

1984, la investigación educativa en la encrucijada

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), col. XVI, } g{ . 4, pp. 69-85

Jean-Pierre Vielle D.*

INTRODUCCIÓN

Nadie duda de que la investigación educativa en México haya sido profundamente afectada por las circunstancias de crisis que estamos atravesando; sin embargo, hace falta analizar la forma en que ha sido afectada.

De antemano, reconocemos la posibilidad de efectuar dos tipos de diagnóstico.

El primero se fundamenta en el “análisis de contenidos de la investigación educativa”: proyectos realizados, temas tratados; corrientes teóricas, metodologías e ideologías dominantes; condiciones de trabajo de los investigadores; uso e impacto social de los resultados de la investigación; relaciones sociales entre centros e investigadores, de la comunidad de investigadores con los centros de poder y con los grupos disidentes, etcétera.

Este tipo de diagnóstico me resulta doblemente difícil, por falta de información específica (por lo general ausente en los inventarios de actividades científicas y tecnológicas realizadas), y por mi propia limitación en el manejo de la teoría sociológica del conocimiento.

El segundo tipo de diagnóstico es el que se refiere a la “capacidad” de investigación educativa: análisis de las condiciones concretas en las cuales se da el proceso de investigación o, si se quiere, del “sistema” de investigación y del entorno institucional en el cual opera este sistema.

Por afinidades propias, manejo mucho mejor este segundo tipo de diagnóstico. La información pertinente, por lo demás, es del dominio público.

En consecuencia, intentaré mostrar en este trabajo:

1. Que el análisis y diagnóstico de la “capacidad” de investigación es un camino poco explorado e interesante para efectuar algunas reflexiones sobre el problema de la concentración del “poder de investigación”.

* Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

2. Que la concentración de la investigación educativa iniciada en los años setenta en el aparato de gobierno, se aceleró, reforzó y acentuó, a raíz de la crisis en la cual aún nos encontramos.
3. Que los esfuerzos de descentralización de la investigación educativa ya emprendidos son un arma de doble filo, en la medida en que no pueden garantizar que la concentración de la investigación educativa observada anteriormente a nivel gobierno federal, no sea remplazada por una concentración similar a nivel de cada estado.
4. Que la verdadera descentralización debe acompañarse forzosamente de una mayor "democratización" de la investigación educativa. Intentaremos aclarar este concepto.

En definitiva, en este trabajo procuraremos abordar, mediante el análisis de la capacidad, los problemas de la concentración, de la descentralización y de la democratización de la investigación educativa.

I. HACIA UNA MAYOR CONCENTRACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

Es importante analizar, en primer lugar, la forma como se manifestó el fenómeno de centralización de la investigación educativa, que tuvo, a nuestro juicio, rasgos claros de "coptación" creciente de las tareas de investigación, por parte del aparato administrativo central de la educación pública.

A. Desplazamiento de los centros de interés

En los años sesenta, la investigación educativa incipiente en México se concentraba, ante todo, en unos pocos centros independientes (el Centro de Estudios Educativos recién formado, y otros en Universidades). Paralelamente, el aparato central educativo creó, a imagen y semejanza de los anteriores, el Instituto Nacional de Investigación Pedagógica. Sobre todo, la investigación como tal no se consideraba como tarea esencial por realizar dentro del aparato administrativo.

A inicios de los setenta, el interés creciente por la planeación educativa se acompaña con la penetración creciente de grupos de asesores técnicos en el aparato administrativo central de la educación y con ello, la investigación educativa se convierte en una herramienta indispensable para la toma de decisiones.

Desde entonces, la producción de investigación educativa, realizada por lo general en departamentos *ad hoc* formalizados, creció en forma exponencial y acelerada en la administración central de la educación, a nivel de subsecretarías y direcciones generales.

Los últimos inventarios realizados (1980-81) permiten afirmar que más del 50% de la investigación educativa realizada en todo el país fue producción de la "tecnocracia" educativa central.

Parte de esta investigación se realizó por contrato y sobre pedido del aparato administrativo, en los centros independientes; sin embargo, este tipo de investigación encomendada disminuyó drásticamente a finales del régimen.

En términos generales, pues, se advierte el movimiento aparentemente irreversible de concentración de la investigación educativa en la administración educativa entre 1960 y 1980.

Algunos datos tales como la correspondencia entre proyectos realizados y prioridades y programas del Plan de Educación,¹ permiten, además, afirmar que la investigación realizada en los grupos técnicos del aparato central corresponde forzosamente a las políticas educativas sexenales, las cuales a su vez pueden diferir sustancialmente de las prioridades educativas “reales” o, por lo menos, tal como están expresadas por otros grupos sociales, como los grupos de investigadores que laboran en centros independientes.²

El afirmar tajantemente que, al aceptar laborar en grupos técnicos oficiales o por contrato en investigaciones encomendadas por los tomadores de decisiones, los investigadores en educación “pierden objetividad”, o “se dejan coptar”, es discutible, si no se obtiene a su vez información más objetiva sobre sus motivaciones profundas.

Lo innegable es que, al realizarse en el sector público educativo, la investigación educativa se vuelve más apegada a las necesidades inmediatistas del tomador de decisiones; más orientada por sus criterios operativos; más apresurada y con toda seguridad menos profunda y menos fundamentada teóricamente.

B. Promoción de la investigación educativa por parte de órganos oficiales

En 1975, el primer y único promotor de la investigación educativa era el Programa Indicativo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Posteriormente, los órganos promotores se multiplicaron: Dirección de Fomento de la Investigación Educativa de la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación Pública (DGP-SEP); Comisión de Investigación Educativa del Consejo Nacional Técnico de la Educación; Grupo de Estudios para el Financiamiento de la Educación (GEFE) (órgano intersectorial); Subsecretaría de Educación Superior en Investigación Científica (SSESIC) en su programa de mejoramiento Académico de universidades; la misma Secretaría de Educación Pública (SEP) que financia directamente la investigación y desarrollo experimental de sus dependencias; la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) y la SEP conjuntamente, mediante el Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), el Comité Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y el Comité Regional para la Planeación de la Educación Superior (CORPES); la Dirección de Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) mediante sus Centros Regionales de Graduados e Investigación Técnica (CREGITS) en colaboración con el Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Tecnológica (CIIDET); Subdirección de Investigación Educativa del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Es evidente, pues, el creciente acaparamiento de la función de promoción de la investigación educativa por parte de órganos centrales del aparato educativo.

¹ “Diagnóstico de la Investigación Educativa en el Sector Público”, UIE-DGP-SEP, 1981.

² Véase a este respecto el estudio de Latapí sobre “Prioridades de Investigación Educativa” comparándolo con el esquema de prioridades de Investigación Educativa de la SEP.

Por una parte el único órgano de promoción susceptible de manifestar un criterio "independiente" de selección de proyectos (el Programa Indicativo de CONACyT) disminuyó en importancia en cuanto a su capacidad de promoción y orientación de la investigación, en la misma medida en que aparecieron otros órganos de promoción dotados de recursos financieros infinitamente mayores (por ejemplo, su presupuesto era de 20 millones de pesos en el momento de la creación del GEFE, dotado solamente él y en un año, de 150 millones de pesos).

Por otro lado, el apoyo a la investigación educativa en general, canalizado a través de estas organizaciones, fue efímero, en particular cuando canalizaron sus apoyos por proyectos encomendados a centros independientes como en el caso del GEFE, y del CNTE.

Por último, el mismo Programa Indicativo del CONACyT desapareció recientemente como órgano de Promoción y aunque la Coordinación de Ciencias Sociales del CONACyT siga apoyando la investigación educativa, el apoyo financiero a proyectos independientes se redujo sustancialmente.

En definitiva, las únicas formas de "subsidios" a la investigación educativa son actualmente:

- o bien, los apoyos directos otorgados en la administración educativa a los grupos técnicos insertados en el aparato (en suspenso, mientras estos grupos se reorganicen y programen sus nuevas actividades);
- o bien, los fondos dedicados por las universidades a sus propios centros de investigación educativa (que declinan paralelamente a la reducción de sus presupuestos en términos reales).

La subcontratación de proyectos por el sector público educativo a centros independientes se agota totalmente a finales del régimen y les queda a los centros independientes tan sólo el recurso de las fuentes externas de financiamiento.

En resumen, la desaparición de las fuentes de apoyo (sobre todo independientes) en el período reciente, refuerza la tendencia a la concentración de la investigación educativa en el aparato público, único susceptible y capaz de seguir financiando a sus propias acciones de investigación educativa.

C. Cambios en la política científica y tecnológica

Desde su creación, el CONACyT apoyó directamente proyectos de investigación. A pesar de la distinción posterior entre un área de Apoyo Científico y otra de Apoyo Tecnológico, a fines de la década de los setenta, en los hechos se siguió privilegiando a las actividades de investigación en relación con las de tecnología; en cambio, la revisión y evaluación efectuadas recientemente en El Foro de Consulta Popular para la Planificación Democrática de la Ciencia y Tecnología puso todo su énfasis en la necesidad de "Desarrollo Tecnológico". Parece existir ya una conciencia generalizada de que "bastante se ha investigado ya" y que lo necesario es propiciar una mayor aplicación y utilización de los resultados de la investigación en la solución de problemas concretos y reales o, si se quiere, en el desarrollo de los sistemas.

En los diversos sectores productivos socioeconómicos, el CONACyT tiene una clara visión de lo que significa “desarrollo tecnológico”. En consecuencia, el Plan de Ciencia y Tecnología privilegia a las actividades de desarrollo tecnológico, desarrollo experimental e investigación para el desarrollo, en sectores prioritarios tales como Alimentos, Salud, Industria, Petróleo, etcétera.

Sin embargo, no parece existir la conciencia de que el sector educativo como tal, además de ser

- un sector productor de Ciencia y Tecnología y
- un sector difusor de Ciencia y Tecnología³

es también, con la misma urgencia que otros sectores, un “sector de destino” utilizador y aplicador de los resultados de la Investigación y del Desarrollo Experimental en Educación.

En definitiva, la división del trabajo establecida artificialmente por los planificadores de ciencia y tecnología entre el “Sistema de Ciencia y Tecnología” y el “Sistema Educativo” sigue perpetuándose.

En consecuencia, los Programas Científicos y Tecnológicos expresan claramente la necesidad de Investigación y Desarrollo Experimental en todos los sectores, menos en el educativo.

Esto se refleja en una disminución drástica de los apoyos a la investigación y desarrollo experimental en educación por parte del CONACyT. Se elimina el Programa Indicativo en Ciencias y Técnicas de la Educación y se vuelve —en el inventario levantado por CONACyT— a considerar el área de Ciencia y Tecnología de la Educación como un simple apéndice de las otras ciencias sociales.

Por todo lo anterior, el órgano rector de la Política Científica y Tecnológica considera que la responsabilidad del fomento y del financiamiento de la investigación educativa le toca al mismo sector educativo.

Esto, a su vez, corresponde a la misma importancia adquirida por la administración central educativa como realizadora y apoyadora de la investigación educativa y refuerza la tendencia centralizadora de la investigación en este aparato administrativo.

D. Desaparición de centros importantes de investigación educativa

La desaparición de los grandes centros que cumplían funciones de investigación educativa ha sido drástica: Centro de Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de Educación (CEMPAE), Centro Nacional de Productividad (CENAPRO), Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO), Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET), Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM). Todos ellos tenían apoyo oficial anteriormente y subsidios. Subsistieron gracias a compromisos internacionales el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) y el Instituto

³ Véase Vielle D., Jean-Pierre, “Comentarios a Cerdán Ripoll” en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VII, No. 1, México, 1977, pp. 67-69.

Latinoamericano para la Comunicación Educativa (ILCE). La situación de los centros privados (por ejemplo, Centro de Estudios Educativos (CEE)), que dedicaron buena parte de su esfuerzo a satisfacer por contrato demandas de investigación y desarrollo experimental del sector público, no es mucho más brillante. El esfuerzo eficientista de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por reorientar a su centro de apoyo al desarrollo académico, el Centro de Investigación y Servicios Educativos (CISE), se tradujo en la eliminación de gran parte de su equipo investigador. Asimismo, desaparecieron los apoyos efímeros y circunstanciales a instituciones de más reciente creación como Investigación sobre la Educación, A. C. (ISEAC) o de recién entrada en la temática de investigación educativa como la Fundación Javier Barros Sierra (FJBS).

Aparentemente, el único centro que se salvó es el Departamento de Investigación Educativa (DIE) del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (CINVESTAV). Sin lugar a dudas, por su función básica docente de formación de investigadores en maestría; por su modalidad de financiamiento mediante el subsidio directo del Instituto Politécnico Nacional (IPN), y por su capacidad de obtención de recursos adicionales en CONACyT.

En definitiva, la hecatombe de los Centros de Investigación Educativa grandes y situados en el Distrito Federal parece reflejar un deseo implícito de:

- a) ya no seguir sosteniendo instituciones de investigación, enormes y centralizadoras;
- b) no alimentar focos de disidencia ideológica y de "Investigación Denunciatoria" (McGinn).
- c) fortalecer, por eliminación de los *outsiders*, a la investigación realizada en el sector administrativo de la educación.

Esta eliminación de centros se dio y se justificó en el panorama de crisis y de medidas de austeridad, a partir de 1983, con argumentos ligados a la inoperancia e incosteabilidad de los grandes centros, o a la falta de fondos para financiar por contrato proyectos encomendados a centros independientes.

Resultan claras las consecuencias de esta desaparición de los centros "independientes" de investigación educativa. No igualmente obvia es la ambigüedad de esta medida: por un lado se aparenta favorecer la descentralización de la investigación educativa (por eliminación de Centros de la capital) pero, simultáneamente, se deja cada vez más como productor único de investigación educativa al aparato administrativo del sector público educativo, por falta de contraparte de pequeños centros independientes situados en la provincia.⁴

E. Coptación de la investigación educativa

En resumen, de por sí y con una tendencia irreversible, la investigación educativa se concentra cada vez más en grupos técnicos situados en la administración central

⁴ Véase más adelante "Descentralización".

del sector público educativo. Esta tendencia natural se reforzó recientemente por la concentración de los apoyos financieros a la investigación educativa en el mismo sector; por la disminución del interés del CONACyT en las Ciencias y Tecnologías de la Educación y por la desaparición de los centros “independientes” de investigación educativa de la capital. Poco falta para consagrar el monopolio de la SEP en materia de investigación educativa.

Queda por determinar si, al concentrarse en la administración pública educativa, la investigación educativa no se vuelve más condescendiente; justificadora a *posteriori* de decisiones políticas ya tomadas, inmediatista y sujeta a las presiones coyunturales de grupos partidistas; enfocada tan sólo hacia necesidades operativas; modificadora del sistema educativo en aspectos solamente periféricos y marginales; exclusivamente orientada hacia modificaciones técnicas o de tecnología educativa; poco fundamentada teóricamente, etcétera.

Aunque no se tengan muchas evidencias empíricas que permitan analizar estos aspectos, se puede pensar justificadamente que la centralización aguda de la investigación educativa va a la par con una creciente “coptación” por eliminación de contrapesos o focos independientes de “investigación denunciatoria” (McGinn).

II. DESCENTRALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

La “descentralización de la educación” pretende transferir al ejecutivo de los estados de la federación el manejo y el control financiero de su propio sistema educativo a nivel preprimaria, primaria y secundaria.

En realidad, la “desconcentración” de la educación se inició en el sexenio pasado con múltiples y muy diversos esfuerzos y, en particular, con la creación de delegaciones de la SEP, del CONAFE y del INEA; con la instalación de los Comités Regionales y Estatales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES-COEPES); con la red de sucursales del Sistema de Educación a Distancia (SEAD) de la Universidad Pedagógica Nacional, del Colegio de Bachilleres, del CONALEP, etcétera.

La descentralización implica, sin lugar a dudas, mucho más que la desconcentración ya lograda.

La descentralización implica transferencia de la toma de decisiones y disposición de los fondos, cualquiera que sea su proveniencia, desarrollo de la administración educativa local y del aparato de planeación, descentralización de los servicios de información, etcétera.

Significa, además, necesidad de la investigación educativa en los estados. En la perspectiva de la descentralización, éstos deberán asumir el desarrollo de sus propios sistemas educativos, adaptarlos a sus condiciones particulares, modificarlos y crear, en su caso, otras alternativas más adecuadas para la cobertura de los rezagos y la atención de nuevas necesidades.

Todo lo anterior descansa, en última instancia, en una descentralización efectiva de la investigación y de la innovación educativa, y en el desarrollo sin precedentes de la capacidad local de investigación y desarrollo experimental.

Intentaremos analizar las características de la descentralización de la investigación educativa, determinar si esa descentralización resulta factible o no y,

sobre todo, ponderar su rol como antídoto de las tendencias concentradoras, observadas anteriormente.

A. Condiciones de la descentralización de la investigación educativa

Para poder descentralizar la investigación educativa en los estados, es necesario primero que se cumplan algunas condiciones relativas al "entorno" que puede o no favorecer el desarrollo de la capacidad de investigación. A este respecto, los estados ofrecen ámbitos muy diversos y más o menos propicios para el desarrollo de la investigación.

En primer lugar, la misma necesidad de la investigación educativa no se resiente con la misma agudeza en todos los estados. En unos, el desarrollo ya alcanzado de los sistemas educativos formales, que responden además adecuadamente a las demandas, inhibe la innovación educativa; en otros, los problemas educativos apremiantes exigen más y mejor investigación, pero no la favorecen por la urgencia de sus soluciones; por lo tanto la motivación por investigar es, pues, muy diferente según los estados.

Paralelamente, el desarrollo de la investigación en cada estado implica cierta disponibilidad de recursos financieros. Para la investigación, los fondos son siempre escasos y se dedican con preferencia a programas de acciones educativas.

Además, sucede a menudo que en los estados donde las necesidades de investigación son más apremiantes, es menor la disponibilidad de fondos para la investigación.

El desarrollo descentralizado de la investigación educativa dependerá en buena medida de la apertura y del interés de los administradores locales de la educación por la investigación educativa.

A este respecto (como ya lo señaló O. Fuentes), la capacidad del ejecutivo para "tomar en manos propias" el destino de sus sistemas educativos es diferente en cada estado. Asimismo, el aparato administrativo local tiene grados diferentes de desarrollo (desde una Secretaría de Educación estatal hasta una simple Dirección General de Educación, apéndice local del sistema federal educativo).

Es lógico suponer que la investigación educativa no se desarrollará con igual entusiasmo en un aparato administrativo embrionario.

Por último, el desarrollo local de la investigación educativa dependerá de otras condiciones tales como la disponibilidad de información, la posibilidad de descentralizar los sistemas de apoyos y, sobre todo, de la disponibilidad de recursos humanos preparados para la investigación.

En definitiva, no se puede suponer que la descentralización de la investigación educativa se va a dar por decreto o por "arte de magia", y la existencia de condiciones locales favorables será un determinante importante del desarrollo local de la capacidad de investigación educativa.

B. Dispersión de los grupos locales de investigación educativa

Frente a la necesidad ineludible y urgente de la "descentralización", es importante hacer un recuento del potencial de investigación educativa actualmente existente en los estados.

Existe una gran capacidad potencial de investigación educativa en provincia, con características de juventud y deseo de participar, y también, con experiencia reciente y dispersión de esfuerzos.

Muy pocos son los estados que cuentan con un “Centro de Investigación Educativa”: institución ya consolidada y cuya función principal sea la investigación educativa. Además, en la mayor parte de los casos, estos centros se dedican a la investigación sobre educación superior.

Los centros de didáctica o de “desarrollo académico”, o de “formación de personal académico”, o de “superación académica”, existen en casi todas las universidades de provincia. No todos se dedican a hacer investigaciones, y su actuación se limita, por lo general, al profesorado de la educación superior. En ellos se concentran los especialistas de formación de personal para la educación y podrían extender sus servicios (de formación e investigación) a otros niveles educativos.

Existen unidades de planeación en todas las universidades estatales. Por lo general, limitan sus estudios a la planeación institucional universitaria. Sin embargo, los especialistas en planeación educativa que están concentrados en estos órganos podrían prestar servicios de investigación para otros niveles educativos.

Los Comités Estatales y Regionales de Planeación de la Educación Superior reúnen, por lo general, a especialistas de las unidades anteriores con otros especialistas en educación, autoridades y tomadores de decisiones. Podrían tener, en algunos casos, capacidad para extender sus estudios en otros niveles educativos.

En algunos estados, la capacidad de investigación educativa se concentra en la delegación estatal de la SEP; en su Dirección de Planeación o en dependencias más especializadas de la misma, y en Departamentos de Investigación Educativa o Unidades de Investigación.

Las Maestrías en Educación (32 en todo el país, 3 en la capital y el resto en provincia) representan un enorme potencial de investigación, desafortunadamente desaprovechado. Por lo general se dedican sólo a actividades docentes. Solamente tres o cuatro maestrías pretenden formar explícitamente a “investigadores en educación”.

De las Licenciaturas en Educación, Pedagogía, Ciencias y Tecnologías de la Educación, etc., que existen en numerosas universidades de provincia, muy pocas son las que pretenden formar explícitamente para la investigación educativa (por ejemplo, Aguascalientes), y más escasas aún las que realizan un programa de investigación paralelo (por ejemplo, UDEM).

Las Unidades SEAD-UPN (74 en todo el país) operan el sistema de enseñanza a distancia de la UPN. Los alumnos que entran a este programa por reglamento deben realizar una “investigación de tesis” para recibirse.

En los Tecnológicos Regionales existen 3 maestrías en educación en el programa de los CREGyTS y una unidad de tecnología educativa en cada institución, con capacidad para el “desarrollo de medios educativos”.

Muy pocas son las escuelas normales y normales superiores que organizan un esfuerzo sistemático y sostenido de investigación. El requisito de tesis se reemplaza, por lo general, con un simple “reporte de prácticas docentes”. Los programas de estudio no incluyen la preparación para la investigación. La reforma de programas generaría en ellas un gran potencial de investigación educativa.

Existe, pues, en todos los estados, embriones de capacidad de investigación educativa. Numerosos estados, combinan a su vez algunas de estas posibilidades (por ejemplo un centro, más una unidad en la delegación, más una maestría), lo cual incrementa su capacidad global. Sin embargo, estos órganos trabajan frecuentemente sin mecanismos de coordinación, lo cual no favorecerá el aprovechamiento integral de la capacidad local de investigación educativa y, por ende, dificultará su realización en forma descentralizada.

C. Intereses diferentes y, a menudo, divergentes

Sobre todo, resulta evidente la diversidad de intereses que caracteriza a los órganos potenciales de investigación educativa en provincia.

La mayor parte de ellos no tienen como primer propósito la realización de la investigación educativa, sino la docencia o la administración de sistemas. Esto significa que para ellos, la investigación educativa constituye, frecuentemente, una actividad marginal poco desarrollada.

Por otro lado, cuando llegan a realizar algún tipo de investigación, lo hacen en el área que les toca más de cerca. Es el caso, por ejemplo, de los centros de didáctica, órganos de planeación de universidades y maestrías, cuyas preferencias de investigación se dirigen hacia la educación superior. Con frecuencia, resulta difícil convencer a los investigadores de estos centros que reorienten sus esfuerzos hacia el estudio de los sistemas educativos en los niveles inferiores (preescolar, primaria, medio, de adultos, etcétera).

Por último, existen a menudo rivalidades entre los organismos locales que se dedican a la investigación educativa en forma incipiente. Sin embargo, esta característica no debe sobreestimarse. Inversamente, el número de especialistas locales de investigación es tan reducido, que los pocos disponibles trabajan a veces en forma polivalente en varios organismos, lo cual debería favorecer la comunicación horizontal.

En definitiva, la convergencia de los esfuerzos de investigación a nivel estatal, puede resultar difícil de obtenerse. La divergencia y la dispersión de intereses no parece favorecer los esfuerzos incipientes de descentralización de la investigación.

D. Otros problemas de la capacidad local de investigación educativa

Desarrollar la capacidad local de investigación educativa implica, ante todo, formar recursos humanos adecuados. A este respecto, el rol de las maestrías en educación situadas en universidades de los estados resulta indispensable.

Como prolongación del estudio de Justa Ezpeleta hecho hace 5 años,⁵ la Dirección Adjunta de Recursos Humanos de CONACyT está terminando una evaluación de las maestrías, cuyo número ya llegó a 32, situadas en su gran mayoría en provincia.

Algunos rasgos de las maestrías ya observadas anteriormente se confirman en

⁵ Ezpeleta, Justa, *Las Maestrías de Educación*, Ed. PNIIE-CONACyT, 1981.

este estudio. Muy pocas son las maestrías de provincia que realizan algún tipo de investigación educativa. La mayor parte de ellas se dedica, al igual que los centros de didáctica, a la formación de docentes universitarios. Contadas maestrías disponen de un profesorado experimentado en investigación educativa. Algunas lograron organizar programas de docencia locales con especialistas en educación de reconocida calidad que se desplazan hacia la provincia por periodos breves o en fines de semana, desde otras maestrías de la capital o del exterior (Estados Unidos). Pero, obviamente, estos especialistas no disponen de tiempo para participar en programas locales de investigación que podrían ser organizados a partir de las maestrías.

Por otro lado, la investigación educativa está prácticamente ausente, salvo honrosas excepciones (por ejemplo, UDEM, Ags.), de los programas de licenciatura y de los de normales.

En términos generales, pues, no existe prácticamente ninguna formación para la investigación educativa en los programas de formación para la educación existentes en provincia.

La deficiente formación local de investigadores no sería en sí un problema si estuviera compensada con una emigración masiva de investigadores hacia los estados. Este movimiento se inició ya con la "salida al campo" de especialistas de la capital que establecieron nuevos centros de investigación educativa en algunos estados. Sin embargo, estamos aún muy lejos de un movimiento masivo de descentralización de los cerebros, que no puede darse además de un programa de incentivos (por ejemplo, Sistema Nacional de Investigadores o creación de centros por el CONACyT y SPP).

Por último, las deficiencias locales de la formación de investigadores se acentúan con la tremenda centralización en la capital de la información relevante en educación, de las principales bibliotecas especializadas, de los pocos servicios de documentación, de las editoriales y distribuidoras de libros, de la estadística educativa y de los sistemas de cómputo e, inclusive, de los principales foros y eventos de todo tipo (congresos, seminarios, coloquios) en educación.

En última instancia, la descentralización de la investigación educativa se topa con problemas serios de formación local de investigadores y de concentración de la información, que pueden hacer dudar seriamente de su factibilidad.

E. Concentración de los apoyos a la descentralización de la investigación educativa

Sería falso afirmar que el aparato administrativo central de la SEP no está consciente de la necesidad de descentralización de la investigación educativa.

En el marco de la reforma educativa y de la descentralización de la educación, la responsabilidad de los apoyos a la descentralización de la investigación y desarrollo experimental en educación, han sido delegados a la Dirección de Fomento a la Investigación Educativa de la Dirección General de Planeación de la SEP.

El simple hecho de haber elevado a rango de dirección lo que era, a fines de

sexenio, una simple Unidad de Investigación, es índice de la preocupación de la SEP por apoyar a la descentralización de la investigación.

Sin embargo, conviene examinar de cerca las acciones emprendidas y recalcar, una vez más, el significado de la concentración creciente de los apoyos a la descentralización de la investigación.

Exceptuando el apoyo a las Maestrías en Educación (que sigue proveniente de CONACyT-DAFHRU) los únicos vigentes son:

- el programa de investigación educativa del Consejo Nacional Técnico de la Educación (no dotado de presupuesto propio), que consiste básicamente en un listado común de temas por investigar en cada estado, cuya realización se supone que correspondería a los Consejos Técnicos Estatales de la Educación. Resulta obvio el carácter "indicativo" pero no "operativo" de este programa;
- los subsidios selectivos por proyectos proporcionados por la Subsecretaría de Educación Superior a las Universidades de Provincia, paquete en el cual están incluidas todas las áreas de investigación, con una participación mínima de la investigación educativa;
- los subsidios de sostenimiento aportados por la coordinación sectorial correspondiente de SPP, a los centros de investigación descentralizados a provincia, entre los cuales existe uno solo de investigación educativa (Centro de Investigación de Didáctica de la Matemática. A. C., Guerrero).⁶

En consecuencia, el único órgano promotor y facilitador de apoyos descentralizados a la investigación educativa es en realidad la Dirección de Fomento de la SEP antes mencionada.

Inclusive, este organismo no dispone de fondos para el apoyo directo a la investigación (por ejemplo, por proyectos), o para la creación de nuevos centros de investigación educativa.

Su papel se limita a proporcionar apoyos indirectos, tales como información, comunicación y capacitación a investigadores; banco de datos sobre proyectos (consecuencia del inventario realizado en 1980-81), boletín de enlace (convertido en revista) y cursos de capacitación (antes prácticos y que ahora, por su contenido, duplican a los esfuerzos de las maestrías).

Obviamente, las necesidades de apoyos a la investigación educativa en los estados son tan vastas y tan diversificadas que difícilmente se puede concebir que fueran proporcionadas adecuadamente por un solo órgano, con características de monopolio, desde el centro, y sin recurrir a una red amplia de instituciones susceptibles de proporcionarlos. Es necesario partir de las necesidades expresas de investigación educativa de los estados y facilitar los apoyos horizontales, el inter-

⁶ Véase listado de estos centros, código 25001 y siguientes, en el directorio actualizado de CONACyT.

cambio mutuo de experiencias entre estados, la difusión interestatal de información, la colaboración interinstitucional en la consolidación de maestrías, etcétera.

F. Centralización en la descentralización

En última instancia, resulta paradójico que para descentralizar mejor a la investigación educativa en los estados sea necesario, en primer lugar, concentrar los apoyos a la descentralización. Los resultados de esta política resultan evidentes.

Por una parte, los apoyos se vuelven estandarizados y, en su concepción, poco adaptados a las circunstancias particulares de los estados.

Por otro lado, la capacidad limitada del organismo único de apoyo lo obliga a una política selectiva que privilegia forzosamente a ciertos grupos de destinatarios en los estados.

Lo segundo resulta particularmente evidente en la actualidad. Las acciones de la DFIE-SEP están orientadas casi exclusivamente hacia las Unidades de Investigación Educativa de las Unidades de Servicios por Descentralizar (exdelegaciones) de la SEP en los estados, hacia sus Direcciones de Planeación y hacia los Consejos Estatales de la Educación.

Las consecuencias son obvias. Se busca reforzar, casi exclusivamente, desde el aparato central federal, a la investigación educativa realizada en el aparato administrativo de la educación en cada estado. En otras palabras, se refuerza la concentración federal de la investigación educativa en el aparato oficial (ya observada anteriormente), con una concentración adicional de la investigación educativa en los aparatos estatales de control de la educación, que se gestan y están en proceso de constitución en el marco de la descentralización de la educación.

Cabe preguntarse si los esfuerzos también centrales de apoyos a las maestrías (CONACyT) y a las universidades (SEIC) realizados en paralelo, serán suficientes para generar en cada estado los “contrapesos” y “antídotos” necesarios a la creciente concentración local de la investigación educativa en las futuras “Secretarías Estatales de Educación”.

III. DEMOCRATIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

Mientras se sigue encerrado en el falso dilema de la centralización vs la descentralización de la investigación educativa, el verdadero y muy real problema de la “democratización” de la investigación parece escapar por completo a la toma de conciencia de los estudiosos de la concentración del poder intelectual.

Nuestra tesis es que esta toma de conciencia exige remover ciertos “mecanismos de defensa” muy populistas, que necesitan ser desenmascarados.

1. Es importante observar, en primer lugar, que, además de concentrarse cada vez más en el aparato administrativo del sistema educativo, la investigación educativa en México ha sido concentrada en una pequeña élite de especialistas. Pero es igualmente importante reconocer que la dimensión reducida del grupo de especialistas nacionales en educación y la falta de masa crítica de la

investigación educativa son, ante todo, el resultado de la reciente creación del área.

2. Es pertinente observar que los pocos especialistas en investigación educativa del país han puesto, con frecuencia, sus talentos al servicio del poder central en proyectos de investigación y desarrollo encomendados. Pero es igualmente relevante reconocer que la mayor parte de ellos son investigadores independientes que realizaron sus trabajos con bastante libertad, con criterios científicos, y sin concesiones ideológicas o políticas.
3. Es necesario observar que la mayor parte de los integrantes de esta élite investigadora adquirió su formación en el exterior, por la falta de oportunidades de formación nacional hasta 1971 y por las facilidades de becas en el periodo posterior. Pero es igualmente necesario reconocer que muchos adquirieron lo esencial de su formación en la práctica de la investigación y mediante la toma de conciencia de las condiciones lacerantes de un sistema educativo reforzador de las desigualdades sociales.
4. Es oportuno observar que muy pocos de los integrantes de esta élite "salen del rango", es decir son maestros de profesión, o profesionales de la enseñanza universitaria, con preocupaciones por la investigación y que escalaron con muchos esfuerzos y sacrificios los peldaños de la pirámide educativa. Pero es igualmente importante observar que la poca penetración del magisterio en la "comunidad" de los investigadores en educación no es el resultado de maniobras dilatadoras, o de un rechazo por parte de los miembros de esta élite investigadora a la cual algunos de ellos pertenecen.

En definitiva, el problema consiste en analizar las causas reales por las cuales el magisterio o el profesorado universitario no han tenido en México una mayor participación en la investigación educativa.

Lo importante es ponderar adecuadamente las condiciones históricas objetivas que impidieron esta participación. Más concreto, ¿por qué la participación del magisterio en la investigación y en el desarrollo educativo, que se logró en el periodo de Cárdenas, se acabó posteriormente?

Tuve oportunidad de conocer una multitud de trabajos y aportaciones de maestros, publicados en cuadernos y colecciones de la SEP de la época, que demuestran la riqueza de la reflexión y de las innovaciones propuestas por los maestros, a partir de (y para mejorar) la práctica educativa.

Seguramente, la participación del magisterio tuvo un auge excepcional en el régimen de Cárdenas. Sin embargo, el descenso posterior de la participación no se explica tan sólo por la alternancia de regímenes, o por el giro hacia un enfoque marcadamente más conservador en la educación.

La poca participación del magisterio en la investigación y desarrollo educativo se debe, ante todo, a las modalidades de su formación, a las características específicas de la "carrera profesional" del magisterio, al rol del sindicato de los maestros en ambos aspectos, y al carácter dominante de la administración central educativa.

Estos cuatro fenómenos, además, convergen y se refuerzan mutuamente.

- a) A diferencia de lo que sucedió en los países del cono sur, hasta hace poco la formación de los normalistas en México fue considerada como una carrera “de nivel medio” no equivalente a la licenciatura. Se mantuvo de este modo una “salida lateral”, cómoda para muchos aspirantes a la educación superior, limitados ante todo por la falta de medios socioeconómicos. Paralelamente, se abría una puerta de movilidad social en la medida en que la esperanza de poder estudiar una carrera posterior a la normal subsistía y servía de motivación para muchos integrantes del magisterio.

El enfoque y el contenido de la formación de los normalistas refuerza lo anterior. Los planes de estudios, obsoletos y que no incluyen ningún tipo de formación para la investigación educativa, se mantuvieron incólumes y prácticamente sin cambios hasta hace poco tiempo.

Por último, la creación de la UPN y la apertura a este nivel de una especialización en investigación educativa no solucionarán nada, en la medida en que tan sólo una fracción del magisterio puede pretender acceder a esta institución y, además, en un “sistema abierto” poco aceptado en nuestro medio.

En términos generales, pues, tanto en su nivel como en su contenido, la formación del magisterio para la investigación educativa resulta hoy en día sumamente deficiente.

- b) A lo anterior se añaden las características de las condiciones de trabajo del magisterio.

Infrapagado por el mismo nivel subalterno de su preparación y por la “funcionarización” de su rol en el sistema educativo, el maestro aspira, obviamente, a mejores condiciones de trabajo; eso engendra una elevada movilidad laboral y geográfica del magisterio⁷ en búsqueda de plazas urbanas cercanas a instituciones de educación superior donde pueda seguir estudiando y mejorar su formación. Además, una elevada proporción del magisterio está constituida por mujeres, quienes por casamiento, maternidad y falta de apoyos específicos en estas condiciones, abandonan —a menudo definitivamente— el magisterio.⁸

Por último, cabe observar que la alternativa natural a la carrera universitaria anhelada, es la “carrera” administrativa, en cada uno de los peldaños de la pirámide burocrática, para los maestros más vinculados al sindicato. En pocas ocasiones estos puestos han resultado ser de técnicos, y con alguna oportunidad de participar en la investigación y desarrollo en educación.

En definitiva, la carga docente elevada, los bajos salarios, la poca permanencia en la profesión, la carga adicional de los estudios superiores emprendidos y la carrera hacia los puestos administrativos, son factores poderosos que explican la casi nula participación de los maestros en la investigación educativa.

- c) Las prácticas comunes del sindicato, y los mecanismos de promoción del magisterio por él establecidos o conseguidos, refuerzan poderosamente los factores ya analizados.

⁷ Véase a este respecto estudios recientes del CEE en colección GEFE.

⁸ *Ídem.*

La complacencia del órgano cúpula de los trabajadores de la educación para mantener el *statu quo* en la formación del magisterio negándole, por un falso temor a incrementar la selectividad de la educación superior, el acceso a un nivel más elevado de formación.

Su renuencia repetida a modificar los planes de estudio de las escuelas normales para una mayor preparación en investigación.

El mantenimiento de un sistema de escalafón basado casi exclusivamente en la antigüedad, que deja muy poco margen a incentivos basados en logros profesionales tales como la investigación o el desempeño en puestos administrativos.

El tolerar mecanismos de atribución de plazas, que alientan la movilidad laboral y geográfica del magisterio y refuerzan la convergencia de los maestros hacia los centros urbanos y su concentración en ellos.

Por último, el apoyo a la creación de la UPN como nivel posterior y selectivo de formación de una élite del magisterio, en vez de alentar una solución masiva de mejoría en la formación para todo el magisterio (licenciatura para todos).

Resulta evidente la contribución de estos factores (poco estudiados) a la casi nula participación de los maestros en la investigación y desarrollo de la educación.

- d) Obviamente, todo lo anterior ocurrió en condiciones de concentración y acaparamiento creciente de la investigación educativa por parte del aparato administrativo central del sistema educativo.

Durante este periodo de concentración, se hizo un llamado a especialistas en educación originarios de muy diversas carreras universitarias de ciencias sociales, formados en su mayoría en el exterior, para conformar los grupos técnicos de apoyo que se dedicaron a la Investigación y Desarrollo Educativo en el aparato administrativo.

Dadas las condiciones antes analizadas, muy pocos fueron los egresados del magisterio, con preparación posterior universitaria, que se incorporaron en los grupos técnicos mencionados, en tareas de investigación.

Por otro lado, cabe preguntarse hasta dónde se consideró como deseable y favorable esta reducida injerencia del magisterio en el apoyo de Investigación y Desarrollo Educativo al manejo del sistema educativo, lo cual explicaría en parte la no oposición a las prácticas sindicales ya analizadas.

Lo innegable es que todo concurrió para favorecer el desarrollo de una tecnocracia educativa en la cual el magisterio tuvo muy poca participación directa.

IV. PERSPECTIVAS

La descentralización de la investigación educativa iniciada tendrá muy pocas posibilidades de éxito si no se fundamenta en un movimiento real y masivo de participación del magisterio en estas tareas.

Algunos esfuerzos y experiencias ya realizadas muestran con claridad el camino.

El Centro Michoacano para la Enseñanza de la Ciencia y Tecnología demuestra la posibilidad de involucrar a los maestros en la investigación participativa de su propio quehacer y en la mejoría de sus prácticas.

La UDEM de Monterrey demuestra la factibilidad de un programa de Licenciatura en Educación asociado a un programa de investigación, en los cuales los maestros tienen una participación directa.

La elaboración de los libros de texto, a inicios del régimen de Echeverría, se hizo con la participación de los maestros, como lo demuestran los créditos que aparecían en su contraportada.

El Congreso Nacional de Investigación Educativa (1981) demuestra la magnitud de la participación espontánea del magisterio en la investigación y su avidez por participar más en ella.

Es tiempo de capitalizar estas experiencias y de generalizarlas.

