sido redefinida con el objetivo de adaptarse a las nuevas habilidades y a los requerimientos de las economías regionales y nacionales. Debido a estos cambios, un fuerte antecedente general, que subraya los contenidos básicos, reemplazó la especialización previa, y un amplio abanico de especializaciones fueron reducidas a un número más limitado de opciones de carreras genéricas. (Didou, S. et al, 2000). En general el sistema de educación secundaria toma un 93% de los estudiantes que han abandonado la escuela. Sin embargo no todos los estudiantes son exitosos para completar este nivel en el tiempo asignado como requisito y con las habilidades requeridas. Sólo el 59% de los estudiantes de bachillerato y 44% de los inscritos en vocacional y en cursos técnicos completan sus cursos. Los planes y programas no han sido actualizados y la diversidad institucional ha aumentado de tal forma

⁹ La definición, términos de referencia y indicadores de desempeño del programa fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación del Martes 3 de Abril del 2001 (parte 1). Mayor información se puede encontrar en www.esuelasdecualidad.net.

que la coordinación y la colaboración en el sistema de educación secundaria se encuentra muy afectada (COMIE, 2003:5).

47. Para impulsar la calidad de este programa, los procesos de acreditación y de evaluación externa se encuentran incluidos como parte de los cursos. Uno de los esfuerzos destacados dentro del área de evaluaciones externas es el que lleva a cabo el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL)¹⁰. La misión de CENEVAL es ofrecer instrumentos de evaluación estandarizados para el ingreso a la secundaria superior y a las instituciones de educación superior, y también el evaluar las competencias de los estudiantes de diferentes programas de grado al final de sus carreras.

48. El Centro lleva a cabo la evaluación externa y la acreditación de las instituciones utilizando entre otras cosas, exámenes estandarizados de conocimientos, certificación de habilidades y la evaluación de la capacitación de los maestros. Se espera que la información y el análisis generado contribuyan a la rendición de cuentas por parte de los sistemas educativos y proporcionen el conocimiento a los diferentes actores y grupos de interés involucrados en el debate público y en la toma de decisiones sobre políticas y aspectos que están afectando al sistema de educación.

c) Educación Superior

49. El sistema de educación superior está constituido por universidades públicas (independientes o del estado), instituciones técnicas públicas e instituciones o universidades técnicas privadas.

50. De acuerdo con las estadísticas de la SEP, en el año escolar 2002-2003 habían 2,236, 791 estudiantes en educación superior en 4,486 escuelas. En programas técnicos superiores de dos años, había 65,815; 166,873 en licenciatura, en instituciones de capacitación para maestros (escuelas normales); 1,865, 816 en otras licenciaturas en universidades y en institutos tecnológicos; y 138,287 en estudios para obtener un grado. Las 4,486 escuelas pertenecen a unas 2,000 instituciones de educación superior.

51. Existen más de 20 agencias especializadas para la acreditación de los diferentes programas de graduados y de licenciatura, para llevar a cabo este proceso. En Noviembre del 2000 se crea una organización para regular su funcionamiento: el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

52. Los problemas cualitativos de la educación superior en México incluyen, entre otros, una excesiva concentración de inscripciones en algunos programas; índices de graduación bajos; una proporción baja de profesorado de tiempo completo; y una proporción baja de profesorado con capacitación calificada. Como en otros niveles del sistema de educación, existe una gran inequidad, con programas e instituciones tanto muy buenas como muy pobres.

53. En la década de los 1990's, el SESIC lanzó un proceso que buscaba fomentar las mejoras de la calidad de la enseñanza y de la investigación científica en la educación superior. Desde entonces, se han implementado varios programas que buscan modernizar el sector. Los que sobresalen dentro de tales programas es "El Programa de Financiamiento para la Modernización de la Educación Superior" (FOMES) y el "Programa para la Mejoría de la Profesión del Maestro"

10. www.ceneval.edu.mx

(PROMEP) vigente desde 1996 y unificados en la presente administración en el Programa Integrado para la Consolidación Institucional (PIFI). Gracias a estos programas y a través de un fondeo competitivo, las universidades han asegurado recursos adicionales para el fortalecimiento institucional y para la reorganización, mejorando la calidad del personal educativo, impulsando la estabilidad de los equipos y ampliando las horas de trabajo de los académicos involucrados en la investigación (COMIE, 2003).

54. Además, las políticas han puesto un especial énfasis en la promoción de estudios de post grado a través del Programa para Promover los Estudios de Post-Grado (PIFOP). Para el año 2000, las inscripciones en este nivel fueron 2.7 superiores de lo que fueron en 1990, principalmente en el área de educación y de humanidades (COMIE, 2003:7). El sector educativo tenía un total de 15,379 estudiantes en el 2000, 13% del número total de estudiantes de post-grado inscritos. De estos, el 88% fueron profesores, la mayoría de los cuales estaban estudiando una maestría, considerado el medio más propicio para el desarrollo de la carrera para los profesores.

55. En los últimos años, la situación para los Colegios de Capacitación de Profesores (*'Escuelas Normales'*) en educación básica (471 escuelas de educación superior y de capacitación para profesores) se ha vuelto más compleja. De acuerdo con el proceso de Federalización Educativa lanzado en 1992, todos los Colegios de Capacitación para Profesores deben ser ahora Colegios Estatales de capacitación de profesores (fondeados y conducidos de forma independiente por cada Estado en lugar del gobierno central). No obstante lo anterior, sólo 125 de 290 Colegios de Capacitación para Profesores públicos han sido "federalizados" (convertidos en Colegios del Estado para la Capacitación de los Profesores). Lo anterior se conjunta con la existencia, al mismo tiempo, de otros colegios públicos del Estado para la Capacitación de los Profesores (Escuelas Normales Estatales), las cuales a pesar de estar fondeadas por el gobierno central, fueron originalmente creadas y dirigidas por cada Estado, y por esto siguen una tradición más local. Tales diferencias en la cultura organizacional hacen difícil para los Estados integrar y coordinar los programas de capacitación para los profesores bajo un solo sistema. (Maya, O. et al. 2003).

2.5 Conclusiones

56. México ha realizado enormes progresos en la cobertura del sistema educativo, especialmente en la educación primaria. Este esfuerzo histórico se logró a través de la creación de alternativas y diferentes medios para prestar servicios de educación, lo que resultó en un aumento de la complejidad del sistema y de sus instituciones.

57. El acceso masivo a las escuelas y la diversidad de la población atendida por un sistema cada vez más complejo ha generado a su vez nuevos retos de regulación y de administración académica, lo que afectó la eficiencia y la calidad del sistema educativo. Hasta finales de la década de los 80's el sistema mostró sus limitaciones no sólo en cuanto a la forma en que era administrado sino también en los contenidos y en los métodos de los profesores que se volvieron obsoletos e irrelevantes en relación con el avance del conocimiento y la reorganización estructural del país y la integración internacional.

58. En 1992, los actores estratégicos en el campo educativo lograron un compromiso político y social de mayor importancia. Esto provocó una nueva ronda de reformas basadas en la descentralización, en la mejoría de la eficiencia, la calidad, y la relevancia de los resultados en la educación. La reforma produjo cambios fundamentales en el sistema educativo; en los sistemas de monitoreo y evaluación; en el contenido y las características de los procesos de aprendizaje y también redefinió las relaciones entre las responsabilidades educativas Federales y Estatales.

59. En los pasados 10 años, el principal cambio fue la descentralización del sistema. Actualmente, el 71% de las inscripciones se realizan en escuelas administradas por los gobiernos de los estados, en contraste con la situación que existía diez años o más atrás. La descentralización ha permitido cambios mayores en el diseño y en la administración de las políticas públicas y ha también llevado a una redistribución de funciones y responsabilidades dentro del sistema educativo. El gobierno central ha transferido importantes funciones pero mantiene el control sobre aspectos sustantivos tales como la definición de la currícula, la producción de libros de texto y el sistema de evaluaciones.

60. Con respecto al contenido, una importante reforma curricular ha tenido lugar en los niveles de primaria y secundaria. Se han producido nuevos libros de texto y se han hecho cambios en la estructura del currículo, y de la organización de la capacitación inicial (colegios de capacitación para maestros). En la misma línea, se han realizado cambios en otros niveles del sistema, tal como en la educación secundaria (educación técnica) y en la educación superior, incluyendo estudios de post-grado.

61. El Acuerdo de 1992 definió a la educación como política de Estado, asegurando de este modo la continuidad de las líneas principales cuando el nuevo Gobierno del Presidente Vicente Fox tomo posesión. Después de un proceso de consulta importante, se erigió el Plan de Educación Nacional en el 2001, incorporando el acuerdo de 1992. El plan establece tres objetivos: promover la equidad y la calidad de la educación, descentralización (federalismo educativo), y participación social.

62. Las políticas actuales están ampliando la descentralización, conservando el poder regulatorio del Gobierno. Con respecto a la calidad y a la equidad, los programas se han enfocado a los sectores más pobres, y han impulsado cambios en los estilos de administración y métodos de enseñanza. Como una forma de apoyo a estos métodos sustantivos, se están implementando políticas complementarias para proporcionar recursos, libros de texto, materiales para los maestros así como asesoría a los estudiantes y a las escuelas para mejorar el ambiente de aprendizaje. El reto para las políticas actualmente es hacer que los establecimientos educativos sean el instrumento principal del cambio y los profesores los protagonistas de la innovación educativa.

3. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EDUCATIVO EN MEXICO

63. Este capítulo contiene una evaluación del estado actual de la investigación y el desarrollo educativo (I&D) en México. La información que aquí se proporciona es complementaria al Informe de Antecedentes para la revisión de la OCDE sobre el sistema de I&D educativo en México y sirve como una introducción al capítulo 4, que se enfoca específicamente en los temas principales que deben ser abordados para poder reforzar la eficacia en general del sistema de I&D educativo Mexicano desarrollando y aplicando conocimientos para el aumento de la calidad en la práctica y en las políticas educativas.

3.1. Panorama histórico

64. Aunque muchos autores están de acuerdo en que la década de los 70's son los años clave al considerar el desarrollo de la investigación educativa en México (eje. Arredondo et al., 1984; Martínez Rizo, 1996), es necesario ir más atrás, específicamente a 1936 para encontrar sus raíces. Este fue el año en el que se creó el influyente Instituto Nacional para la Educación. Después, en la década de los 50's, dos instituciones de la UNESCO, de primordial importancia para la investigación educativa, fueron fundadas; el Centro Regional para la Educación Adulta y el Alfabetismo Funcional de América Latina (CREFAL) y el Instituto de América Latina para la Comunicación Educativa (ILCE). En los sesentas, se dio un estímulo considerable al crearse el Centro para Estudios Educativos (CEE) en 1961, y el primer doctorado en educación en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Martínez Rizo, 1996).

65. Sin embargo, fue en los 70s, cuando se dio la institucionalización de la investigación educativa en México, aumentando su reconocimiento y su estatus dentro de la comunidad científica y haciéndolo un punto de referencia sobre decisiones de políticas públicas educativas (Gutiérrez, 1999). En esta década, 23 centros de investigación fueron creados, la mayoría de estos en universidades públicas, dentro de los cuales se destacan el Departamento de Investigación Educativa CINESTAV-IPN, en 1971, y la Universidad Pedagógica Nacional, en 1978 (la cuál incorpora al Instituto Nacional de Educación).

66. Durante dos años, 1980 y 1982, la investigación educativa como “proceso a través de congreso” tuvo lugar en varias ciudades alrededor del país, culminando en 1981 con un acontecimiento principal, el 1er. Congreso Nacional de Investigación Educativa, como conclusión para este periodo exitoso. El Profesor Pablo Latapí, la fuerza conductora detrás del primer Congreso, preparó un documento para este: “Diagnóstico de la Investigación Educativa en México” (Latapí, 1981), mismo que contiene una revisión preliminar crítica de su estado. Es interesante hacer notar que muchos de los retos para la I&D educativa que fueron identificados hace 20 años continúan siendo evidentes actualmente. Como Latapí señala, el estado de la investigación educativa a principios de los 80's estaba, en general, en un proceso muy incipiente.

67. Los ochentas fueron una década difícil para la I&D educativo en México. La crisis económica tuvo un considerable impacto en el desarrollo de la educación así como en la investigación educativa. Los salarios del personal académico declinaron y el apoyo para la investigación educativa disminuyó. De cualquier forma, es necesario destacar tres factores importantes al inicio de este periodo: el establecimiento del Programa Indicativo Nacional de Investigación Educativa, en 1981¹¹; la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, del cuál se hará referencia más abajo; y, finalmente, el estímulo que el Secretaría de Educación Pública dio a las actividades de investigación, básicamente bajo el auspicio del Grupo de Estudio para la Educación de las Finanzas (GEFE).

68. En 1993, tuvo lugar el 2º Congreso Nacional para la Investigación Educativa. Como en ocasiones previas, se dio una revisión interesante y profunda sobre la investigación educativa que era conducida en esos años, conocida después como la “elaboración del estado del conocimiento” (Weiss and Maggi, 1997). El Congreso subrayó que el número de centros de investigación educativa estaba creciendo, los que ya existían estaban fortaleciéndose y profesionalizándose y el número de investigadores educativos fue gradualmente aumentando.

69. Así, un resumen del progreso es proporcionado por Weiss y Maggi (1997), quienes mantienen que al comienzo de los 90s existió una gran heterogeneidad en este campo, en áreas tales como las materias de estudio, enfoques metodológicos, calidad en la investigación, investigadores, e instituciones en donde la investigación educativa se llevaba a cabo, lo cual hacía casi imposible hablar de una actividad científica en general a nivel nacional que cubra prioridades nacionales específicas. Subrayan el trabajo de un grupo pequeño de instituciones que pertenecían a los centros de investigación especializada o a las universidades del estado, y el enorme reto de sobreponerse a la alta concentración de investigadores educativos en el área metropolitana de la capital del país.

70. La década de los 90s marcaron una nueva era en cuanto a investigación educativa. Dentro de los acontecimientos que sobresalieron en esta nueva era fueron la Fundación del Consejo Mexicano para la Investigación Educativa (COMIE) y el Congreso Nacional para la Investigación Educativa, el cuál se menciona arriba, ambos en 1993, y un año después, el consenso político del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, que aunque no se preocupaba directamente de la investigación educativa, tuvo repercusiones mayores para ésta.

71. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación prevé la descentralización de la educación básica y la capacitación de los profesores. Como se vio en la sesión anterior, la Federación transfirió la operación de este sector de educación a los estados. Como consecuencia, las administraciones de los Estados llevaron a cabo estudios de diagnósticos para descubrir el estado de la educación que la Federación les estaba asignando y sobre estas bases diseñar sus planes de desarrollo. El acuerdo también produjo un incremento en las contribuciones financieras destinadas a la educación, aunque la mayoría estaban destinadas al aumento en los salarios de los profesores, y al aumento de la transferencia de recursos para la educación de la Federación a los estados, conocido como “Participación Federal”. Así, unos pocos estados comenzaron a tener recursos, los cuales, en algunos casos eran destinados a la investigación educativa.

11. El Programa Guía para la Investigación Educativa Nacional fue una iniciativa desarrollada por el CONACYT entre 1978 y 1982. Está fue diseñada para reforzar y guiar el desarrollo y el fortalecimiento de los programas de investigación. Referirse a Latapí, P. 1994.

72. COMIE, como la asociación que une a la mayoría de los investigadores educativos del país¹² ha realizado un excelente trabajo al promover la investigación educativa en México. Desde su formación en 1993, ha organizado conferencias cada dos años y es una real fuerza conductora detrás de la investigación educativa en México. En el 2003, una nueva compilación del estado del conocimiento fue presentada, analizando el progreso y las dificultades durante la última década del siglo 20.

3.2. Investigadores educativos

73. De acuerdo con diferentes fuentes y criterios, el número de investigadores en México fluctúa entre 300 y 501 (reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), miembros del COMIE e identificados por Colina y Osorio, 2003). Sin embargo, estudios realizados por el Programa para la Mejora de la Profesión de la Enseñanza (PROMEP), iniciado y coordinado por el Subsecretario de Educación Superior y de Investigación Científica en la Secretaría de Educación Pública, muestra que el número de “trabajadores de la investigación educativa” (un concepto más amplio que abarca a todas las personas involucradas con el trabajo de investigación, ejemplo: asistentes o administradores) llega a 1,804 en todo México. Esta disparidad en las cifras se debe a los diferentes requerimientos necesarios para poder considerar a un investigador, y a la falta de una definición clara de el perfil relevante.

74. Sea como fuere esto, parece que existe un acuerdo con respecto a los siguientes problemas:

- El **número de investigadores** es claramente insuficiente en comparación con el tamaño del sistema educativo mexicano y con las necesidades existentes. Como se indicó en el Reporte de Antecedentes de México para esta revisión, la relación entre investigadores (definida en el estricto sentido) y maestros que llega a sólo .03 por ciento es realmente escasa. Este número, de cualquier forma, ha estado creciendo constantemente desde 1993. Desde 1998 al 2003 creció un 64 por ciento (COMIE, 2003:9).
- La capacitación **académica** es claramente inadecuada. Uno de los problemas graves que está dañando la calidad de la investigación educativa en México es la capacitación de los investigadores ya sea a nivel maestría o doctorado. En la actualidad, un número amplio de este tipo de programas está disponible en México. Con 274 cursos a nivel maestría y 34 cursos de doctorado, la investigación educativa es la disciplina con el mayor número de estudiantes de postgrado después de los estudios de administración. Sin embargo, sólo cuatro programas de doctorado y 11 cursos para maestrías son reconocidos en el Registro

12. En 2003, este número a 251 investigadores. Entrevista con Margarita Zorrilla, Presidente de COMIE.

Nacional de Postgraduados de CONACyT¹³. A esto debe de agregarse la dificultad de irse al exterior para estudiar un doctorado.

- De acuerdo con los criterios de SNI, 58 por ciento de los investigadores están **concentrados en la región metropolitana** de la Cd. de México. Desde hace 20 años este problema había sido identificado y se confirma como tal en todos los estudios que se han llevado a cabo desde entonces. Se podría haber esperado que con la descentralización que comenzó en 1992, el problema pudiera estar en parte resuelto, pero las estadísticas sugieren que este no es el caso. Lo que es más, de un total de 31 estados, excluyendo al Distrito Federal, el hecho de que 8 o 10 se encuentren interesados en promover la investigación puede que la aumente en algunas áreas del país, pero puede ampliar también la brecha que existe con otros estados, usualmente los menos desarrollados.
- La falta de las **condiciones** necesarias para emprender la investigación educativa. Por lo que, Díaz Barriga (1998) mantiene que el reto mayor al final de la década y al comienzo del siglo 21, en lugar de ser el crecimiento de la investigación educativa, debe ser impulsar las condiciones institucionales que permitan que actividades rigurosas de investigación educativa se lleven a cabo.

75. Es también importante enfatizar que el perfil del investigador educativo en México y en América Latina es muy diferente del que existe en la mayoría de los países miembros de la OCDE. En los Estados Unidos y en Europa, los investigadores se concentran en la enseñanza de cursos de post-grado y en llevar a cabo investigaciones. Por otro lado, en América Latina, los investigadores generalmente realizan varias funciones al mismo tiempo y cambian fácilmente de actividad entre investigación, enseñanza, consultoría, toma de decisiones e intervención directa. De hecho, los investigadores emprenden trabajo de enseñanza, investigación, consultoría a instituciones públicas, y trabajo con asociaciones civiles y con sindicatos, etc. En el sistema de educación superior, solo el 30% de los profesores trabajan con contratos de tiempo completo y el restante 70% combina su enseñanza y actividades de investigación con estudios, consultorías y actividades de enseñanza en otras instituciones, tanto dentro como fuera del sistema. Este hecho afecta las oportunidades disponibles para la acumulación de conocimiento, el fortalecimiento de los equipos y de las redes de investigación y ciertamente disminuye la calidad del trabajo de investigación.

76. De esta forma, como en la mayoría de los países de la región, existe un libre movimiento de investigadores desde las ciencias sociales hasta la administración pública. En disciplinas tales como economía y ciencias políticas, estas personas son llamados “Tecnópolistas”.

13. CONACyT es el acrónimo para el Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología, el organismo responsable del desarrollo de las políticas para la Ciencia y para la Tecnología. Este proporciona fondos para la capacitación de los científicos y de los expertos tecnológicos y para los proyectos de investigación.

77. El sistema educativo y las autoridades pueden beneficiarse por esta flexibilidad, ya que esto les permite tener un equipo altamente calificado de académicos y de asesores. De hecho, en nuestras entrevistas encontramos que varios de los mejores investigadores educativos (algunos en el SNI) actualmente trabajan como asesores, en posiciones ejecutivas o directivas en la Secretaría de Educación Pública y en otras instituciones gubernamentales en el sistema. Sin embargo, este beneficio al sistema debilita a los centros originales de investigación y, al menos por un periodo de tiempo, separa a los académicos altamente experimentados de su labor de enseñanza y de investigación. Por otro lado, esto permite una transferencia de conocimientos importante en el sistema educativo mexicano, ya que estos investigadores son tanto productores como usuarios de la IyD educativo.

- La **edad promedio** de los investigadores educativos mexicanos es alta, cerca de los 50 años, con una impresionante ausencia de investigadores jóvenes. Este es un asunto preocupante, ya que se necesita la regeneración generacional, no solo para asegurar la investigación en el futuro, sino, como Díaz Barriga (1998) acertó, debido a que cada generación tiene sus propias formas para construir el conocimiento y para formular sus cuestionamientos específicos. Sin embargo, si se toma la definición más general de los investigadores educativos, la edad promedio de un investigador educativo mexicano es menor a 50 años.

3.3 Instituciones de Investigación y comunidades de investigación

78. La investigación educativa se ha desarrollado en un número amplio y heterogéneo de instituciones y centros. Los lugares en donde se realiza incluyen centros exclusivos de investigación, o universidades en donde la investigación y la enseñanza de postgrado se llevan a cabo¹⁴. unidades de investigación y equipos de estudio en la Secretaría de Educación Pública, en los departamentos de planeación y en algunos departamentos de educación en los estados (equipos de estudio) y en un amplio y diverso número de instituciones y de asociaciones de la sociedad civil (ONG). Es interesante notar que desde 1991 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha tenido una base cuyas tareas incluyen estudios educativos de investigación.

79. Estas instituciones son públicas o privadas, de alcance nacional o local, de varios tamaños y composiciones y en diferentes grados, ligadas a programas y redes internacionales. Esta heterogeneidad de enfoques también se refleja en los diferentes asuntos, estructuras organizacionales, recursos y calidad de resultados e impacto de su investigación.

80. La heterogeneidad de la investigación educativa puede ser descrita utilizando dos criterios principales. El primero es la dirección o el tipo predominante de estudios o de investigación realizados y el segundo es la relación con las demandas y los requerimientos de las políticas de educación pública y de las prácticas educativas en las escuelas.

14. Una indicación de esta heterogeneidad, por ejemplo, puede verse en las instituciones y en los programas de educación superior involucrados con trabajos de investigación www.anui.es.mx

81. La orientación o los tipos dominantes se refiere a la distinción tradicional entre la investigación básica y la aplicada. Los dos tipos involucrados adquieren estrategias distintas en la producción del conocimiento y en las metodologías utilizadas. La investigación básica busca producir conocimiento en un área de problemas determinada, tiene relevancia teórica o conceptual, y tiende a estar basada en una disciplina y ser de largo plazo. La investigación para el desarrollo, por el otro lado, tiene una aplicación orientada; es frecuentemente interdisciplinaria y contemporánea. El conocimiento se produce con el propósito de diseñar e implementar soluciones para los problemas identificados que requieren una solución rápida.

82. Existen dos tipos de investigación que se encuentran cercanamente vinculadas pero mantienen su propia especialidad y sus justificaciones.

83. En cuanto a la relación entre investigación y los problemas de las políticas, emergen dos principales orientaciones. Por un lado, un tipo de investigación autónoma más relacionado con la disciplina y con el conocimiento acumulado en un campo específico y por el otro, la investigación relacionada directamente con los problemas educativos dentro del sistema y con la necesidad de tomar decisiones.

84. Las instituciones de investigación del primer tipo tienen una mayor capacidad para auto-regularse y para generar programas y proyectos basados en sus propios requerimientos y en su conocimiento acumulado. En la mayoría de los casos, son instituciones acreditadas por el sistema público. Dentro de las instituciones del segundo tipo, sin embargo, se pueden encontrar tanto instituciones públicas como organizaciones menos institucionalizadas. Estas últimas son instituciones y asociaciones cuyas actividades dependen de su vínculo con la propuesta de soluciones a demandas específicas.

85. Dentro de esta diversidad institucional, es posible identificar distintas “comunidades” de investigadores. Algunas de ellas pertenecen a un grupo principalmente dedicado a la investigación básica o académica. Otros promueven y participan en la investigación aplicada y en el diseño de proyectos y tecnologías para resolver problemas inmediatos.

86. Existen vínculos entre las dos comunidades y, en muchos casos, el mismo investigador puede pertenecer a ambas comunidades. EL COMIE está en la posición de unir a los dos tipos de investigadores y ha hecho que el congreso de investigación sea un evento de gran impacto para las diferentes comunidades. Sin embargo, existen también importantes diferencias entre los dos tipos de investigación con respecto a su legitimidad y a su validez. Las comunidades académicas concentradas en la investigación básica representan la autoridad legítima en el campo de la academia y su conocimiento es públicamente reconocido y acreditado. Las otras comunidades tienen una posición secundaria debido a que su conocimiento frecuentemente no goza de la acreditación del público y de la legitimidad.

87. Tomando en cuenta estas dos distinciones y su relación, es posible identificar cuatro principales realidades institucionales y comunidades de investigación en la investigación educativa en México.

Cuadro 1.- Tipos de Investigación y su Impacto en las Políticas Educativas

| Relación con las necesidades del sistema y con las políticas | Orientaciones para la investigación educativa | |
|---|---|--|
| | 1. <i>Investigación Básica y Académica</i> | 2. <i>Investigación aplicada y desarrollo</i> |
| Relativamente independiente de políticas y centrado en áreas del conocimiento | 1.1. Centros de Universidades especialistas, investigadores del SNI (Investigación académica y excelencia) | 2.1. Investigadores, centros y fundaciones asociados con capacitación y la práctica de maestros y/o actores específicos o grupos (los adultos, personas indígenas, las mujeres, entre otros) (investigación “Orgánica”) |
| Involucrado en las políticas y en la solución de problemas en el sistema. | 1.2. Alto nivel académico y centros que asesoran y/o están implicados en la hechura de políticas (“Investigación dirigida”) | 2.2 Investigadores, centros y ONG’s quienes dan asesoría a las autoridades educativas y a otros sobre modelos de desarrollo y tecnologías para resolver problemas. Estos responden a la demanda (“Investigación instrumental”) |

88. Estas relaciones ayudan a dibujar las distinciones analíticas para tomar en cuenta la heterogeneidad de las realidades institucionales y de las comunidades académicas en el campo de la investigación educativa. Sin embargo, en la práctica actual existen varias relaciones entre los investigadores y los diferentes tipos de comunidades.

89. Abajo se presentan algunas de las características, basadas en entrevistas y en reuniones con los diferentes actores e instituciones de investigación educativa durante la Misión.

1. Investigación básica y académica

90. Los centros representativos de esta orientación, en la que la situación es óptima desde el punto de vista de la investigación académica, son los centros especializados (públicos y privados) y algunos institutos universitarios.

91. Entre los centros de investigación pública encontrados durante la misión, destacan el Centro de Estudios Universitarios (CESU) en la Universidad Autónoma de México (UNAM) y el Departamento de Investigación Educativa (DIE) en el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV). Entre las instituciones privadas, la Universidad Iberoamericana, y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), entre otros, deben de ser notados por su importancia. En esta comunidad, es posible identificar a investigadores con un alto grado de autonomía y de autorregulación y a otros académicos dedicados a la producción de conocimiento relacionado con políticas y con la toma de decisiones.

1.1. Centros Universitarios Especializados e investigadores del SNI

92. Los pocos investigadores educativos reconocidos por el SNI en el campo de la educación están contratados principalmente en estas instituciones, y en dos de estas en particular, CESU y el DIE.

93. En general, los investigadores que pertenecen al SIN y este tipo de institución usualmente completa la mayoría de su educación de post-grado en el exterior. Participan en intercambios y en relaciones con grupos internacionales y, como regla, su nivel de productividad es competitivo. Son frecuentemente nombrados como la élite de la investigación. En estos grupos, la preocupación predominante es el desarrollo del conocimiento en temas de áreas específicas (eje. matemáticas, enseñanza, historia de la educación, aprendizaje, etnográfica de las escuelas, bilingüismo, sociología de la educación, antropología de la educación, entre otras) y paradójicamente estos investigadores han estado paradójicamente preocupados de la educación superior más que de la básica, exceptuando el trabajo del DIE y del Instituto de Estudios para la Educación en la Universidad Iberoamericana donde el principal objeto de la investigación está relacionado con los problemas de la educación básica.

94. En esta comunidad, la autonomía del trabajo académico adquiere un alto valor y por ello tienen dificultad de aceptar sugerencias del gobierno o en fijar prioridades temáticas que vengan de arriba o de afuera del campo (por ejemplo de la SEP o del CONACYT, etc.). El desarrollo de temas y de equipos depende más del liderazgo personal que de decisiones institucionales y colectivas. “Los investigadores aprecian la autonomía y no quieren rendirse a intereses definidos “desde arriba”” Este fue un importante mensaje que tuvimos de las encuestadas. El investigador lleva a cabo proyectos de largo plazo de manera más independiente de las circunstancias actuales y urgencias específicas.

95. En los casos entrevistados (especialmente en los centros universitarios), las líneas de investigación y las publicaciones son acordadas institucionalmente por la comunidad de investigadores. Cuando existen demandas externas para la investigación pura o aplicada, son satisfechas sobre la base de que los equipos relevantes y el conocimiento acumulado ya existen. “Los proyectos externos deben de concordar con las líneas internas de investigación”, declaró el director del DIE. Pero es también cierto que este centro de investigación desarrolló algunas innovaciones importantes para el sistema de educación básica, como son los libros de texto para la educación básica de ciencias naturales, español y matemáticas o los materiales didácticos y de enseñanza y aprendizaje para las escuelas multigrados de la CONAFE. Estas líneas son obviamente muy relevantes para las políticas de educación básica; así que es fácil tener una buena concordancia entre las líneas internas de investigación y las demandas externas de la SEP

1.2. Centros y académicos de alto nivel que asesoran y/o están involucrados con las políticas

96. Además, se puede encontrar que los académicos de alto nivel tienen relaciones más cercanas con el campo de las políticas e influencia en los tomadores de las decisiones. Sobresalen académicos individuales y centros tales como el DIE, la unidad de investigación educativa recientemente formada por la Universidad Iberoamericana y el Centro de Estudios Educativos. Estos centros han sido exitosos al establecer una relación suave entre la investigación y la toma de decisiones y entre la investigación y las escuelas en el sistema público.

97. Un buen ejemplo de cómo se promueve este tipo de relación es a través del recientemente formado Fondo de Investigación del Sector de Educación, operado por el CONACyT y por la Secretaría de Educación Pública en el marco del Programa Especial sobre Ciencia y Tecnología 2001-2006

98. En el marco de este acuerdo, la Subsecretaría de servicios educativos para el Distrito Federal (SSEDF) ha invitado a los centros de investigación y a los investigadores a presentar propuestas de investigación para cumplir con los requerimientos establecidos por la Subsecretaría¹⁵. Estos requerimientos incluyen principalmente análisis cuantitativo de las principales dimensiones de la educación básica en el Distrito Federal, modelos alternativos para la administración de las escuelas de educación básica en el Distrito Federal y capacitación para Profesores¹⁶.

2. Investigación aplicada y desarrollo

15. Ver fondos de CONACyT 2003-0 Invitación SEPSEDF-CONACyT 2003
www.conacyt.mx/fondos/sep/sep2003-02

16. La Subsecretaría, Silvia Ortega, confirma que es una invitación para que los investigadores lleven a cabo la investigación dirigida por la Subsecretaría. Por ejemplo, a ellos se les dará acceso a las bases de datos cuantitativas y se espera que estos emprendan análisis relevantes a las preocupaciones y a los intereses de esta oficina.

99. Existe un grupo de investigadores poco conocido que tienen un vínculo cercano a la resolución de problemas específicos en el “mundo educativo real” y el profesionalismo y la identidad de actores tales como maestros, gente joven, y adultos que se encuentran trabajando en el sistema informal. En estos casos la producción del conocimiento sirve para desarrollar soluciones a problemas específicos en las instituciones públicas o para influir en la capacitación y la práctica de los profesores.

100. Una proporción considerable de investigadores dentro de esta comunidad cuentan con capacitación inicial o intermedia. Son académicos, en promedio, jóvenes, con calificaciones de post-gradados nacionales principalmente a nivel maestría. Están poco involucrados en las mesas de reuniones o en las publicaciones de revistas especializadas. Muchos de los investigadores de esta comunidad han desarrollado un alto grado de especialidad en su campo de trabajo (por ejemplo, en diseño de currículo, continua capacitación para profesores, y evaluación) y son frecuentemente demandados por las autoridades y por las instituciones en el campo de las políticas educativas.

101. Dos principales tipos de comunidad pueden ser identificados en esta orientación. Por un lado, existe la investigación en instituciones complejas tales como la Universidad Nacional Pedagógica y la Secretaría de Educación Pública, las cuales producen investigación aplicada a la capacitación y práctica de los maestros y a los métodos de enseñanza. Por otro lado, existen investigadores que estudian las lecciones y las prácticas de los profesores para desarrollar soluciones a varios problemas educativos tales como la capacidad para leer y escribir, bilingüismo, capacitación y otros asuntos relacionados con la educación de gente joven y de adultos.

2.1. Investigadores, centros y fundaciones asociadas con la capacitación y la práctica de los profesores y/o grupos específicos o actores (adultos, población indígena, y mujeres, entre otros)

102. En esta categoría incluimos al trabajo de investigación realizado principalmente en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y en algunas unidades de investigación en las secretarías de educación en los estados. Esta universidad se estableció hace 25 años para permitir a los maestros que se encuentran en servicio obtener un grado universitario¹⁷. Comenzó a funcionar como una universidad de los maestros con la función de dirigir su capacitación. La capacitación que aquí se proporciona da un grado y existe también un doctorado en educación.

103. Los investigadores que trabajan aquí están más involucrados en considerar la práctica de la enseñanza y en asuntos específicos de política educativa. La investigación que ellos realizan es más cercana a la realidad de los maestros de educación básica y a los problemas de la práctica del aprendizaje en una variedad de situaciones de la vida real. Es investigación al servicio de los maestros en funciones y de sus procesos de enseñanza. Las materias cubiertas incluyen principalmente capacitación para los maestros y la práctica

17. Establecido por Decreto Presidencial en 1978 www.upn.mx

institucional, la enseñanza de las matemáticas, ciencias naturales y teoría de la educación, teoría de educación y multiculturalismo, entre otras.

104. Su investigación busca “desarrollar y difundir la investigación que contribuya a construir un modelo educativo para la capacitación de los maestros”. Busca proporcionar soluciones innovadoras a las demandas y necesidades para continuar capacitando a los maestros responsables de la capacitación de los maestros de educación básica, y promover que se comparta y que se publiquen las experiencias de los individuos y de las instituciones responsables de este trabajo. Busca generar y publicar estudios para promover el valor social de la profesión del maestro como agente de cambio. Finalmente, lleva a cabo investigaciones, enseñanza y difusión de la historia como una disciplina y como una materia que debe de enseñarse¹⁸.

105. En el pasado, la Universidad Nacional Pedagógica no ha sido capaz, con suficiente fuerza, de llevar a cabo la investigación sobre la práctica pedagógica, problemas de enseñanza, y administración de las escuelas locales; y de aprovechar la cobertura nacional de sus 76 unidades alrededor del país para llevar a cabo estudios empíricos de gran escala.

2.2. Investigadores, centros y ONGs que asesoran a la SEP o desarrollan modelos y tecnologías para resolver problemas

106. Esta es la red de consultores y de investigadores con quienes la Secretaría de Educación Pública y el Distrito Federal trabajan principalmente, fundamentalmente en diagnósticos, planeación, diseño de proyectos y resultados de evaluación. El sistema de educación del Distrito federal es especialmente importante, pero existen otros estados cuyos sistemas de educación también se encuentran interesados en las actividades de IyD educativo. La comunicación se da principalmente en forma de informes y documentos proporcionados a los clientes de este tipo de investigación, quienes se responsabilizan por su difusión. La interacción se da a través de seminarios, talleres y del establecimiento de redes. También es digno de mención que las fundaciones y las asociaciones son las que producen estudios y diseños innovadores basándose en las necesidades de los actores específicos. Algunos investigadores del SIN también participan activamente en esta comunidad a través de estudios de evaluación de políticas o por medio del desarrollo de trabajos de consultoría o asesoría en temas específicos.

107. En esta categoría también se encuentran los investigadores y los estudios realizados dentro de SEP o en respuesta a sus requerimientos y solicitudes. Un buen ejemplo de este tipo de investigación es el que se lleva a cabo o es promovido por la Subsecretaría de Educación Básica y de Capacitación a los Maestros, particularmente en el

18. Ver el Foro de organización académica, reporte del grupo de trabajo, 29 de Enero del 2003, Grupo 4: Conocimiento y procesos/técnicos/ de aprendizaje; procesos cognoscitivos psico-cultural. Los procesos cognoscitivos didácticos; la escuela específica y el aprender didáctico. <http://www.upn.mx>.

Departamento de Investigación Educativa¹⁹. Entre los temas cubiertos por este tipo de investigación, destacan los siguientes: equidad, diversidad y atención de los grupos vulnerables; promoción de la investigación y de la innovación en la evaluación educativa; sistemas de información para la toma de decisiones y encuestas de opinión sobre el impacto de las políticas y de los programas educativos.

108. Otra comunidad con esta orientación de investigación consiste en grupos tal como asociaciones civiles y consultorías o equipos no institucionales, que se hacen cargo de la investigación aplicada en el campo educativo.

109. Los grupos independientes pueden ser clasificados entre las organizaciones no gubernamentales. Estás son asociaciones civiles (las formas institucionales y legales de las ONGs en México) y realizan la investigación aplicada y la acción/investigación de paradigmas. Ellos están alejados de la academia pero se encuentran cerca de la sociedad civil y de la implementación de proyectos específicos en el campo de la capacitación de los maestros, desarrollo de la innovación en la educación inicial, capacitación para el trabajo, educación adulta e intercultural, entre otras áreas de trabajo. Actúan como organizaciones ejecutoras de proyectos (ejemplo: para la Dirección de Escuelas dentro de la SEP y para el Distrito Federal), como instituciones que estimulan el debate, y alientan la participación de la sociedad civil a través de redes especializadas. Están familiarizados con la investigación pero raramente la emprenden de acuerdo con los estándares académicos tradicionales.

110. Fuimos capaces de entrevistar a los representantes de estas diferentes comunidades. Se encontró que el trabajo que realizan es valioso pero, al mismo tiempo existe un aislamiento preocupante y una falta de comunicación entre las diferentes comunidades y realidades. De hecho, al principio, estos grupos se mueven principalmente en sus propios circuitos de producción y circulación del conocimiento sin mucha interconexión. Los investigadores académicos guardan celosamente su prestigio manteniendo altas barreras de acceso. CONACyT continúa siendo la autoridad que certifica y emite el reconocimiento oficial. Esta evaluación está confirmada por otros investigadores involucrados en las políticas y en la toma de decisiones, quienes indican que este tipo de investigación es a menudo más una respuesta a sus propias necesidades que a los problemas educativos del país. En estos casos la utilización de la investigación educativa se limita a menudo al grupo que la produce.

111. Por otro lado, vimos ejemplos en donde los académicos y los investigadores reconocidos estuvieron colaborando directamente con las autoridades educativas o con las escuelas, desarrollando nuevas políticas y programas. Estos casos muestran que es posible crear una relación más fructífera entre diferentes comunidades de investigación, sin sacrificar el rigor que caracteriza las condiciones de un investigador académico.

19. En la Oficina del Subsecretario para la Educación Básica y para la Capacitación de los Maestros /Educación Básica y Normal existe una Administración General de la Investigación Educativa. Esta administración fomenta los estudios en campos tales como: currículo y materiales para la enseñanza; capacitación y actualización de profesores y del proceso de enseñanza; cambio educativo; el ambiente educativo y valores.

3.4. Relevancia y calidad de la IyD educativa

112. Los temas de la IyD educativo en México no cubren toda la información necesaria para la toma de decisiones de los profesionales y de los hacedores de políticas. La mayor parte de la investigación, por supuesto, se centra en los temas relacionados con las necesidades de desarrollo educativo del país y con el involucramiento directo de investigadores mexicanos en investigación para mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, existe una considerable brecha entre las necesidades de los tomadores de decisiones y de los profesionales y las preocupaciones e intereses de los académicos y de los grupos de trabajo.

113. El campo de la investigación educativa continua estando altamente centralizado. No obstante, la experiencia de algunos estados tales como Jalisco, Sonora, Aguascalientes, y Guanajuato, que han desarrollado investigación educativa y redes de investigación es interesante. Todo depende de las capacidades institucionales y de las iniciativas personales tomadas por las secretarías de educación del estado y por grupos de investigadores.

114. En resumen, la investigación educativa mexicana ha alcanzado un alto nivel de desarrollo en ciertas materias, tales como enseñanza de matemáticas, investigación etnográfica, o historia de la educación, por mencionar unos cuantos ejemplos sobresalientes. Sin embargo, existen lagunas importantes. Desde el punto de vista de las necesidades de información de los tomadores de decisiones y de los profesionales se destaca lo siguiente:

- El rápido desarrollo de los estudios centrados en la solución de problemas concretos. Los hacedores de políticas señalan que es difícil encontrar buenos investigadores que emprendan la investigación específica que estos necesitan para tomar decisiones específicas. Aquí existe evidencia de una tensión entre la investigación práctica y la aplicada, la cuál es de corto plazo, y la investigación académica más de largo plazo
- Estudios de naturaleza cuantitativa, como los estudios longitudinales. En México existe una tradición significativa de investigación cualitativa, especialmente etnográfica, en detrimento de la capacitación y el desarrollo de investigadores que puedan manejar herramientas estadísticas con facilidad
- Investigación dentro de la evaluación educativa. La creciente importancia de la evaluación de los sistemas educativos en América Latina y en la Región del Caribe, siendo el ejemplo más grande la creación reciente del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), significa que existe una necesidad de profesionales capacitados en estas materias y buen trabajo en el área.

115. El Profesor Pablo Latapí (2003) habla de la necesidad de promover lo que el llama “investigación instrumental”, áreas con una aplicabilidad más inmediata, en materias o problemas que interesan a los tomadores de decisiones a nivel Federal y estatal del Gobierno. Él mismo las define como áreas tales como el curriculum, financiamiento y evaluación.

116. La búsqueda de las causas de esta incompatibilidad entre las necesidades y los temas de investigación debe abordar necesariamente a dos elementos interrelacionados:

1. La falta de dirección, directrices o criterios con respecto a las materias de investigación. Por lo que, el criterio fundamental tiende a ser la inclinación del investigador o de la institución a la cuál el o ella pertenecen.
2. Los criterios para el reconocimiento del trabajo de investigación, que privilegian la consistencia temática o las publicaciones individuales sobre la utilidad de la investigación o su habilidad para tener un impacto en la práctica. El ejemplo típico es el Sistema Nacional de Investigadores. (SNI).

117. Analizar la calidad de la IyD educativo en México es más complejo. A primera vista, se puede decir que tres tipos del trabajo coexisten. En primer lugar, hay un número considerable de estudios de alto nivel, de sólo unas pocas instituciones de investigación (tales como el DIE o el CESU y los tres campus de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)) en el pináculo de la investigación educativa en América Latina, los cuales ejercen una influencia poderosa sobre este. Este trabajo es realizado por investigadores profesionales con un prestigio merecido, con presencia nacional e internacional, y quienes reciben fondos de CONACyT o de organizaciones internacionales y tienen recursos para la investigación, para viajes a conferencias y cosas por el estilo.

118 En segundo lugar, existe una considerable cantidad de trabajo realizado que hace una contribución en el contexto mexicano. La mayoría de estos, sin embargo, no se sobrevivirían a la evaluación rigurosa bajo criterios internacionales, y sugiere que existe un margen para la capacitación. En esencia, es realizado por estudiantes de post-grado (maestrías y doctorados) quienes, en el caso de los buenos programas, son estudiantes de los investigadores arriba mencionados. Ellos también producen estudios que son presentados en los Congresos de Investigación Educativa.

119 Finalmente, se debe mencionar un cuerpo de trabajo que a menudo no cumple con los estándares básicos de calidad y que refleja la motivación y el interés de los maestros en llevar a cabo la investigación, pero para los cuales los investigadores todavía no tienen todos los instrumentos conceptuales y metodológicos. Una indicación de lo arriba mencionado es la cantidad del trabajo aprobado comparado con la cantidad sometida para la evaluación del Comité Científico del 8° Congreso Nacional de Investigación Educativa que se llevó a cabo en Noviembre 2003, donde solo 250 de 500 enviados, es decir, la mitad, fueron aprobados.

120 La calidad de la investigación varía dependiendo de la comunidad y del estatus institucional descrito anteriormente. Los investigadores del SNI tienen el mayor prestigio y cumplen con los estándares de calidad académica internacionales. Los grupos con el prestigio más bajo considerando los productos y calidad son aquellos académicos que conducen investigaciones orgánicamente vinculados con algunas secretarías del estado, ONGs y asociaciones con alguna experiencia en investigación pero que no emprenden las actividades de investigación sistemática ni difunden de su trabajo

121 Todo esto sugiere que la educación en México está a la mitad de un proceso de capacitación y desarrollo de sus investigadores educativos. Tiene un enorme potencial que se debe alentar y debe ser desarrollado.

3.5. Difusión de la investigación

122. De acuerdo con el estudio de Díaz Barriga (2000) citado en el Informe de Antecedentes de México, existían 61 revistas en México en el 2000 dedicadas a temas educativos, la mayoría de ellas dirigidas a los maestros en todos los niveles de educación pero predominantemente en educación básica. Considerando que hay hasta un millón y medio de maestros, este no parece un número excesivo.

123. Más específicamente, actualmente se publican seis revistas de investigación educativa, la mitad de ellas reconocidas debido a que alcanzan los estándares de CONACYT. Este número puede parecer excesivamente bajo para un país del tamaño de México, especialmente tomando en cuenta el poco número de publicaciones de investigadores mexicanos que aparecen en revistas extranjeras. Sin embargo, considerando que los investigadores entrevistados no sienten que exista una falta de oportunidades para la publicación, el número parece apropiado para la producción de investigación existente.

124. Poniéndolo de esta forma, la escasez de revistas de investigación educativa en México no es una limitación para la difusión de la investigación, pero sí un indicador de la baja producción.

125. Una iniciativa especialmente relevante para la difusión de la investigación es la elaboración y la publicación de los **Estados del Conocimiento** de investigación educativa producido por el Consejo Mexicano para la Investigación Educativa (COMIE). A la fecha, tres conjuntos han sido publicados, para los años 1981, 1982-1993 y 1993-2003. Las tres colecciones de estudios, además de ser una excelente iniciativa, muestran el progreso alcanzado, y permiten destacar los faltantes y las propuestas que deben realizarse para el desarrollo de la investigación educativa. Es además una herramienta sobresaliente para ser utilizada en investigación por parte de los profesionales y los tomadores de decisión a nivel político. La pregunta clave es si estos son utilizados por los hacedores de políticas y por los profesionales. En todo caso, es una excelente iniciativa que ciertamente tendrá que continuarse y perfeccionarse en el futuro. Sin embargo, un resumen más corto y más fácilmente accesible de los Estados del Conocimiento debe ser ampliamente distribuido. Además, COMIE debe discutir de manera más sistemática las principales conclusiones de los estados del conocimiento con los tomadores de decisión.

126. Otro trabajo también relevante es el del Observatorio de Educación Ciudadana²⁰. El propósito de esta organización, fundada a finales de 1998 por un grupo eminente de investigadores, es llevar a cabo análisis periódicos del estado de la educación para poder, al mismo tiempo, presentar ciertas propuestas de política. Actualmente, el Observatorio ha llegado a ser un punto de referencia y dos veces al mes publica sus artículos en la prensa. El Observatorio nació para promover “el control social sobre la educación” y para promover una relación directa entre un grupo de investigadores y las autoridades políticas y los tomadores de decisión.

3.6. Apoyo y financiamiento para la investigación

127. El desarrollo y la promoción de la investigación en México es una responsabilidad principalmente compartida por CONACYT y la SEP, especialmente la Subsecretaría para la Educación Básica y para la Capacitación de los Maestros (SEByN) y por la Sub-Secretaría para la Educación Superior y la Investigación Científica (SESIC).

20. <http://www.observatorio.org>

128. Sin embargo, los estados también tienen la misión de reforzar la investigación educativa dentro de su área administrativa. Se debe agregar que mucha investigación implica el llevar a cabo sus propias acciones para la promoción y el financiamiento de la investigación, especialmente en las universidades

129. Se pueden apreciar dos características principales:

1. Una carencia general de fondos, con algunas excepciones, para la investigación educativa. Significa que tiene que competir con otras disciplinas más estructuradas y desarrolladas. De hecho, de los dos tipos de fondos del CONACyT – los fondos sectoriales, que buscan resolver los problemas con alta prioridad en cada sector del Gobierno federal, y los Fondos Mixtos, financiados conjuntamente por CONACyT y los gobiernos de los estados – un 1.5 % van a educación. Es por lo tanto claro que la investigación educativa no tiene el perfil más alto ni el apoyo más grande en estas instituciones. Así, como el Informe de Antecedentes de México señala, el número total de investigadores comprometidos con programas y proyectos de investigación educativa administrados por CONACyT y por SESIC es sólo de 1 a 2 % del total.
2. Esto acentúa las diferencias en el desarrollo de la investigación en diferentes estados. Sólo 8 de 10 estados se encuentran realmente llevando a cabo investigación educativa, lo que acentúa las disparidades regionales.

130. Un comentario adicional fue solicitado al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) debido a la influencia que este ejerce sobre la investigación educativa y a su desarrollo. El sistema fue creado en 1984 con la intención de promover la investigación mexicana en todas las disciplinas a través del otorgamiento de becas para complementar los salarios de los investigadores que mostraran alta productividad y calidad. Estas becas eran muy altas, y podían llegar a representar el 60 por ciento de los ingresos de los investigadores. Aunque fue creado como un programa temporal, se convirtió en un esquema permanente que ha llevado al establecimiento de una jerarquía clara entre investigadores. Es ahora un mecanismo muy criticado en la investigación educativa por los efectos no deseados que ha generado.

Los criterios para ser aceptado en el SIN incluyen lo siguiente:

- Posesión del nivel de doctorado;
- Empleo de tiempo completo en una institución de investigación reconocida;
- La publicación de la producción del trabajo, moderado por la revisión de pares. Las producciones que se valoran más son aquellas publicadas internacionalmente en diarios reconocidos;
- Utilización del trabajo de otros investigadores, medido por el número de veces que es citado;

- Capacitación de otros investigadores, basada en el número de grados, tesis de maestría y de doctorado.

131. Estos criterios, quizás debido a que estos fueron diseñados y dirigidos por investigadores en ciencias experimentales, no son adecuados en general para las circunstancias particulares y para las dificultades de la investigación educativa (Ibarrola, 1992, 1993). Lo que es más, es característico que sólo dos de los cinco criterios se refiere explícitamente a los resultados del investigador.

132. Esto ha conducido al desarrollo de un tipo de investigación que es altamente académica, jerárquica, e individualista, y que no es capaz necesariamente de tener impacto en las realidades educativas. Por esto el SNI, se ha convertido en un sistema muy criticado en gran medida por la comunidad científica en general y por los investigadores educativos en particular. Puede decirse que su papel en la promoción de la investigación educativa es mínimo.

133. Durante la misión se encontró que, entre algunos funcionarios de alto nivel de la Administración Educativa Federal, existe una actitud muy favorable hacia la investigación. De hecho, muchos de ellos no sólo tienen suficiente conocimiento para entenderlo y utilizarlo, sino que parecen estar muy conscientes de los últimos avances en la investigación. La clave para esto es que ellos mismos, generalmente provienen de la investigación.

134. Esta conciencia, sin embargo no está presente entre los hacedores de políticas educativas en los estados en general. Esto refuerza la idea de que la brecha en el desarrollo y en la aplicación de la investigación entre un estado y otro podría estarse ampliando. La función compensatoria del Gobierno Federal tiene por lo tanto un importante papel que jugar en este rubro.

135. Adicionalmente, los maestros mexicanos usualmente parecen no estar en posición de utilizar sistemáticamente la investigación para mejorar las prácticas de enseñanza. Nos referimos específicamente a los maestros de educación básica, aunque, esta situación, con características particulares puede extenderse a los maestros de la educación a nivel preparatoria o superior.

136. Los problemas podrían clasificarse en cuatro partes:

- 1.- Los maestros raramente tienen la capacitación para analizar y para aplicar los resultados de los informes de la investigación educativa. No existen temas de investigación relacionados con los planes actuales de capacitación de los maestros en las escuelas.
- 2.- Usualmente no tienen condiciones de trabajo adecuadas que les permitan una capacitación continua y la introducción de actividades innovadoras. Una gran parte de los maestros trabajan en las mañanas y en las tardes en diferentes escuelas, por lo que el tiempo para mejorar su práctica es limitado.
- 3.- La limitada autonomía de las escuelas hace difícil para los maestros introducir innovaciones
- 4.- Los maestros no tienen los medios para continuar su capacitación y mantenerse actualizados con las investigaciones actuales. A pesar de que existen 62 revistas educativas en México mencionadas arriba, su circulación es limitada. Por lo tanto las escuelas no reciben estas revistas y no cuentan con las instalaciones para archivarlas o para consultarlas. El modelo utilizado para su distribución a través de los centros de maestros parece no estar funcionando. Potencialmente, estos centros podrían proveer un vínculo importante con la información/conocimiento para los directores y los maestros de las escuelas respecto de lo que funciona en las prácticas educativas. Sin embargo, para lograr esto será necesario cambiar las condiciones de capacitación del trabajo/maestro y la cultura de los maestros mexicanos.

3.7 Impacto de la Investigación y el Desarrollo Educativo

137. La investigación educativa mexicana ha tenido en general un impacto limitado en la hechura de las decisiones, tanto para políticos como para administradores, así como para directores y maestros. Existen, sin embargo, ejemplos del impacto significativo de la investigación y desarrollo educativo.

138. Es claro que los factores que determinan la efectividad de la investigación son muchos, complejos y no bien conocidos en general. Por ello, Latapí (1994) sugiere la existencia de tres procesos que operan de forma constante aunque no en una forma lineal usualmente:

- Un proceso político por el que las necesidades y los intereses de los que toman las decisiones convergen con los temas, contextos y resultados de la investigación.
- Un proceso científico que significa que el conocimiento de un problema dado está suficientemente consolidado.
- Un proceso social de difusión del conocimiento, que puede ser dirigido a los tomadores de decisión o a los profesionales, o a través de grupos sociales

139. De esta manera, los elementos claves que explican la efectividad de la investigación serían la oportunidad política, la calidad en la investigación y una difusión adecuada. Sin embargo, parece claro que existen otros elementos relevantes. Es por ello importante que los tomadores de decisión tengan una conciencia y capacitación mínima que les permita utilizar los resultados de la investigación. Los practicantes deben tener la capacitación para ser entender los resultados de la investigación, así como el tiempo, oportunidad, autonomía y motivación para utilizarlos.

140. La experiencia de México es un buen ejemplo de cómo los políticos o las máximas autoridades educativas no son los únicos involucrados en la hechura de las decisiones. Definir las políticas educativas al nivel del sistema educativo es un proceso complejo que involucra muchos actores y que está influenciado por varios factores del orden político, técnico e incluso ideológico.

141. Frecuentemente una buena recomendación técnica, que es oportuna y relevante, puede no ser políticamente viable debido a la oposición de los sindicatos o a otros intereses corporativos. En otros casos, la presión y el debate público pueden poner en la agenda un asunto de política educativa que no había sido considerado por los círculos gubernamentales; tales como la calidad y la equidad en la educación o la evaluación educativa, lo que fue repetidamente planteado por los investigadores hasta que gradualmente se incluyó en el programa formal de los gobiernos recientes.

4.- DISCUSIONES DE LOS RETOS

142. El equipo de revisores de la OCDE se impresionó por la energía y la variedad de la comunidad de investigación educativa de México y por los intereses de los hacedores de políticas para mejorar las interacciones entre la investigación las políticas y las prácticas. Sin embargo, también vimos un número de retos, que pueden ser expresados de manera precisa como una serie de brechas entre la necesidad y el interés en la investigación educativa y la capacidad de producir y utilizar la investigación necesaria.

4.1. El Enfoque de la Investigación

143. México ha alcanzado logros educativos significativos. Ha expandido en forma importante el acceso a la educación, ha racionalizado la autoridad en temas de educación entre el gobierno Federal y los estados, y ha hecho esfuerzos para mejorar tanto la calidad como la equidad educativa. Enfrenta un número de retos al aplicar estas reformas. El acceso a la educación secundaria y superior permanece limitado, las condiciones y las capacidades son heterogéneas entre los varios estados, y los maestros viven una existencia bordeada por reglas, con limitaciones impuestas tanto por el trabajo como por el gobierno. A pesar de estos retos, que se refieren principalmente a la educación básica y secundaria, la mayor parte de la investigación educativa se enfoca a la investigación superior. Este enfoque de la investigación en la educación superior está relacionado con la falta de recursos para hacer investigaciones, especialmente las de campo y de gran escala. Lo que es más, los investigadores pueden postularse para recibir fondos de la universidad, que tienden hacia investigaciones relacionadas con los problemas de la educación superior. Adicionalmente, dado que la educación básica estuvo muy centralizada antes de 1992 los investigadores podrían haber percibido una falta de variación en los temas disponibles para ser investigados. Además la investigación que ha recibido reconocimientos por parte del SNI y, hasta recientemente, por parte de los mecanismos de contribuciones gubernamentales, ha tendido a ser más enfocada a lo fundamental y menos a resolver problemas difíciles que los hacedores de política quisieran. Con el fin de promover una investigación más útil, los subsecretarios de la SEP han establecido competencias por los fondos más enfocadas a asuntos que ellos perciben como críticos.

144. Hay algunos investigadores aplicados que usualmente trabajan en proyectos que responden más directamente a las necesidades de los profesionales y de los hacedores de políticas. Ellos cubren los requisitos, términos de referencia y fechas de entrega de tales políticas, gracias a las relaciones contractuales que han sido establecidas. Sin embargo, estos especialistas carecen de espacios colectivos de trabajo. La mayoría de sus estudios no circulan entre la comunidad académica ni tampoco son sujetos de debate.

4.2. La Capacidad de Producir Investigación

145. La capacidad de investigación educativa de México es insuficiente si se consideran sus necesidades. Como fue señalado en el capítulo 3, la comunidad de investigación educativa es pequeña; la relación de investigadores (en un estricto sentido) y maestros es sólo .03%. Sólo hay

oportunidades limitadas para realizar estudios de post-grado, especialmente en cursos doctorales que son reconocidos por su calidad. La mayoría de los investigadores están concentrados en el área metropolitana, a pesar del marco de descentralización educativa que otorga responsabilidades críticas a los estados. Pocos investigadores son capaces de llevar a cabo el tipo de estudios cuantitativos de larga escala que el país necesita, particularmente cuando está tratando de analizar cómo la descentralización ha afectado la calidad y la equidad a través de los estados. El valor asignado a la evaluación, y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), han generado bases de datos que merecen interpretación. Esto abre una gran oportunidad para el desarrollo de trabajo de investigación en donde equipos con mayor experiencia puedan colaborar con otros que apenas comienzan sus carreras en investigación educativa.

146. Los investigadores educativos mexicanos están envejeciendo con un promedio de edad cerca de los cincuentas, y no es claro que una nueva generación esté surgiendo, especialmente una más capaz de llevar a cabo el trabajo de gran escala y más aplicado que se requiere. Finalmente la comunidad de investigadores no está suficientemente articulada. Los investigadores que trabajan en diferentes problemas y en diferentes tipos de instituciones no interactúan suficientemente; de hecho, sus tradiciones pueden llevarlos a subestimar tipos de investigación que no sean los suyos. Aunque el COMIE de México es en la opinión del equipo de estudio uno de los esfuerzos más interesantes y exitosos para juntar a los investigadores y para compilar síntesis de investigación de una amplia variedad de estudios, el país aún tiene muchas facciones de investigación, cada una de ellas trabajando en aislamiento y persiguiendo diferentes enfoques e intereses.

4.3. Financiamiento de la Investigación Educativa.

147. La falta de capacidad ciertamente refleja una baja inversión. Como se mencionó en el capítulo 3, sólo una parte pequeña de los fondos proporcionados por CONACYT se dedica a la investigación educativa. Aunque los subsecretarios federales han establecido fondos de investigación (en donde participa CONACYT) para apoyar investigaciones más enfocadas a sus necesidades, a la fecha estos fondos no parecen cubrir las grandes necesidades de investigación educativa para informar las prácticas y las políticas en México. Claramente más inversión es necesaria; tanto en programas para la preparación de los investigadores como para el apoyo de la investigación en sí misma.

4.4. Utilización de la Investigación por Parte de los Hacedores de políticas.

148. El equipo estuvo extremadamente impresionado positivamente respecto del interés en la investigación por parte de los funcionarios federales. La mayor parte de los dirigentes de SEP, incluyendo los funcionarios de las subsecretarías tienen antecedentes de investigación. Vienen de universidades o de centros de investigación y muchos de ellos fueron investigadores educativos antes de unirse al gobierno. Están ansiosos de ver que se hace investigación en asuntos clave y que se tienen los mecanismos para incorporar la investigación en las políticas y en el desarrollo de materiales. Como un ejemplo de la utilización de la investigación será establecido un nuevo examen nacional para los graduados de las escuelas normales, siguiendo un estudio que señala el papel limitado de las credenciales académicas en las decisiones para contratar maestros. En otro ejemplo, el Distrito Federal que sirve a la Ciudad de México está recabando indicadores de desempeño de las escuelas y de los estudiantes. Está muy interesado en los análisis de esta investigación y apoyará este trabajo en diversas formas. En este contexto, es mucho más preocupante la capacidad limitada de México de llevar a cabo investigaciones. Una audiencia con disposición espera en el nivel federal; el reto para dicha audiencia será invertir más en la capacidad de investigación de tal manera que pueda tener los estudios que desea.

149. En contraste, sólo unas pocas secretarías de los estados han mostrado interés en la investigación. Si se quiere promover la utilización de la investigación por parte de los hacedores de políticas, es necesario establecer incentivos para que los estados comisionen y utilicen la investigación.

4.5. Utilización de la Investigación por Parte de los Profesionales

150. En todos los países, la relación entre investigación y práctica es problemática. En México la carencia relativa de investigación aplicada relevante es un factor que limita su utilización. También existe una necesidad de revistas de alta calidad que vincule la difusión de los resultados de la investigación con las mejores prácticas.

151. Un reto particular es la falta de demanda de investigación por parte de los maestros. Los maestros no están capacitados en ambientes ricos en investigación y como consecuencia tienen poca exposición a la investigación. No solo están ocupados, y muchos de ellos laborando en dos trabajos, sino que tampoco es muy claro que serían premiados por utilizar la investigación para mejorar sus prácticas. Las condiciones y las herramientas de sus trabajos son especificadas por el Gobierno o por las políticas de los estados y por los contratos laborales. Por ello, necesitarían más flexibilidad para ser capaces de beneficiarse al utilizar la investigación para cambiar sus prácticas. Los supervisores no tienen una misión de lograr una mejoría; su objetivo principal es garantizar el cumplimiento.

5. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA DE INVESTIGACION EDUCATIVO DE MEXICO

152. El equipo examinador está muy motivado por el apoyo de los directivos de SEP hacia la investigación educativa. Siente por lo tanto, que las recomendaciones para mejorar la capacidad y el enfoque de la investigación y para fortalecer su utilización serán bienvenidas. Tres iniciativas principales pueden llevarse a cabo: 1) Una estrategia nacional de investigación; 2) Impulso a la infraestructura y a la capacidad de la investigación; y 3) Fortalecimiento de la utilización de la investigación y del desarrollo educativo.

5.1. Una estrategia de investigación nacional

153. Para motivar un mayor enfoque hacia los retos educativos en México, el país necesita una *agenda de investigación nacional*, con prioridades específicas que reflejen sus necesidades. Sería mejor si esta agenda fuera establecida por medio de la cooperación entre los investigadores y los usuarios, quizá a través del establecimiento de un Foro Nacional en donde estén representados los actores interesados, tal como el que existe en Inglaterra. Este Foro podría reunirse regularmente para discutir las necesidades de investigación, comisionar evaluaciones sobre el estado de la investigación y las brechas críticas, y promulgar declaraciones de prioridades con el propósito de guiar la acción de las instituciones de financiamiento, de las universidades y de los investigadores en lo individual. Este Foro no sólo contribuiría para cambiar el objetivo de las investigaciones de forma que pudiera beneficiar al sistema educativo sino que también podría servir para disminuir la fragmentación que caracteriza la comunidad de investigación.

¿Quién podría lanzar la iniciativa para organizar este Foro?

154. El Foro podría reunir a los productores, intermediarios, y utilizadores de la investigación, asignándoles la tarea de definir una agenda de prioridades de investigación.

155. El Foro podría estar caracterizado podría ser iniciado y establecido por SEP y CONACYT. Además, el COMIE, la Universidad Pedagógica Nacional y el Observatorio Ciudadano de la Educación pueden ser tres actores importantes en el origen y el desarrollo de esta iniciativa. Estas instituciones representan a los investigadores, a los formadores de maestros, y a aquellos que actúan como facilitadores o intermediarios en la utilización de la investigación para la hechura de las decisiones. En términos cuantitativos, incluyen a un amplio número de investigadores y de tipos de usuarios de la investigación. Ellos también tienen la capacidad de incorporar otras instituciones y sectores al Foro. Su primera tarea debe ser definir una agenda de prioridades de investigación.

156. Es muy importante que esta iniciativa este apoyada por el Consejo Federal de Educación, SEP y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

¿Quiénes podrían convertirse en miembros de este Foro?

157. Como se describió en este informe, el campo de la investigación educativa en México es muy heterogéneo. Es importante que todos los actores en esta materia participen en un Foro de este tipo puede convertirse en un espacio para construir puentes y relaciones entre diferentes actores e instituciones.

158. Tomando como base la experiencia del Foro establecido en Inglaterra, tres tipos de actores relevantes serían incluidos en el Foro: usuarios de la investigación, proveedores e intermediarios. Muchas organizaciones llevan a cabo más de una función. Por ejemplo pueden ser al mismo tiempo usuarios y proveedores de investigación. También sugerimos que los órganos que representan actores importantes en el sistema mexicano de investigación y desarrollo educativo (eje. COMIE, ANUIES) estén incluidos.

159. Es muy importante que los actores “designados” como miembros de este Foro no representen intereses específicos sino que sean “designados” a título personal. Lo que es más, es importante que el Presidente del Foro sea una persona respetada, y no necesariamente con antecedentes de investigación educativa. En el siguiente cuadro sugerimos algunos participantes potenciales en el Foro, mostrando sus funciones típicas en el proceso de investigación y dando ejemplos específicos.

Cuadro 4.- Proposición de un Foro de Investigación Educativa: actores, papeles dentro del proceso de investigación y ejemplos de actores.

| Actores | Papeles en el Proceso de Investigación | Ejemplos |
|---------------------------------|--|---|
| Proveedores de la Investigación | Organizaciones que llevan a cabo investigación y desarrollo y investigación para la capacitación. | Las universidades (los departamentos, los institutos y los centros vinculados con la investigación educativa) el Público y los Centros Privados de Investigación, los Consejos Administrativos de Educación Pública (áreas de estudio e investigación) el Instituto Nacional para la Evaluación |
| Intermediarios | Patrocinadores, editores y medios | Organizaciones de financiamiento, los medios, revistas, los ciudadanos miembros del Observatorio ciudadano para la educación |
| Usuarios de la Investigación | Instituciones y actores que utilizan la investigación y la evidencia para informar sus políticas o prácticas | Tomadores de decisiones (federales y estatales) y políticos, padres, profesores y estudiantes |
| Coordinadores | Coordinación de instituciones a nivel Federal o sectorial o por campo de trabajo. | ANUIES COMIE Unión Nacional de Maestros (SNTE) Redes de Información Temática Redes y Asociaciones que pertenecen a centros e instituciones |

5.2. Impulso a la infraestructura y a la capacidad de la investigación

160. Una agenda es sólo parte de la estrategia de investigación. México también necesita un *Plan para impulsar la capacidad y la infraestructura de la investigación*. Con el Foro actuando como un grupo asesor, SEP podría establecer un plan para alcanzar los siguientes objetivos:

161. Impulsar el número y la calidad de los programas de capacitación en la investigación, particularmente a nivel doctoral:

- Las universidades deben ser subsidiadas para que expandan sus programas de preparación en investigación y se debería proporcionar becas a los estudiantes.
- Es muy importante promover la colaboración entre los programas de post-graduados (por ejemplo, a través de intercambios académicos internacionales y nacionales). México debe fortalecer la colaboración entre los centros nacionales de capacitación e investigación y los centros internacionales con un alto prestigio e interés para el país (por ejemplo: programas de becas para estancias en el exterior e intercambios académicos).
- La formación doctoral debe de ser llevada a cabo en un ambiente de investigación. Es deseable que las universidades encargadas de la capacitación doctoral tengan fondos disponibles para proyectos que sean asignados a través de procesos competitivos.
- Se deben crear nuevas posiciones para investigadores jóvenes. Una consideración adicional debe darse a las propuestas que incluyen investigadores jóvenes en los proyectos de investigación; las becas post doctorales deben ser apoyadas.
- El trabajo de investigación debe ser promovido como una parte esencial de la actividad académica. En educación superior, sólo el 30% de los académicos trabajan tiempo completo y muchos de ellos dedican parte de sus tiempos a la investigación.

162. Asegurar más financiamiento para la investigación:

- Los concursos existentes por los fondos para investigación deberían ampliarse significativamente y establecerse otras nuevas para estar en posición de abordar las prioridades.
- Impulsar la capacidad de investigación y de promoción de las competencias de la investigación en los estados. El Gobierno Federal debe de proveer subsidios especiales para apoyar a los líderes de las investigaciones – aquellos que pueden comisionar y apoyar a sus colegas a utilizar la investigación – en los estados, y dar a los estados fondos uno a uno para establecer los concursos para asignar apoyos financieros a la investigación

163. Impulsar la colaboración en la investigación para reducir la fragmentación y promover la construcción de capacidades a través de las instituciones.

- Mejorar el reconocimiento de la calidad. La SEP y el CONACyT deben evaluar al SNI y a otros mecanismos de control para asegurar que los criterios son suficientemente inclusivos para apoyar una agenda de investigación enfocada a solución de problemas.

También debe proporcionar premios para reconocer y alentar la investigación de calidad en áreas claves de prioridad y en la investigación realizada por investigadores jóvenes;

- La SEP debe establecer centros de investigación con misiones específicas que involucren a una variedad de instituciones, incluyendo a las ONGs y los colegios de capacitación de profesores así como las universidades, especialmente los consorcios que incluyen a las instituciones regionales en varios estados. Estos centros deben de emprender proyectos de gran escala y desarrollar apoyos alrededor de sus misiones, tal como la educación de matemáticas o la educación de la enseñanza secundaria. Los apoyos podrían incluir a usuarios potenciales, impulsando la utilización de la investigación, e investigadores de la misma área, lo que impulsarían el desarrollo de redes.
- Es necesario promover la capacitación de los profesionales, especializados en análisis de las políticas, que conozcan los métodos de investigación empleados en la ciencia social para el análisis de asuntos educativos y para el diseño de opciones de solución para contextos específicos. El perfil de estos profesionales debe ser cercano a aquel de un “analista simbólico” tal como se define en las clasificaciones de descripción del puesto hechas por Robert Reich más que a las de un investigador académico clásico. Este tipo de especialistas generan conocimiento caracterizado por: (a) sus vínculos cercanos a los contextos en los cuales será aplicado; (b) su naturaleza interdisciplinaria (gobernada más por los asuntos que por la disciplina); y (c) el hecho de que es producido por y difundido entre un amplio y diverso tipo de organizaciones, fortaleciendo el factor de “rendición de cuentas social” que está ligado de cerca a asuntos con una sensibilidad pública alta

5.3. Fortalecimiento de la utilización de la Investigación y el Desarrollo Educativo

164. México necesita también estrategias para permitir la utilización de la investigación:

- Además de establecer y financiar una agenda enfocada en los problemas críticos, la SEP puede realizar esfuerzos para aumentar el uso de la investigación por parte de los maestros. La capacitación de los maestros puede incorporar curricula que incluya la utilización de la evidencia, educando a los maestros futuros en diferentes tipos de investigación y estándares de la calidad así como acerca del uso de indicadores educativos. La Universidad Nacional Pedagógica, fundada hace 25 años con el propósito de capacitar a la facultad y a los investigadores educativos para el trabajo en colegios de capacitación de maestros, deben cambiar también sus enfoques. Pueden lograr acuerdos con centros renombrados de investigación para construir puentes entre las instituciones que hasta el momento han estado separadas.
- El fortalecimiento de la comprensión de la evidencia por parte de los maestros debe ser un enfoque utilizado para el desarrollo profesional continuo en el tiempo, Además, los programas basados en la escuela pueden aumentar la utilización de la investigación, haciendo que los estudios relevantes se encuentren disponibles para las escuelas en el momento en que planean sus mejoras. Finalmente, el sistema, con el tiempo, tendrá la necesidad de analizar si las condiciones de trabajo de los maestros y el papel de los supervisores son conducentes a la mejora de las prácticas y por lo tanto hacen que la investigación sea relevante para los maestros.

- El uso de la investigación tanto para aquellos que la conducen como para aquellos que la emplean o se benefician de ella (maestros, parientes, tomadores de decisiones, etc.) no sólo depende de difundir la información efectivamente. Es necesario crear diferentes espacios y puentes que actúen como intermediarios (“*brokers*”), esparciendo el conocimiento generado en diferentes contextos para que estos puedan jugar un papel relevante en la toma de decisiones de los padres, maestros, y directivos de escuelas o autoridades. En estos espacios –sean reales o virtuales – se discute el gran número de información fragmentada a la que los diferentes actores educativos tienen acceso, por lo que se asigna un sentido y un significando. Estos espacios operan como redes, como seminarios, conferencias, y publicaciones o en cualquier otra forma que permita que la información sea discutida y procesada, transformándola en el tipo de conocimiento que tiene significado para los actores

165. Estrategias para aumentar la difusión:

- Las políticas de investigación podrían incluir más vehículos para la difusión de la investigación, tales como documentos y portales en Internet. Se deben crear fondos especiales que estén disponibles para generar tales mecanismos y para que se pueda solicitar a los investigadores que se ocupen de la difusión de la investigación como una condición para conseguir financiamientos.
- Las bases de datos que contienen información sobre resultados de investigación educativa se deben coordinar. Existen diferentes redes en el país, con miembros de diferentes comunidades e instituciones de investigación educativa. Por ejemplo, existen redes de contactos de matemáticas educativas, etnográfica educativa, y educación y empleo entre otras. Todas estas redes reúnen información de la investigación educativa y colaboran en la producción de declaraciones de conocimiento que reflejan el “estado del arte” o la vanguardia en sus campos del trabajo. Debe preverse La generación de un portal de investigación educativa en México que incluiría información y ligas a las diferentes redes de investigación, ligas a las bases de datos relevantes para la investigación educativa, y un directorio de instituciones de investigación educativa, proyectos existentes, etc.

166. Una estrategia coordinada de investigación nacional y de largo plazo en educación, compartida por los practicantes, por los hacedores de políticas y por los investigadores para abordar prioridades, aumentar la capacidad de la infraestructura para la investigación, y para fortalecer la utilización de IyD educativo, es crucial para construir una mejor base de conocimiento para mejorar la calidad de la práctica y las políticas educativas en México. Creemos que si estas recomendaciones fueran implementadas, muchos de los problemas identificados serían superados.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J. (2003). Escuelas de calidad dos años después. *Revista Mexicana de Educación*. 100, pp.22-24
- ANUIES (2000). Estadísticas de la Educación Superior, 2000. Población escolar de Posgrado. www.anui.es.mx
- Arredondo, M, *et al.* (1984). La investigación educativa en México. Un campo científico en proceso de constitución. *Revista Mexicana de Sociología*. 46(1), pp. 25-41
- Arrien. J.B. (1998). La Educación y la Reforma de la Educación en Centro América. Managua, Universidad Centro Americana (UCA)- PREAL.
- CENEVAL (2003). Boletín. October December 2003. N° 3. www.ceneval.ed.mx
- Colina, A and Osorio, R (2003). Los agentes de la investigación educativa en México. In: Weiss, E. (coord.) *El campo de la investigación educativa*. 1993-2001, pp.97-120. Mexico, COMIE-SEP-CESU
- COMIE (2003). La investigación Educativa en México: usos y coordinación. Mexico, July 2003
- CONAFE, Information on compensatory programmes
- Díaz Barriga, A. (1998). *La investigación en educación. Su conformación y retos*. Unpublished document. Mexico: UNAM
- Didou, S. et al. (2000). *Evaluación de las políticas de Educación Media Superior y Superior en el sector tecnológico federal*. Mexico: SEP
- ECLAC (2002). *Mujer rural, escolaridad y empleo en el istmo centroamericano. (Hacia una identificación de áreas prioritarias de políticas públicas)*. ECLAC. LC/MEX/L.514, 26 February 2002
- ECLAC, UNICEF, SECIB (2001). *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en iberoamérica*. Santiago, LC/G2144/P September.
- Gonzalez A, R. (1995). La educación tecnológica y la formación para el trabajo. In: Fundación para la cultura del maestro. *Educación fin de siglo. Memoria del seminario de análisis sobre política educativa nacional*. pp. 85-97. Mexico: FCM.
- Gutiérrez, N. (1999). Los orígenes de la institucionalización de la investigación educativa en México. Mexico: DIE-CINESTAV.

- Ibarrola, M. de (1992). Los efectos desnaturalizados del SNI. *Avance y Perspectivas*, vol. 11, pp. 243-245.
- Ibarrola, M. de (2003). Reflexiones sobre una propuesta integral para conocer la investigación educativa nacional. In E. Weiss, E. (Coord.), *El campo de la investigación educativa*. 1993-2002, pp. 673-694. Mexico: COMIE.
- Ibarrola, M. de, Silva G. and Castelan, A. (1997). *Quiénes son nuestros profesores*. Fundación SNTE para la cultura del Maestro Mexicano, Mexico, 1997
- Latapí, P. (1981). Diagnóstico de la investigación educativa en México. *Perfiles Educativos*, 14, pp. 33-50.
- Latapí, P. (1994). *La investigación educativa en México*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (2003). Algunas reflexiones sobre el desarrollo de la investigación educativa. In E. Weiss (Coord.), *El campo de la investigación educativa*. 1993-2002, pp. 669-679. Mexico: COMIE.
- Martínez Rizo, F. (2002). Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(16), pp. 415-443.
- Martínez Rizo, F. (1996). La investigación educativa en México en el contexto Latinoamericano. In G. de Landsheere (ed.), *La investigación educativa en el mundo. Con un capítulo especial sobre México*, pp. 347-372. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Maya, O. and Zanteneo, E. (2003). “Las escuelas normales: espacios de tensión y controversia”. En: Educación 2001, año IX, N° 100, 2003 pp.29-38
- Muñoz, O. (2000). “The Schooling situation of children in highly underprivileged rural localities in México”. In Reimers, F. (ed), 2000 *Unequal schools, unequal chances*. Cambridge, David Rockefeller Center for Latin American Studies. pp. 291-314
- Muñoz Izquierdo, C. and Ahuja, R. (2002). Función y evaluación de un programa compensatorio para escuelas primarias de los estados mexicanos más pobres: Guerrero, Hidalgo and Oaxaca. In: Reimers, F.(coord.) (2002). *Distintas Escuelas, Diferentes oportunidades*. Madrid, Ed. La Muralla., pp. 501-544.
- Observatorio ciudadano de la Educación (2000). Comunicado N° 44 El rezago educativo. 23 November 2000.
- Observatorio ciudadano de la Educación de la Educación (2000). Comunicado N° 45. 8 December 2000.
- Observatorio ciudadano de la Educación (2001). Comunicado No. 51.
- OECD (1995). “Educational Research and Development: Trends Issues and Challenges”, Paris
- OECD (2003a). “OECD Economic Surveys: Mexico”, Paris
- OECD (2003b). “New Challenges for Educational Research”, Paris

- Ramírez, R. (2000). Por una nueva escuela pública. En Transformar nuestra escuela, México, Year 3, N° 5 April 2000, pp. 6-13
- Reimers, F.(coord.) (2002). *Distintas Escuelas, Diferentes oportunidades*. Madrid, Ed. La Muralla.
- SEDESOL (2001). Evaluación de resultados del Programa PROGRESA, 2001.
- SEP (1992). National Agreement on the Modernisation of Basic Education. Document signed and presented on 18 May 1992. Mexico, 1992.
- SEP (1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Mexico: SEP.
- SEP (1999), *Perfil de la Educación en México*. México: SEP.
- SEP (2001). Programa Escuelas de Calidad. Propuesta de documento para difusión. Mexico D.F., May 2001
- SEP (2001). Plan Nacional de Educación 2001-2006. Mexico, 2001.
- SEP (2002). National Agreement on the Modernisation of Basic Education. Document signed and presented on 18 May 1992. Mexico, 1992.
- SEP (2003). El Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Ciclo escolar 2002-2003. Mexico, DF, 2003
- UNESCO (1998). Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la Educación. Primer Estudio Internacional Comparativo. UNESCO-Santiago, 1998.
- UNESCO, 2001: Situación Educativa Latin America y el Caribe 1980-2000. Santiago.
- Weiss, E. (Coord.) (2003). *El campo de la investigación educativa*. 1993-2002. Mexico: COMIE.
- Weiss, E. and Maggi, R. (1997). *Síntesis y perspectivas de las investigaciones sobre educación en México (1982-1992)*. Mexico, COMIE.
- Winkler, D, (2002). La educación de los pobres en Latinoamérica y el caribe. Ejemplos de educación compensatoria. In: Reimers, F.(coord.) (2002). *Distintas Escuelas, Diferentes oportunidades*. Madrid, Ed. La Muralla. pp.199-232