



Construcción de políticas y generación de conocimiento en educación



Alejandro Tiana.

Catedrático emérito de la UNED y Exsecretario de Estado de Educación

En enero de 1941, el Ministerio de Educación Nacional (mantuvo ese nombre hasta 1966) iniciaba la publicación de la *Revista Nacional de Educación*, un órgano de difusión cultural, con militancia expresamente falangista y una fuerte carga ideológica y adoctrinadora al servicio de la reconstrucción patriótica. Once años más tarde, en enero de 1952, la publicación cambiaba su nombre por el todavía vigente de *Revista de Educación*, adoptando una orientación pedagógica más abierta, aunque con características y enfoques muy diferentes a los actuales. Tras un largo periplo, en abril de este año 2023 se publicaba el número 400, dedicado al tema monográfico que figura en el título de estas líneas¹. Para celebrar ese número tan redondo se celebraba un atractivo acto de presentación, con un conjunto de

interesantes debates que han servido de inspiración para estas reflexiones.

Lo primero que cabe decir, por obvio que resulte, es que la educación no ha dejado nunca de ser objeto de estudio, análisis y reflexión. A lo largo de la historia se ha hablado y escrito abundantemente acerca de educación, adoptando perspectivas y enfoques muy diversos, más o menos formalizados, y no pocas veces contrapuestos, al tiempo que se creaban y desarrollaban instituciones y aparatos destinados a proporcionar educación a personas y grupos de diferentes características (edad, sexo, origen social, etnia, etc.). Y esas tareas de indagación han ido contribuyendo a aumentar paulatinamente el conocimiento que poseemos acerca de las actividades educativas. Por lo tanto, está fuera de discusión que siempre

¹. Se puede consultar en abierto el número completo en <https://www.educacionyf.p.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numero-actual.html>. Especial interés tienen para los argumentos que aquí se exponen los artículos firmados por Francesc Pedró; Manuel Fernández Navas y Ana Yara Postigo; Nóra Révai, Jordan Hill y José Manuel Torres; y Javier Valle y Lucía Sánchez-Urán.



se han producido procesos de generación de conocimiento en educación, por variados que hayan podido ser. Y publicaciones como la actual *Revista de Educación* han funcionado como foros y canales de difusión del conocimiento generado a lo largo de los años.

Ahora bien, lo novedoso no es eso, sino las características del conocimiento generado, los requisitos exigidos para producirlo, las pretensiones de sus productores y los usos que se han hecho del mismo. Aquí es donde apreciamos cambios importantes. De hecho, aunque podemos considerar que siempre ha existido la investigación en educación, es en las últimas décadas cuando ha llegado a cons-

tituirse como una actividad bien reconocible, acreditada de diferentes maneras, socialmente valorada y académicamente organizada. No es mi propósito hablar aquí de la investigación en educación en términos generales, pero no cabe duda de que se trata de una actividad cambiante, sometida a un conjunto (variable) de normas académicas y sociales, y que ha respondido a diversos paradigmas y modelos epistemológicos en función de su época, sus autores y sus destinatarios.

Lo que este número de la *Revista de Educación* quería poner de relieve es la conexión que existe entre esas actividades, más o menos especializadas, de generación de conocimiento y la construcción de políticas públicas en el ámbito de la educación. Y hay que subrayar que esa conexión no se ha dejado ver nítidamente hasta hace pocas décadas. De hecho, fue solo a finales del

siglo XX cuando comenzó a extenderse el interés, hasta entonces muy restringido, por el uso que se hace de la investigación educativa a la hora de diseñar y construir políticas en educación. Desde mi experiencia personal, recuerdo las reuniones que mantuvimos a comienzos de la década de los noventa en el seno de la OCDE para debatir acerca del lugar y la función de la investigación educativa, en las que comenzaron a circular nuevas ideas acerca de estos asuntos. Y también recuerdo cómo en esos mismos años constituimos el *Consortium of Institutions for Development and Research in Education in Europe (CIDREE)*, donde un puñado relevante de responsables de institutos nacionales de investigación, currículo y formación del profesorado aunamos esfuerzos para fomentar las sinergias entre todos estos campos, más teóricos unos y más aplicados otros.

Cuando observamos esta evolución desde la actualidad comprendemos bien los cambios que se han producido, que guardan relación con varios fenómenos que han tenido lugar a escala global y que vale la pena comentar². En primer lugar, los países más desarrollados comenzaron a sufrir desde el año 2000 lo que me atrevo a denominar el *terremoto PISA*. La publicación de los primeros resultados de ese ambicioso estudio produjo una importante conmoción, especialmente llamativa por cuanto no supuso un cambio significativo en el ámbito metodológico, puesto que se aplicaron para obtener datos contrastados acerca de los resultados de la educación los mismos métodos y procedimientos que venían propugnando organizaciones ligadas al mundo académico, como la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*. El cambio no tuvo que ver, pues, con los métodos y procedimientos, sino con la utilización de los resultados obtenidos para

² Algunos de estos argumentos fueron expuestos por Juan Manuel Moreno en el acto de presentación y se pueden encontrar en <https://cuedespyd.hypotheses.org/13075>.

A pesar de las discusiones que se han producido desde entonces acerca de la fiabilidad, consistencia o significación de dichos datos para evaluar la situación de la educación en general, no cabe duda de que el proyecto PISA se ha convertido en una pieza fundamental para analizar los sistemas educativos actuales.

“Quedarse en aquellas evidencias que resultan más fácilmente obtenibles puede estimular un enfoque tecnocrático que deja fuera de foco objetivos importantes de la educación, ligados a ideologías o aspiraciones humanas.”

el análisis de las políticas educativas. El debate estaba servido: a pesar de las discusiones que se han producido desde entonces acerca de la fiabilidad, consistencia o significación de dichos datos para evaluar la situación de la educación en general, no cabe duda de que el proyecto PISA se ha convertido en una pieza fundamental para analizar los sistemas educativos actuales.

Por otra parte, desde finales de siglo comenzaron a formularse diversos programas internacionales, del estilo del *Educación para Todos*, las *Metas 2021* para Iberoamérica o la *Agenda 2030*, que se han marcado objetivos educativos ambiciosos, que deberían lograrse por todos los países implicados, en fechas consideradas como hitos temporales relevantes. La consecución de dichas metas implicaba fuertes inversiones, cuya contrapartida consistía en conocer con rigor el efecto que producían las decisiones adoptadas y las políticas aplicadas. Ante una inversión de un elevadísimo orden de magnitud, la pregunta acerca del impacto conseguido resulta absolutamente legítima, lo que contribuyó a difundir una cultura de evaluación y rendición de cuentas.

Estas han sido las principales razones que han impulsado el debate acerca del uso del conocimiento generado en educación para la construcción de políticas públicas. Ese debate ha derivado en una tendencia actualmente muy extendida que defiende la construcción de *políticas basadas en evidencias* como medio de evitar errores o improvisaciones en un campo muy sensible de las políticas públicas. Aunque la tendencia se ha dejado sentir en otros ámbitos muy diversos, en el específicamente educativo hay que señalar el impulso que le han dado algunos proyectos desarrollados desde comienzos del siglo XXI por la OCDE, que dieron lugar, entre otros, al emblemático informe titulado *Evidence in Education* (OCDE, 2007), que

marcó la agenda internacional en este campo. Y a ello se han sumado otras organizaciones internacionales, como UNESCO, la Unión Europea, el Banco Mundial, la OEI y otras.

La búsqueda de evidencias que den soporte a la toma de decisiones políticas pretende impulsar la conocida como *evidence-informed policy Research*, que se ha convertido en uno de los grandes lemas de la actualidad en este campo. Pero el hecho de que constituya una aspiración tan legítima como ambiciosa y que sea capaz de sumar muchas voluntades no excluye que su aplicación plantee varias dificultades.

Una primera dificultad tiene que ver con la complicación que supone conseguir evidencias fiables y certeras en los distintos campos que abarca la actividad educativa. Si ya resulta difícil evaluar los resultados de aprendizaje alcanzados por los estudiantes en un momento determinado de su escolaridad, asumir que esa medición corresponde a una evaluación global de sistemas educativos poliédricos resulta más problemático. Y si podemos llegar a aceptar, aun con todas las cautelas necesarias, que somos capaces de evaluar de manera fiable y rigurosa el grado de logro curricular de los estudiantes en áreas como los lenguajes, las matemáticas o las ciencias, hay ámbitos curriculares que plantean muchas más dificultades, como puede ser el de las competencias cívicas, el desarrollo emocional o la autonomía personal, por citar solo algunos.

Una segunda dificultad deriva de la necesidad y la posibilidad de concretar en indicadores consensuados y fácilmente interpretables los ambiciosos y complejos objetivos de cualquier sistema de educación y formación. Estaremos de acuerdo en que medir algunos de ellos, como es el caso de la continuidad de estudios o las tasas de titulación, resulta asequible (pese a las diferencias

entre unos sistemas y otros), pero hay otros objetivos mucho más complejos de medir y de llegar a resultados incontestables. Es el caso del respeto a los derechos humanos, que ha dado lugar a enfoques específicos como el adoptado por la UNESCO, o el orientado a la sostenibilidad. Quedarse en aquellas evidencias que resultan más fácilmente obtenibles puede estimular un enfoque tecnocrático que deja fuera de foco objetivos importantes de la educación, ligados a ideologías o aspiraciones humanas. Si bien centrarse en los resultados alcanzados ha supuesto un notable avance para el debate político en educación, no podemos caer en excesivo reduccionismo al seleccionar dichos resultados.

Una tercera dificultad, en este caso práctica, tiene que ver con la necesidad de asegurar la existencia de canales fluidos de interacción entre productores y usuarios del conocimiento generado. No cabe duda de que la preocupación por la construcción de políticas apoyadas en evidencias es compartida por ambas comunidades, pero cada una de ellas tiene unas reglas (muchas veces no escritas), en relación con el rigor de la información, los tiempos aceptables, el lenguaje utilizado o la legitimidad respectiva, que dificultan la comunicación fluida y el trabajo cooperativo.

Para concluir, se puede afirmar que la construcción de políticas basadas en evidencias es una aspiración irrenunciable, en el campo de la educación como en otros, pero no podemos pensar que baste con enunciarla ni tampoco darla por supuesta. Exige un trabajo conjunto, un análisis crítico, una conciencia de los límites de la actividad investigadora y de la acción política, y una aceptación de la dificultad del empeño. Pero los beneficios que podríamos obtener son de tal envergadura (incluida la posibilidad de alcanzar acuerdos fundamentados) que merece la pena insistir en esa orientación.