

ACERCA DE LAS POSIBILIDADES DE INCIDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA CON PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN MÉXICO

Carlos A. Vargas Tames

Currículo: realizó estudios de posgrado en Derechos Humanos en la Universidad de Oxford y en Educación Humanista por la Universidad Iberoamericana (UIA) León. Es diplomado en Alfabetización y Cultura Escrita por el CREFAL y en Formación de Formadores por la UIA León. Ha publicado cuatro libros y una decena de artículos sobre pobreza, desarrollo, derechos humanos, políticas sociales y educación. Se desempeña actualmente como director de Desarrollo Educativo del Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos del Estado de Guanajuato.

Enfrentados a una multiplicidad de problemas sociales, quienes formulan políticas tienen que adoptar decisiones crecientemente trascendentes. Confiar solamente en el sentido común y en la intuición política es cada vez más inadecuado.
Raúl Gagliardi (OIE, 1995: 2)

Resumen

En este artículo se analizan las distintas esferas de la investigación educativa y la intersección de ésta con las políticas públicas respecto de la educación con personas jóvenes y adultas (EPJA)¹ en el país. Se examinan las posibilidades de incidencia de la investigación en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas educativas en el campo en cuestión. Se hace un recuento del impacto que aquélla puede tener sobre éste, según los contextos desde los que se desarrolla la investigación y en los cuales se elaboran las políticas públicas, con la intención de señalar algunas limitaciones. Finalmente, se esbozan algunas recomendaciones para una mayor y mejor incidencia.

Abstract

This article focuses on the analyses of various areas of educational research and its intersection with public policies regarding young people and adult (EPJA) education in the country. The potential impact of research in decision making and the development of educational policies in this field are examined. With the intention of pointing out some limitations an outline of the impact of research depending on the context and public policies is presented. Finally, several recommendations for improved impacts are discussed.

¹ A lo largo del texto, aunque el campo de la educación con personas jóvenes y adultas (EPJA) es mucho más amplio, nos referimos exclusivamente a un segmento de éste: la educación fundamental, los niveles de alfabetización y educación básica.

La intención de este artículo es explorar las posibilidades que tiene la investigación educativa de incidir en la elaboración de políticas públicas en el campo de la educación con personas jóvenes y adultas (EPJA) en México; el impacto de éstas en los niveles micro- (currículo, evaluación, materiales para la enseñanza y el aprendizaje, y el proceso de enseñanza/aprendizaje) y macro- (políticas nacionales, metas, planificación educativa y toma de decisiones) de la educación.

Para dimensionar correctamente el campo de la EPJA, es necesario desvelar sus problemáticas y dibujar el escenario actual en el que se desarrollan dichos procesos educativos en nuestro país; reconocer las tensiones entre la diversidad de actores sociales que en él confluyen (estudiantes, educadoras y educadores, instituciones, programas, políticas públicas y legislación), y la diversidad de necesidades, intereses y expectativas de aprendizaje que cada uno de estos actores representa.

Igualmente importante resulta la consideración de la EPJA, en particular de la educación básica o fundamental, como un derecho humano que, como tal, requiere ciertos atributos y características para su cumplimiento y la garantía de satisfacción por parte del Estado; la obligación tripartita del gobierno de respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación.

Aunque no es la intención de este escrito, es importante dar cuenta del contexto actual de la educación básica con personas jóvenes y adultas, y de las demandas que de él devienen, a fin de analizar las posibilidades de contar con políticas públicas que garanticen la satisfacción del derecho a la educación en el escenario presente.²

Uno de los primeros factores que hace urgente la reorientación de las políticas públicas en materia de EPJA es la composición demográfica del país. Según las estadísticas obtenidas a partir de los últimos ejercicios censales del INEGI (el Censo General de 2000 y el Conteo Poblacional de 2005), se sabe que una tercera parte de la población nacional se encuentra en situación de rezago educativo.³ En el caso de Guanajuato, 52% de la población se encuentra en esta situación.

Sin embargo, no es sólo el tamaño del fenómeno lo que hace imprescindible al campo en estudio, sino también, y muy importante, la caracterización de los sujetos de la EPJA. Las personas que no han desarrollado competencias de lengua escrita, no han culminado el ciclo de la educación básica, se encuentran en una situación de mayor pobreza y vulnerabilidad y en los últimos percentiles de ingreso, y presentan los mayores índices de marginación y pobreza. Debido a estas características, comunes entre la población en situación de rezago, se vislumbra, también, la necesidad de que las políticas públicas para el campo, además de un sustrato investigativo, incluyan una visión humanista de la educación y su función social de frente a los contextos de exclusión en donde se inserta la población objeto de estas políticas.

La educación y, en este caso, la educación básica de las personas jóvenes y adultas, se encuentra inextricablemente ligada a otros factores del desarrollo social, del

² Para conocer mejor el escenario actual de la EPJA en México y la región, se recomienda la lectura de los informes regional y nacional al respecto publicados recientemente por el CREFAL: Caruso *et al.*, 2008 y Hernández, 2008.

³ Cabe aclarar que en este escrito nos desmarcamos de la definición tradicional de rezago educativo que considera tal al cúmulo de personas mayores de quince años que no concluyeron la educación básica —de nueve años en México— y que estigmatiza a las personas en esta condición e incluso las responsabiliza. Entendemos el rezago educativo, más bien, como un rezago del Estado; como una situación resultante de la inhabilidad de éste para garantizar el derecho a la educación de estas personas.

desarrollo humano y del bienestar. Incluso en las métricas más economistas, la educación, en particular la alfabetización y la educación básica, siempre se encuentra presente; más aún en los índices de pobreza, marginación y desarrollo. Su inclusión como un factor fundamental del desarrollo no es casual; tiene implicaciones severas en la calidad de vida de las personas e incluso en la vida económica de un país.

Los estudios del desarrollo y sobre las economías basadas en el conocimiento apuntan las graves consecuencias del rezago educativo y el analfabetismo, iletrismo o analfabetismo funcional sobre la salud (mortalidad materno-infantil, hábitos de higiene y de autocuidado, esperanza de vida al nacer, enfermedades infecciosas), el trabajo (empleabilidad, productividad, competitividad, trabajo, ingreso, formación de competencias laborales), la democracia (ciudadanía, convivencia, violencia, seguridad y participación), el cuidado del medio ambiente y la educación misma (subvaloración de la educación, deserción escolar, discontinuidad educativa).

Desde cualquier perspectiva, éstos son elementos del desarrollo y derechos humanos que deben ser satisfechos y garantizados. Desde la lógica del desarrollo humano,⁴ la EPJA conduce a la ampliación de las libertades y capacidades humanas con el consecuente incremento de oportunidades para el desarrollo. Desde el enfoque basado en derechos humanos, la educación para todos y todas se erige como un derecho cuya satisfacción es la base para el cumplimiento de muchos otros derechos; la libertad de expresión, la salud, la participación, el trabajo, entre otros. Desde la economía, en particular del modelo de las economías basadas en el conocimiento, la educación representa mayores posibilidades de desarrollo económico.

Asimismo, desde la administración y las políticas públicas, la educación deviene en una prioridad del gasto social. La subvaloración de la educación básica con personas jóvenes y adultas en las agendas gubernamentales y en la programación presupuestaria es insostenible, habida cuenta de que la inatención de las necesidades educativas del país en materia de EPJA redundaría en mayores costos al Estado; no sólo políticos y sociales, como los que carga la población sin educación fundamental, sino costos económicos, presupuestarios, del gasto público, que se derivan de la atención a la salud por enfermedades prevenibles; el desempleo; la falta de productividad y competitividad, con la consiguiente pérdida de empleos tras la emigración de la inversión extranjera directa; fenómenos como la violencia, el deterioro ambiental, la convivencia, la participación social y ciudadana, entre otros, en los cuales se invierten recursos —valiosos en nuestras sociedades— que pueden verse disminuidos a través de políticas públicas educativas intersectoriales, relevantes, pertinentes y socialmente significativas que posibiliten la interdisciplinariedad e intersectorialidad de la EPJA (Vargas, 2009).

A lo largo del escrito se dibuja la relación que guarda, en México, la investigación educativa con la formulación de políticas públicas del sector en cuatro escenarios diferentes. El primero consiste en las políticas que son elaboradas sin nin-

⁴ La teoría de las capacidades de Amartya Sen considera tres funcionamientos humanos básicos para la posibilidad de detonar procesos de desarrollo: la salud, la educación y el acceso a los recursos suficientes para tener un nivel de vida decoroso. Con el fin de medir los niveles de desarrollo humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica, desde 1990, un informe anual en el que se reportan los índices de desarrollo humano (IDH) de todos los países del globo. El IDH está formado por tres indicadores básicos dentro de los cuales figura la educación, reportada precisamente a partir de los índices de analfabetismo y educación básica. La importancia de la educación es tal que los indicadores educativos constituyen una tercera parte del IDH.

gún basamento investigativo, ya sea porque no se han producido investigaciones respecto a un tema particular de la educación con personas jóvenes y adultas, o porque los resultados de dichas investigaciones son desconocidos o descartados a la hora de tomar decisiones. En cualquiera de estos casos, se señala la inconveniencia de formular políticas desde el sentido común o la experiencia propia de las y los hacedores de políticas públicas educativas, y las consecuencias y posibles tropiezos o fracasos que esto puede representar.

El segundo escenario es aquel en el que la investigación es elaborada por actores extraestatales (academia, sociedad civil, investigadores independientes, entre otros) y cuyo impacto en las políticas públicas puede ser variable, dependiendo de las diferentes características tanto de las y los actores como de las mismas investigaciones; de sus resultados, de la coyuntura y escenario particular para la incidencia. En este segundo estadio se dilucidan algunas ventajas y desventajas de la investigación que se emprende desde entornos no gubernamentales, desde la independencia que supone el carácter académico de algún estudio, hasta la distancia que existe entre las y los investigadores y el gobierno, y las dificultades de la relación entre ambos sectores.

El tercer escenario se trata de la investigación que se emprende desde el sector gubernamental, en el cual son las mismas instancias responsables del diseño o propuesta de políticas públicas las que hacen investigación sobre su campo de acción. Para este caso se analizan las dificultades —o ventajas, en su caso— que representa estar dentro del sistema mismo: la adscripción a una cierta administración y la determinación de las investigaciones y acciones pedagógicas por la agenda de ésta; la circunscripción a un espacio político y de actuación. Hay casos en los que la incidencia es mayor: en cuanto el espectro es más pequeño, hay menores posibilidades de incidencia en la toma de decisiones. Si bien existe distancia entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, la distancia es igualmente amplia entre los gobiernos estatales y los municipales, y son estos últimos los que tienen el menor impacto en las políticas públicas del sector.

Un cuarto escenario tiene que ver con las políticas educativas nacionales elaboradas con base en cumbres o reuniones intergubernamentales que devienen en compromisos políticos y legislativos para el Estado mexicano. En nuestro campo de estudios en particular, una referencia obligada son las conferencias internacionales sobre Educación de Adultos (Confintea). En este último escenario se presenta la posibilidad de incidencia entre niveles y sectores diferentes, tanto en investigación como toma de decisiones.

PRIMER ESTADIO

El primer escenario, lamentablemente, es territorio común en las políticas públicas en general. En el caso de las políticas públicas educativas,⁵ podemos encontrar dos tendencias en su diseño dentro del mismo escenario que, como comentamos *et supra*, supone la ausencia de un fundamento investigativo para la toma de decisiones. La primera tendencia es aquella en la que, en efecto, las políticas públicas carecen de una ponderación alrededor de su conveniencia y eficacia, elementos que puede

⁵ Para los fines de este artículo, cuando nos referimos a las políticas públicas en materia de educación o a la política educativa entendemos a ésta tal como se define en la convocatoria de contribuciones que elaborara *Sinéctica* para el presente número: como “la actividad que se enfoca a la naturaleza pública y de interés general de los problemas seleccionados y construidos en la agenda de gobierno”.

brindar la investigación, particularmente la de corte cualitativo. La segunda consiste en el diseño de política educativa que toma como referencia, de manera exclusiva, la información estadística a mano, en el peor de los casos, o, en el mejor, estadísticas que se trabajan o construyen *ex profeso* para la toma de decisiones.

Como ejemplo de la primera tendencia, podemos mencionar dos casos de políticas públicas para la alfabetización y educación básica con personas jóvenes y adultas en situación de rezago educativo. En el orden nacional, la iniciativa conjunta Sedena-SEP-INEA⁶ declaraba como objetivo “aprovechar la organización, cobertura y recursos del Servicio Militar Nacional, con el fin de consolidar y fortalecer el programa educativo de atención para los jóvenes que no han iniciado o concluido su educación básica, con el carácter de receptores o educandos y de agentes educativos o asesores para atender a la población abierta”. Dicho programa intercambiaba el cumplimiento del Servicio Militar Nacional a los jóvenes del país por sus servicios como promotores o asesores de educación básica en sus tres etapas: inicial (alfabetización), intermedia (primaria) y avanzada (secundaria). Este programa coexistió con otros similares, como Jóvenes por México⁷ y el programa Sedesol-SEP-ANUIES suscrito en 2001. Estos últimos preveían la realización del servicio social comunitario de estudiantes de los niveles medio y superior de educación, y se podía prestar —por inserción en comunidades marginadas— en una amplia gama de proyectos, entre ellos de alfabetización y educación básica para población en situación de rezago.

En el ámbito de las entidades federativas, un buen ejemplo es la reforma a la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato,⁸ con la adición del artículo 67-C que estipula lo siguiente:

Las instituciones de educación de nivel medio superior y superior tienen la facultad para establecer los programas y las actividades en que se prestará el servicio social educativo por sus educandos. En los casos en que no se contravengan los planes y programas de estudio que imparten, y de conformidad con las normas legales que las rigen, deberán incluir programas de alfabetización preferentemente a cualquier otro de trabajo comunitario.

Ambos casos, además de evidenciar la ausencia de criterios rigurosos para su diseño e implantación, desvelan la consideración del campo de la EPJA como sujeto a la caridad/filantropía de algunas personas e instituciones y no de políticas de Estado que requieren una asignación presupuestaria mayor, equivalente al tamaño del fenómeno en el país⁹ y a las implicaciones de éste

⁶ Objetivos del programa Sedena-SEP-INEA, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el miércoles 30 de abril de 2003, primera parte, numeral 12 “Atención a jóvenes conscriptos del Servicio Militar Nacional”, p. 271.

⁷ Programa coordinado por la Sedesol que tuvo por objetivo coordinar el servicio social comunitario de las y los estudiantes de nivel medio y superior del país para trabajar en comunidades marginadas. Uno de los muchos temas era alfabetización y educación básica para personas jóvenes y adultas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del miércoles 5 de marzo de 2003, segunda sección, p.53.

⁸ La Ley de Educación fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de agosto de 1996. La reforma citada el 22 de agosto de 2006.

⁹ El INEGI reporta, en su Censo de Población y Vivienda 2005, que la población en situación de rezago educativo, es decir, la población de quince años y más que no terminó la educación básica, asciende a 36 millones de personas; una tercera parte de la población nacional.

sobre la salud, el empleo, la participación social, la ciudadanía, los derechos humanos, y la calidad de vida en general.

La implicación mayor de estas dos iniciativas es que, al margen de su plausibilidad, tienen impactos negativos sobre la calidad de este servicio educativo. Por un lado, el nivel de compromiso de quienes cumplían estas labores, específicamente en el programa Sedena-SEP-INEA —más que en una fórmula de *quid pro quo* que, por convicción o proclividad hacia la causa de la alfabetización—, se puede poner en entredicho. Igualmente, la formación de las y los asesores solidarios con base en este esquema no es la idónea.¹⁰

En el caso nacional no existieron mecanismos de seguimiento, de evaluación de la calidad, ni de continuidad de los procesos educativos. En el segundo ejemplo, la iniciativa guanajuatense no logró nutrir las filas de asesores/as con estudiantes practicantes del servicio social.

Aunque no se ha realizado evaluación alguna de cualquiera de los programas (esto lo abordaremos más adelante al hablar de la falta de investigación en este campo de la educación), sí existen estudios acerca de la necesidad de profesionalización de los cuadros docentes de la EPJA, con el objetivo de mejorar la relevancia, pertinencia, eficacia y efectividad de dichos procesos educativos. Actualmente, existen críticas severas acerca de la utilización del “voluntariado”, o de la figura de “asesor/a solidario/a” en la EPJA, debido a la merma potencial que esto representa para la calidad de la práctica educativa en el campo.

Al respecto, Carmen Campero comenta:

...a través del análisis de las políticas educativas y de algunos trabajos de investigación [explica] cómo en nuestro país se ha mencionado, en múltiples ocasiones, que es necesario apoyar a la educación de los adultos con educadores profesionales; se ha reconocido que la educación de los adultos no puede improvisarse, que tiene que ser especializada y que no puede reducirse a una oferta homogénea, dada la diversidad de las necesidades de las personas [...]. Sin embargo, una y otra vez encontramos [...] la constatación de que estas ideas se han quedado sólo en el papel, porque en la práctica, si bien se diversifican los programas y se agranda el aparato burocrático que pretende atender a esta población, no se logra tener la visión integrada que ponga en juego todos los elementos administrativos y pedagógicos que son necesarios para que la meta de equidad se alcance.

Entre los elementos que deben tomarse en cuenta sólo para contar con verdaderos educadores de adultos y formadores de estos educadores, están: una antropología de base que sustente y oriente la formación de los educadores de jóvenes y adultos; una ética que oriente la práctica de estos educadores; la organización de todo un sistema de captación y selección de personas que cumplan con un perfil adecuado para la realización de esa tarea; el diseño de procesos de for-

¹⁰ El programa Sedena-SEP-INEA considera: “Atender al mayor número posible de población de quince años o más que por alguna razón no haya iniciado o concluido su educación básica, con el apoyo de todos aquellos conscriptos del Servicio Militar Nacional que tengan concluida su educación básica y participen con la incorporación de personas jóvenes y adultas, la promoción de los servicios del programa o bien otorgando asesorías” (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2003, p. 281).

mación y desarrollo profesional de este personal y las previsiones necesarias para contar con las condiciones de trabajo y remuneración que apoyen la realización de su tarea.

Los educadores y los formadores de educadores son importantes porque se ha demostrado que, no obstante contar con modelos educativos interesantes y con materiales bien elaborados, la presencia, el acompañamiento y la actitud del educador constituye uno de los factores determinantes para un buen aprendizaje en cualquier nivel y modalidad (2005: 13-14).

La segunda tendencia de este primer escenario tiene que ver con la utilización de estadísticas como elemento único para el diseño de las políticas educativas del sector. En la EPJA, en especial en el caso del analfabetismo, la estadística como vía única de análisis para la formulación de políticas públicas representa un doble peligro. El primero tiene que ver con la construcción misma de las estadísticas. Los censos y conteos de población en el país consideran que una persona no es analfabeta si “sabe leer y escribir un recado” (así lo estipulan los cuestionarios del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI), lo cual dista mucho de otras definiciones —internacionalmente aceptadas— de alfabetización y cultura escrita (*cf.* Declaración de Hamburgo, EPT, Jomtien 1990, FME, Dakar 2000). Además, la dinámica de encuesta considera sólo un/a informante clave por hogar. Esto último supone que la información proporcionada es fidedigna y que no existe un estigma del analfabetismo que pudiera llevar a las y los informantes a no revelar su condición.

El segundo peligro consiste en que las estadísticas de analfabetismo y de rezago educativo son un importante bastión político-electoral. Invariablemente, las políticas educativas de atención a la población en situación de rezago se encuentran contenidas en planes de gobierno y formuladas en cifras y metas numéricas; los términos más comunes contienen expresiones como “bajar los porcentajes de rezago educativo”, “levantar banderas blancas”, “declarar territorios libres de analfabetismo”, entre otras. En esta lógica sólo la métrica impera y se descuida la calidad de los procesos; se aceleran los cursos, se recortan los contenidos, y se asegura lo expedito y no lo sustantivo. Al final, sólo importa el número de personas atendidas y egresadas, no las competencias que hayan podido desarrollar en el proceso y los aprendizajes que hayan logrado.

Al respecto Rosa María Torres menciona:

- a) Las decisiones de política vinculadas a la alfabetización de jóvenes y adultos se vienen tomando fundamentalmente con base en información estadística, sin atención debida al conocimiento teórico y práctico acumulado a través de la investigación y la experiencia en este campo a todos los niveles: global, regional, nacional y local;
- b) la mayor parte de la investigación realizada en el campo educativo, y en el de la educación de jóvenes y adultos de manera específica:
 - (i) es descriptiva y/o testimonial antes que analítica;
 - (ii) enfatiza los aspectos cuantitativos y da escasa atención a los aspectos cualitativos y especialmente a los pedagógicos;
 - (iii) se basa en documentos y, más recientemente, en información disponible en Internet o en consulta con expertos, sin o con débil contacto

con las prácticas efectivas de alfabetización, las realidades locales y los actores involucrados en los programas en el terreno; (iv) se orienta a la identificación de “mejores prácticas”, a menudo sin categorías claras acerca de lo que puede y debe considerarse tal en contextos concretos, confiando en la autovaloración y autodeclaración de actores vinculados a tales programas (2007: 10).

En el mismo estudio, Torres menciona que las estadísticas:

...abundan en los informes nacionales e internacionales, y son fácilmente accesibles hoy en día a través de Internet [...] están desactualizadas (los datos procesados tienen un retraso de dos, tres, cuatro o más años) [...] no son confiables, dado que la información continúa recolectándose con conceptos y procedimientos inapropiados e incluso obsoletos, a menudo confundiendo matrícula con aprendizaje e ignorando la heterogeneidad de situaciones, las definiciones de alfabetización y los niveles a considerarse en cada caso [...] son incompletas (no incluyen todos los países, se refieren sólo a áreas urbanas o a grupos de edad específicos, etc.). De ahí que las estadísticas sean *claramente* insuficientes para orientar políticas y programas coherentes de alfabetización y promoción de la lectura y la escritura, sensibles al contexto y a las personas, orientados hacia el aprendizaje y a superar el actual estado de cosas (2007: 14).

SEGUNDO ESCENARIO

Antes de entrar en el análisis del segundo estadio, habría que comenzar por decir que la producción académica en el campo de la EPJA es limitada. En un estudio realizado por Raúl Osorio (2007) se analiza la investigación educativa reportada por la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (RMIE) en el periodo 1996-2004. El autor describe la revisión y análisis de la publicación en los siguientes términos:

En este documento queremos presentar los resultados de una actividad paralela específicamente orientada a avanzar en el logro de los propósitos 1 y 3 antes mencionados.¹¹ La actividad consistió en revisar la producción de investigación educativa que se ha publicado en la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* en el periodo de 1996 hasta el número 21 abril-junio de 2004 (periodo que se encontraba disponible en la página *web* cuando se realizó la captura). Se tomaron en cuenta solamente las investigaciones que analizan la educación en México, ya que la RMIE in-

¹¹ Se refiere a los propósitos con los que se llevó a cabo el proyecto. Los propósitos son: a) identificar la producción de la investigación educativa directamente asociada a cada uno de los niveles escolares (básica, media y media superior), así como a los académicos que principalmente dirigen su actividad profesional sobre estos temas; b) establecer la agenda de investigación por niveles escolares y el diseño de las actividades que se desprendan de ella para su desarrollo; c) identificar los aportes generales de la investigación educativa para la mejora del sector educativo; d) consolidar la calidad de la investigación educativa, promoviendo la discusión de los criterios de validez, la organización y la difusión de los productos de acciones de investigación; e) evaluar la pertinencia de las temáticas de la investigación educativa, en función de los problemas en diversas regiones del país” (Osorio, 2007: 764).

cluye reportes de investigación realizados por autores extranjeros cuyo interés es reportar las condiciones del sistema educativo de sus países de origen. Cada documento seleccionado se capturó en Excel y se clasificó según los criterios del [Consejo Mexicano de Investigación Educativa] COMIE (2003) para los estados de conocimiento.

En el cuadro 2 del estudio (Osorio 2007: 770) se muestran los niveles educativos que se investigaron en la RMIE en el periodo de estudio y se evidencia la escasa producción de investigación en el campo de la EPJA. De las 113 investigaciones publicadas, sólo dos tocaban el campo de la educación de adultos. En el cuadro 7 (Osorio 2007: 774) se clasifican las publicaciones por áreas temáticas, pero no aparece una sola investigación cuya área sea la educación con personas jóvenes y adultas.

Para hablar de la incidencia de la investigación educativa en las políticas públicas, primeramente debe existir la investigación. La revisión citada pone de manifiesto que hace falta más investigación en el campo de la EPJA y, al mismo tiempo, que es necesario desarrollar más investigaciones y reflexiones sobre la propia investigación educativa en el país: qué tanto está satisfaciendo las necesidades de información y producción de conocimiento alrededor de los temas y cuestiones más urgentes de atención en el plano educativo. En este sentido, se hace necesaria una línea más: la investigación de la investigación educativa, propósito que quizá logre poner sobre la mesa de las prioridades este número de *Sinéctica*.

La ausencia de una producción más cuantiosa de investigaciones sobre la educación con personas jóvenes y adultas puede ser producto de la subvaloración del campo en la investigación científica en general, y educativa en lo particular. La idea de la EPJA como un campo compensatorio, remedial, para el que no hay una asignación presupuestaria suficiente, ni espacios suficientes de profesionalización, ha permeado el imaginario colectivo y se ha infiltrado en las instituciones académicas y educativas.

Afortunadamente, de 2004 a la fecha el tema de la educación con personas jóvenes y adultas se ha reposicionado a partir de algunas iniciativas nacionales e internacionales, como la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización 2003-2012; el seguimiento a algunos acuerdos internacionales, como el reporte global de monitoreo de la Declaración de la Educación para Todos (UNESCO, 2006), o sobre cobertura de la educación en los Objetivos del Desarrollo del Milenio, cuyo primer corte de evaluación de avances —e informes nacionales y regionales— fue en 2005.

Sin haber realizado un estudio acerca del incremento de la investigación en el campo, parece haber una mayor producción en nuestro país de 2005 a la fecha. Sin embargo, las investigaciones desarrolladas desde la academia —el centro del segundo escenario de este escrito— parecen no encontrar mucho eco en las políticas públicas elaboradas para el campo en cuestión. Ejemplos de ello sobran; podemos citar algunas investigaciones que elaboran propuestas específicas para problemas bien focalizados, que incluso esbozan recomendaciones para su aplicación, para temas tan urgentes como las necesidades básicas de aprendizaje de los adultos (Schmelkes, 2008); la formación y profesionalización de las y los educadores de personas jóvenes y adultas (Campero: 2005); el rediseño institucional del INEA (Núñez, 2006); y las políticas educativas para la población en estado de pobreza (Hernández, 2007).

Algunas de las posibles razones por las que la investigación académica no se incluye de manera determinante en el proceso de elaboración de políticas públicas, pudieran encontrar una explicación en la diferencia entre las dinámicas de trabajo de los educadores, la academia, y los servidores públicos y tomadores de decisiones.

Estas dinámicas suponen una serie de factores políticos, culturales y sociales que afectan la incidencia de la investigación en las políticas públicas. Al respecto, la Oficina Internacional de Educación (OIE, 1995) menciona, entre estos factores:

La brecha en actitudes y comunicaciones entre investigadores, tomadores de decisiones y educadores, misma que hace difícil que la investigación educativa influya en las acciones de reforma en el sector. Quienes toman decisiones se orientan a la acción y desean adoptarla con rapidez; por ello piensan que la investigación es demasiado lenta y que a veces sus resultados son difíciles de interpretar, o son ambiguos. Al descansar en la experiencia personal y en el sentido común, les es más fácil decidir y a veces piensan que el proceso de toma de decisiones se hace demasiado a la ligera y superficialmente. Por otro lado, los investigadores se preocupan por publicar resultados de sus trabajos en revistas científicas y están poco dispuestos a reflexionar sobre su impacto socio-político en educación. Los profesores y administradores educacionales se basan en el trabajo escolar. No creen que sea útil teorizar en cuestiones educativas y que los resultados de las investigaciones sean transferibles de un ambiente a otro. Sus actitudes son predominantemente pragmáticas, buscando siempre ideas prácticas que puedan usarse de inmediato en el salón de clases. A veces los tres grupos son incapaces de comunicarse entre ellos porque utilizan diferente terminología para los conceptos educativos. Las estadísticas y otras expresiones sofisticadas de la metodología investigativa irritan a quienes toman decisiones y a los educadores de aula.

Una dificultad para la articulación entre investigación educativa y políticas públicas deviene de las diferentes lógicas de trabajo y de los lenguajes que manejan quienes trabajan en el campo: los agentes extraestatales (educadores/as, académicos/as, investigadores/as) y los agentes gubernamentales. Los educadores de personas jóvenes y adultas se desempeñan como tales en tiempo parcial; las condiciones laborales y de remuneración no les permite dedicarse de tiempo completo; su lenguaje es práctico y delimitado a los círculos de aprendizaje en los que laboran. Los procesos de investigación que realizan, cuando existen, se limitan al mejor conocimiento de los participantes de sus círculos y a la adecuación de estrategias específicas para el logro de aprendizajes de sus grupos.

Aunque puede existir una proyección de estos procesos micro- a niveles mayores, los hallazgos de sus pequeñas investigaciones no son comunicados ni socializados, por lo regular, a las autoridades de la institución desde la cual emprenden procesos educativos. En otras tantas situaciones, las autoridades educativas no promueven estos procesos ni se dan a la tarea de conocerlos. Se pierde la riqueza de las prácticas y con ella la posibilidad de que se aprecie, pondere y promueva la investigación educativa en el campo de la EPJA.

Por su parte, los investigadores cuentan con una visión crítica y divergente de las políticas educativas y los programas gubernamentales. Esta criticidad es, sin

duda, un factor positivo y necesario para la investigación educativa y para la posibilidad de que ésta tenga alguna influencia en las políticas públicas.

Los participantes de una reunión internacional sobre reforma educacional e investigación educativa¹² compartieron la perspectiva de que, en la medida en que los investigadores, planificadores y educadores sean pasivos y mantengan el *statu quo*, no se mejorará la promoción de los resultados de la investigación en la educación; de ahí que apelarán por la necesidad de interacciones más intencionadas, regulares y dinámicas entre estos tres grupos, para promover la comprensión del papel profesional de cada uno de los otros; la necesidad de informaciones analíticas basadas en el estudio; y, sobre todo, la necesidad de cooperar en el progreso de las reformas educativas para el desarrollo nacional (OEI, 1995: 6). Sin embargo, esta misma crítica suele ganar antipatías entre los funcionarios responsables del campo. Este antagonismo entre academia y gobierno puede ser un factor inhibitorio para que las propuestas académicas tengan éxito en los planes y programas de gobierno.

La divulgación de los resultados de investigación puede ser una estrategia que abone al impacto que éstos puedan tener en las políticas públicas; la forma y el lenguaje empleado para comunicar los resultados de investigación son muy importantes. “Quienes deciden en educación y los que la practican prefieren recibir información educativa en forma concisa, fácil de leer, ausente de excesiva terminología técnica” (OEI, 1995: 6). Los canales son también importantes, y éstos deben ser diversificados. Aunque se privilegian los materiales impresos, libros por lo regular (también se ha explorado la elaboración de síntesis, resúmenes ejecutivos, *dossier*, entre otros), existe una mayor posibilidad de incidencia cuando se utilizan otras vías: seminarios, mesas de análisis, presentaciones públicas o privadas de los resultados.

Aunque es muy pronto para saber si ha tenido algún impacto concreto sobre las políticas educativas, vale la pena citar, a manera de ejemplo, una experiencia, reciente y novedosa, en la que un investigador convocó a los hacedores de política educativa de Guanajuato a la presentación de los resultados de su investigación sobre la equidad de la educación básica en la entidad.¹³ La ocasión sirvió para tres propósitos: el conocimiento y la socialización de los resultados; abrir un diálogo con los servidores públicos y escuchar sus reacciones; e inquirir, tácitamente, acerca de las probables implicaciones de los resultados del estudio y su posible transformación en políticas públicas más atinadas.

TERCER ESCENARIO

Este estadio lo forman las instituciones gubernamentales que hacen investigación y cuyos resultados encuentran el camino hacia la toma de decisiones y las políticas públicas. En este escenario podríamos hacer una distinción entre instituciones según su tamaño, adscripción, rango de acción y espectro de atención, características que diferencian las posibilidades y canales de incidencia.

¹² Reforma educacional e investigación educativa: nuevos desafíos para vincular la investigación, la información y la toma de decisiones. Tokio 4 al 14 de septiembre de 1995. Oficina Internacional de Educación de la UNESCO.

¹³ Me refiero al maestro Guillermo A. Tapia García y a su más reciente trabajo de investigación: “La equidad de la educación básica en Guanajuato, 1990-2005. Una aproximación descriptivo-exploratoria desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades”. Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana León, noviembre de 2008.

El tamaño y presupuesto de las instituciones son elementos centrales para el desarrollo de investigaciones educativas, pero no son los únicos determinantes. En el caso de la EPJA, un factor importante es la inercia del centralismo en la educación, que supone diferencias entre la factibilidad de incidencia de la investigación de instituciones federales, estatales y municipales.

Esta inercia del centralismo, que no es exclusiva de la EPJA, tiene que ver con el hecho de que el proceso de reforma de la educación y la misma modernización y descentralización son acontecimientos recientes. Apenas hace diez años de la reforma al artículo 115 constitucional, que definió el carácter de gobierno del municipio que hasta antes de la reforma —de 1999— se concebía sólo como un administrador. La descentralización es un proceso en construcción que, como tal, representa una oportunidad para preguntarse acerca de su rumbo actual y las limitaciones y dificultades que presenta. Otra pregunta para la reflexión sería por qué el municipio es el que tiene menor incidencia en las políticas educativas al ser, a la vez, el más cercano a los procesos educativos y el que enfrenta los problemas y los resultados de las políticas mismas.

Un ejemplo de la dificultad de incidencia de la investigación realizada en el ámbito municipal es el “Estudio diagnóstico sobre rezago educativo en el municipio de León, Guanajuato” (UNESCO y cols., 2006),¹⁴ en el que se menciona:

Por la estructura de gobierno y la distribución de responsabilidades en materia educativa, el Municipio tiene atribuciones muy marginales en cuanto a la gestión escolar, lo cual le limita en gran medida su capacidad de incidir en el fenómeno del rezago educativo, así como de la deserción escolar, circunscribiendo su quehacer generalmente a apoyos financieros para infraestructura, materiales, visitas, becas, etc., pero no teniendo casi ninguna injerencia en materia de gestión institucional, educativa, ni administrativa ante el deterioro de los principales indicadores educativos del Municipio.

Respecto a la organización de la educación de personas jóvenes y adultas en nuestro país, se podría decir que la visión segmentada y fraccionaria de este campo se evidencia desde la confusión existente entre su descentralización y gestión: los niveles de autoridad e incluso los espacios de independencia y libertad de acción de los capítulos estatales del INEA y, más recientemente, los institutos estatales de cada entidad federativa. Esta división en la gestión y organización de los programas y proyectos educativos afecta de modo necesario la investigación que en el campo de la EPJA se puede hacer y la que se ha venido haciendo. El centralismo y las particularidades de la federalización de la EPJA en el país podrían también tener un efecto adverso sobre la posibilidad de investigar e innovar en la educación fundamental con personas jóvenes y adultas en las entidades federativas. El hecho de que los procesos educativos para este segmento poblacional sean diseñados de manera central (la oficina central del INEA) y que los institutos estatales o delegaciones del INEA se limiten a la administración del currículo y a la operación de los procesos de aprendizaje con los materiales y lineamientos establecidos, puede ser un fuerte elemento disuasivo para la investigación.

¹⁴ Estudio coordinado por la oficina de la UNESCO en México, que comprendió la participación del Inaeba, la delegación del INEA en Guanajuato y la Dirección de Educación de la Municipalidad de León. Texto inédito 2006.

No obstante, existen ejemplos valiosos de investigaciones emprendidas por los institutos estatales con el fin de nutrir el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT)¹⁵ y dotarlo de pertinencia, de responder a realidades concretas que los desarrollos centrales usualmente no consideran. Tal es el caso del Instituto Estatal de Educación de Adultos de Oaxaca, entidad en la que se requirió la elaboración de materiales y contenidos diferentes que dieran respuesta al crisol de necesidades que supone un estado multiétnico y plurilingüe. Con base en las investigaciones de dicho instituto, se diseñó el MEVYT indígena bilingüe, que ha sido base para el desarrollo de otros módulos en lengua indígena a lo largo del país.

Un ejemplo más es el que emprendió el Instituto Estatal de Aguascalientes para realizar el módulo “Mi proceso de reclusión”, con el cual se atiende a la población del Centro de Readaptación Social del estado. Su desarrollo consideró un proceso de investigación¹⁶ e intervención sociocultural con la población reclusa que determinó los contenidos y estrategias de operación del módulo.

Los dos ejemplos anteriores se llevaron a cabo en institutos dependientes del INEA, con el aval y la autorización de la oficina central. Sin embargo, existen todavía algunas entidades —pocas— en las que la federalización del INEA no se ha concretado y que cuentan con una oferta estatal adicional a la delegación del Instituto Nacional. Es el caso del Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos del Estado de Guanajuato (Inaeba), donde la investigación ha abierto la puerta a la formulación de políticas públicas que norman, por ejemplo, las modalidades de trabajo y remuneración de las y los docentes (por honorarios fijos y no por persona egresada), resultado de un proceso de investigación y sistematización de los procesos y prácticas educativos (Vargas, 2008), o la posibilidad de reinserción de la población joven (10-14) en situación de rezago educativo al sistema escolar, previa atención del instituto en cuestión y en acuerdo con la Secretaría de Educación de Guanajuato a través de un proyecto elaborado para este fin (Vargas, 2008).

Entre los ejemplos citados, se encuentra una mayor posibilidad de incidencia en las instituciones que tienen la facultad de desarrollar políticas educativas (el caso del Inaeba) que en aquellas donde los contenidos y materiales les llegan definidos.

El centralismo en la EPJA constituye un obstáculo importante en la valoración y diagnóstico de los intereses y necesidades de aprendizaje de la población mayor de quince años en situación de rezago educativo, tanto de las necesidades subjetivas como objetivas; estas últimas requerirían una mayor sensibilidad a la especificidad de la realidad regional/local, de sus problemas y tensiones sociales, y la potencialidad de articular la educación con otros proyectos e iniciativas de desarrollo que incluyan temas como trabajo, salud, medio ambiente, participación y ciudadanía, derechos humanos, competencias laborales, entre otros, con el fin de que los servicios educativos para la población en situación de rezago sean relevantes y significativos en el aspecto social. Además, es difícil que los sistemas educativos altamente centralizados generen impacto al usar resultados de investigaciones para solucionar problemas educativos locales, que no pueden aplicarse con facilidad desde el nivel central (OEI, 1995).

¹⁵ El MEVYT es el único modelo educativo que opera el INEA a través de los institutos estatales y, en algunos casos, de sus delegaciones.

¹⁶ Encabezado por Juan Manuel Gutiérrez-Vega.

CUARTO ESCENARIO

Este escenario trata de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano y cuyo fundamento se encuentra en investigaciones regionales, continentales e internacionales. Son varias las iniciativas internacionales e intergubernamentales que ha suscrito nuestro país y que tienen una incidencia directa sobre las políticas educativas nacionales. Es el caso de la Confintea v (Hamburgo, 1997) y sus reuniones de seguimiento. Si bien las conferencias internacionales de educación de adultos tienen una larga historia, es la quinta de ellas la que ha marcado el rumbo actual de las políticas educativas en el ámbito mundial.

Después de los trabajos de expertos en el campo, y de los hacedores de las políticas educativas de la EPJA, la Confintea v concluyó con una declaración y un plan de acción para el futuro, al cual se adhirió nuestro país junto con los demás participantes. Algunas nociones derivadas de dicha conferencia y contenidas en la Declaración de Hamburgo (UNESCO, 1997) que encontraron respuesta en las políticas mundiales y de nuestro país, tienen que ver con la definición de la educación de adultos como:

...más que un derecho: es una de las claves del siglo XXI. Es a la vez consecuencia de una ciudadanía activa y una condición para la participación plena en la sociedad. Es un concepto sumamente útil para fomentar el desarrollo ecológicamente sostenible, para promover la democracia, la justicia y la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo científico, económico y social, así como para construir un mundo en el que los conflictos violentos sean sustituidos por el diálogo y una cultura de paz basada en la justicia. La educación de adultos puede configurar la identidad y dar significado a la vida. Aprender durante toda la vida significa replantear los contenidos de la educación a fin de que reflejen factores tales como la edad, la igualdad entre hombres y mujeres, las discapacidades, el idioma, la cultura y las disparidades económicas.

Esta conceptualización de la EPJA influyó de manera determinante los posteriores desarrollos de las políticas públicas en nuestro país de 1997 a 2007 (*cf.* INEA, 2008: II). La Confintea v plantea el tránsito de una concepción limitada de la EPJA a una visión ampliada que considera la educación como un derecho y el derecho de todas las personas a aprender a lo largo de la vida. En este sentido, con la Declaración de Hamburgo, la conferencia relevó temas fundamentales que fueron puestos en la agenda de compromisos nacionales, entre otros, la integración y autonomía de la mujer; el logro de una cultura de paz y la educación para la ciudadanía y la democracia; la diversidad e igualdad, preponderantemente étnica; la educación para la salud y el medio ambiente sostenible; la educación y cultura autóctonas; el acceso a la información, en particular la expansión y el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación; y la educación con personas de edad o en situación de discapacidad (UNESCO, 1997).

La respuesta a estas demandas internacionales la ha formulado el INEA en su "Resumen actualizado de los resultados de la Dirección Académica 1997-2007", documento que sirvió de reporte nacional de avances para la Confintea vi que se realizó en Brasil en mayo de 2009. Este documento destaca la articulación de la EPJA con los temas que puso sobre la mesa la cumbre de

Hamburgo. Más allá de la suficiencia o eficacia de las medidas emprendidas, se evidencia la influencia que tuvo esta cumbre internacional, y los compromisos derivados de ésta sobre las políticas públicas en materia de EPJA en nuestro país. En su resumen, el INEA (2008) reporta:

Como las políticas y estrategias de ejecución del AEA [aprendizaje y educación de adultos] deben responder tanto a las necesidades de los grupos prioritarios de población a atender, como a las situaciones y problemáticas nacionales que se han venido presentando de manera continua o bien que adoptan un carácter emergente, su abordaje se tiene que delinear a partir de programas o estrategias integrales de carácter interinstitucional o intersectorial, en las que la conformación de mesas de discusión, trabajo y toma de acuerdos; la definición de líneas globales de acción; la distribución de responsabilidades particulares a cada sector, institución u organismo, y la concertación de convenios de colaboración, entre otras acciones, permiten armonizarla. En el caso del INEA, las estrategias de armonización implican la instrumentación de proyectos y convenios específicos y, en el ámbito académico, tanto la participación en diversas mesas de trabajo, como la concertación de acciones y apoyos, el ajuste o ampliación de la oferta educativa y la actualización o, en su caso, elaboración de módulos y materiales educativos con contenidos de diversa naturaleza es una actividad común con los sectores de salud, trabajo y desarrollo social, sobre todo.

Además de la intersectorialidad de la EPJA en el país, que reporta el propio INEA en su vinculación con otros programas y agencias gubernamentales que tocan temas de salud, género, trabajo y migración, Gloria Hernández afirma que

...las líneas y acciones gubernamentales [de México] hacen eco de algunas de las áreas de acción de Confintea v, especialmente de la necesidad de brindar oportunidades a la población a través de una oferta más abierta que recupere sus necesidades e impacte en el acceso al ejercicio pleno de sus derechos humanos (Hernández, 2008: 71).

La misma autora hace un balance de la EPJA en México en el periodo 2000-2005 e identifica un empate de las políticas nacionales con las demandas de la conferencia de Hamburgo en tres ejes: la calidad, la equidad y la vanguardia, además de la intención de articulación del gobierno con la sociedad civil y las políticas de integralidad que relacionan la EPJA con otros campos del desarrollo.

Otras conferencias internacionales, e intergubernamentales, sobre educación que han traído consigo impactos importantes en el campo de la EPJA del país y en las políticas educativas nacionales, son la Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) y el Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal, 2000). En estas conferencias y cumbres se toman acuerdos que logran modificaciones a las políticas públicas educativas en términos de sus orientaciones, contenidos y hasta de su financiación.

La conferencia de Tailandia culminó con la Declaración Mundial de Educación para Todos (EPT), y un marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. La declaración contiene elementos que se recogieron en la Confintea

v y que, con anterioridad, tocaron, de igual modo, las políticas públicas educativas de muchos países, entre ellos el nuestro. Fue en esta declaración y en su marco de acción en la que se comenzó a esbozar la visión ampliada de la educación básica y la alfabetización; la satisfacción de necesidades de aprendizaje; la universalización del acceso a la educación; el fomento de la equidad, y el interés en el aprendizaje, en sus condiciones y financiamiento (UNESCO, 1990).

Asimismo, el marco de acción emanado de Dakar (UNESCO, 2000) reafirma los principios de la EPT y adopta compromisos y metas con fecha y nivel de cumplimiento. Los compromisos adoptados para el campo de la EPJA consideran asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de todas y todos los niños y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje y de competencias para la vida. Dentro de las metas relevantes fijadas para 2015, se encuentran mejorar en cincuenta por ciento los niveles de alfabetismo, en especial en las mujeres, así como el acceso equitativo a la educación básica y continua para todos los adultos. Estas cifras, junto con algunas similares emanadas de los “Objetivos de desarrollo del milenio” (ONU, 2000), han sido ratificadas por el Estado mexicano y, por tanto, requieren la adecuación de las políticas públicas nacionales en cuestión de educación.

Este estadio es particular, porque las grandes tendencias internacionales —de las cuales se derivan propuestas de políticas públicas y compromisos nacionales— se basan en investigaciones comparadas de experiencias exitosas en diferentes países y en convocatorias de agencias de las Naciones Unidas (UNESCO, PNUD, UIL),¹⁷ o de otras instancias regionales, como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).¹⁸

Resulta paradójico que las reuniones intergubernamentales y las investigaciones que se producen en otras latitudes, tengan un impacto mayor en la reforma de las políticas educativas de nuestro país que las que aquí mismo se desarrollan. La adopción de planes e iniciativas internacionales y su incidencia en las políticas públicas tiene, entonces, que ver más con el escrutinio público, la exhibición ante otros países, y la visibilidad de la EPJA, que con la apuesta por la investigación que supuso una determinada iniciativa.

CONCLUSIONES

Del análisis de los cuatro estadios abordados pueden resultar algunas conclusiones acerca de las posibilidades de incidencia de la investigación educativa en las políticas públicas del campo de la EPJA y esbozar algunas recomendaciones.

En primer lugar, se observa una distancia considerable entre la investigación educativa y el diseño o elaboración de las políticas públicas del campo. Esta distancia se acrecienta, y las posibilidades de incidencia en las políticas educativas se reducen cuando la investigación se desarrolla en ámbitos locales. Acerca de las posibilidades reales de incidencia, se advierte que, aun cuando la investigación

¹⁷ Destaca, además de las iniciativas mencionadas, la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización 2003-2012.

¹⁸ La OEI ha lanzado el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015 con la finalidad de “desarrollar en todos los países [iberoamericanos] planes nacionales de universalización de la alfabetización, que, como parte del principio de educación a lo largo de la vida, contemplen la continuidad de los estudios hasta obtener la certificación de la educación básica, favoreciendo con ello la inserción social y laboral de estas personas” (OEI: 2007).

educativa logre insertarse en las políticas e incluso en la legislación que norma la EPJA, existen diferencias entre lo que las normas enuncian (compromisos nacionales, políticas públicas, leyes generales y estatales de educación) y la operación de los servicios y prácticas educativas en el campo.

En segundo lugar, el diseño y la puesta en práctica de las políticas educativas no depende de manera exclusiva de cuánta investigación se haga o de que esté disponible, sino del nivel de visibilidad de la EPJA, del escrutinio público. Estos visos de cumplimiento que suceden a escala internacional (los informes de avance de los compromisos suscritos por el país ante organizaciones e iniciativas internacionales, por ejemplo) parecen menos frecuentes en el ámbito nacional. No se observa una rendición de cuentas tan puntual acerca del avance en las políticas públicas de la EPJA al interior del país, ni una exigencia ciudadana lo suficientemente patente que vigile el cumplimiento o evalúe las políticas formuladas para la EPJA.

En tercer lugar, las posibilidades de incidencia se relacionan con el tipo de investigación que se realiza y el alcance que ésta pretende. Existen investigaciones —las menos— que plantean soluciones concretas a un problema específico (modelo lineal) y existen otras —las más— que ofrecen elementos para la reflexión sobre temas generales (modelo iluminativo). Las primeras parecen más efectivas que las segundas. Convendría la realización de más investigaciones lineales que abordaran la problemática general de la EPJA: desde el diseño de políticas, programas, contenidos, materiales, formación de cuadros, esquemas de operación y evaluación de los procesos educativos, y que aportaran recomendaciones para cada rubro a quienes tomen decisiones.

Otros obstáculos para la incidencia de la investigación educativa en las políticas de la EPJA se relacionan con la problemática de la misma investigación en el campo, en la que se encuentran limitaciones importantes en cuanto al financiamiento, la intersectorialidad y la articulación que supone entre diferentes niveles y áreas.

Hace falta más articulación entre gobierno, academia y sociedad civil. En los casos revisados, existe una mayor posibilidad de intersección entre la investigación y la toma de decisiones cuando la primera sucede al interior de las propias instancias gubernamentales (por ejemplo, el INAEBA y sus proyectos de investigación educativa). Los impactos o simpatías que pueden tener los productos de investigaciones elaboradas por universidades u organizaciones de la sociedad civil, tienen que ver más con la cercanía que puedan tener a la visión de la administración gubernamental en turno o a la que corresponda asimilar los resultados de dichas investigaciones, e incorporarlos en la toma de decisiones o en el diseño de políticas públicas; incluso de propuestas legislativas en materia de educación de personas jóvenes y adultas.

De esto se deriva también una necesidad mayor de abrir los procesos de construcción de propuestas y políticas públicas educativas a la participación de todos los actores sociales que trabajan el campo, y de las personas para quienes estas políticas son diseñadas: las personas jóvenes y adultas en situación de rezago, estén insertas en procesos educativos, o no.

Las acciones conjuntas pueden ser muchas y variadas: desde compartir los procesos de programación de la investigación hasta sincronizar los del diseño de políticas y programas educativos con éstos. La articulación intersectorial coadyuva a la construcción de consensos acerca de los temas prioritarios y los resultados esperados entre los investigadores y usuarios potenciales de la información. Por

un lado, quienes toman decisiones se sienten incluidos en la determinación de las investigaciones, y por otro, los investigadores toman en cuenta sus necesidades.

Otra recomendación sería articular mejor los niveles de toma de decisiones. Invitar a investigadores locales o regionales a la mesa en la que se diseñan las políticas educativas nacionales de gran escala. Existe en el país una diversidad de instituciones (gubernamentales, no gubernamentales, municipales, estatales y federales) que hacen investigación y que toman decisiones en distintos niveles, pero se requiere una mejor coordinación de estos esfuerzos, una descentralización real de la EPJA.

Acerca del flujo de la información y la receptividad de los actores involucrados en los procesos de investigación y de toma de decisiones (que, en principio, no deberían ser procesos separados), se presenta la necesidad de diversificar el lenguaje de investigación y los materiales y publicaciones para facilitar su comprensión para quienes toman decisiones del nivel macro-, para los usuarios del nivel micro-, los legos y los docentes, profesionales, entre otros.

Aunque parezca un asunto menor, el lenguaje y los canales de divulgación de quienes participan en la investigación educativa o en la elaboración de políticas públicas para la EPJA, parece tener un papel importante en la incidencia entre sectores. Una manera de crear un puente entre las perspectivas y visiones de ambos sectores y de articularlos, sería la formación para académicos en divulgación y diseminación del conocimiento producido: científico o académico, y la formación para tomadores de decisiones y usuarios en general, para aprovechar los resultados de la investigación.

En suma, se requiere una mayor y mejor articulación y entendimiento entre sectores acerca de la elaboración y construcción participativa de las políticas públicas, de un proceso de descentralización de la EPJA que posibilite la toma de decisiones en todos los niveles, y de otorgarle la importancia al campo en materia presupuestaria, de visibilidad y exigibilidad como un derecho humano fundamental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campero, C. (2005). *Entretejiendo miradas. Sistematización de una experiencia de formación de educadoras y educadores de jóvenes y adultos*. Pátzcuaro: CREFAL-UPN.
- Caruso, A. et al. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe regional*. Pátzcuaro: CREFAL.
- Diario Oficial de la Federación*, Objetivos del programa Sedena-SEP-INEA, miércoles 30 de abril de 2003, primera parte, numeral 12 "Atención a jóvenes conscriptos del Servicio Militar Nacional", p. 271.
- _____. Miércoles 5 de marzo de 2003, segunda sección, p. 53.
- Hernández, G. (2007). *Políticas educativas para población en estado de pobreza. Educación básica de personas jóvenes y adultas (Estudio de un caso)*. Pátzcuaro: CREFAL.
- _____. (2008). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México. Informe nacional*, Pátzcuaro: CREFAL.
- INEA (2008). Resumen actualizado de los resultados de la Dirección Académica 1997-2007 con base en las directrices para la preparación de los informes nacionales sobre la situación de la AEA. Disponible en: http://www.crefal.edu.mx/novedades/informes_nacionales_confintea.htm
- INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2005.
- Núñez, M. (2007). *El rezago educativo en México: análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA*. Pátzcuaro: CREFAL.

- Oficina Internacional de Educación (1995). Nuevos desafíos para vincular la investigación, información y toma de decisiones, *Información e Innovación en Educación* (85), Santiago de Chile: OREALC.
- Osorio, R. (2007). La investigación educativa en México vinculada con la práctica. La producción reportada en la RMIE, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 12 (33), 763-781.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*. Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, publicado el 13 de agosto de 1996.
- _____. Reforma a la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, publicado el 22 de agosto de 2006.
- Schmelkes, S. (2008). *La educación de adultos y las cuestiones sociales. Antología*. Pátzcuaro: CREFAL.
- Torres, R. M. (2007). *Alfabetización y acceso a la cultura escrita por parte de jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar en América Latina y el Caribe*. Pátzcuaro: CREFAL-FRONESIS.
- UNESCO y cols. (2006). Estudio diagnóstico sobre rezago educativo en el municipio de León, Guanajuato. Documento inédito.
- UNESCO (2006). *EFA Global Monitoring Report. Education for All. Literacy for Life*. París.
- _____. (2000). The Dakar framework for action. Education for All: Meeting our collective commitments. Disponible en www.unesco.org/education/uie/publications/Dakar
- _____. (1997). Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos. Disponible en www.unesco.org/education/uie/publications/confintea_5.shtml
- _____. (1990). Declaración de la Educación para Todos y marco de acción para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Consultado en: www.unesco.org/education/uie/publications/EFA
- Vargas, C. et al. (2008). *Sistematización de la práctica educativa del INAEBA*. Guanajuato: INAEBA.
- Vargas, C. (2009). El papel de las y los actores educativos para una EPJA de calidad; retos y potencialidades a partir de una experiencia local. Ponencia presentada en la mesa de trabajo "Por una educación de calidad para las personas adultas". Palacio Legislativo de San Lázaro, ciudad de México, 26 de febrero de 2009.