

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

---

Volumen 27 Número 13

18 de febrero 2019

ISSN 1068-2341

---

## El Uso de la Información en los Procesos de Políticas: Tensiones Epistemológicas y del Contexto Decisional en la Política Nacional de Evaluación de la Educación en México

*Liliana Valladares*

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

**Citación:** Valladares, L. (2019). El uso de la información en los procesos de políticas: Tensiones epistemológicas y del contexto decisional en la Política Nacional de Evaluación de la Educación en México. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(13). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3288>

**Resumen:** Uno de los objetivos de la Política Nacional de Evaluación de la Educación en México (PNEE) es apoyar el diseño de políticas educativas basadas en la información aportada por los resultados de las evaluaciones. En el presente texto se argumenta que el uso de la información en los procesos de políticas está atravesado por un fuerte debate al respecto del papel del conocimiento en las decisiones públicas. Este debate se aborda mediante la descripción de cinco tensiones que se presentan en los planos epistemológico y decisional asociados al ciclo de políticas. Se propone que el análisis y la reflexión en torno a estas tensiones puede enriquecer la comprensión del enfoque de políticas basadas en la evidencia, y contribuir, con nuevos elementos teóricos, al diseño de las acciones y medidas propuestas por la PNEE para promover el uso de la información en la toma de decisiones para la mejora educativa.

**Palabras clave:** Evidencia; Políticas educativas; Uso de la información; Epistemología; Políticas basadas en la evidencia

### **The use of information in policy processes: Epistemological and decisional tensions in the National Policy of Educational Evaluation in Mexico**

**Abstract:** One of the objectives of the National Policy for Educational Evaluation in Mexico (PNEE) is to support the design of educational policies based on the information provided by the evaluation results. This paper argues that the use of information in policy processes is undergoing a strong debate about the role of knowledge in public decisions. This debate is addressed through the description of five tensions that are presented in the epistemological and decisional dimensions associated with the policy cycle. It is proposed that the analysis and reflection around these tensions can enrich the understanding of the evidence-based policy approach and contribute, with new theoretical elements, to the design of the actions and measures proposed by the PNEE to promote the use of information in decision-making for educational improvement.

**Key words:** Evidence; Education policy; Research utilization; Epistemology; Evidence-based policy

### **O uso da informação nos processos políticos: As tensões epistemológicas e o contexto decisório na Política Nacional para a Avaliação da Educação no México**

**Resumo:** Um dos objetivos da Política Nacional de Avaliação da Educação no México (PNEE) é apoiar o desenho de políticas educacionais com base nas informações fornecidas pelos resultados das avaliações. No presente texto, argumenta-se que o uso da informação nos processos políticos é atravessado por um forte debate sobre o papel do conhecimento nas decisões públicas. Este debate é abordado descrevendo cinco tensões que são apresentadas nos planos epistemológicos e de decisão associados ao ciclo político. Propõe-se que a análise e a reflexão sobre essas tensões podem enriquecer a compreensão da abordagem política baseada em evidências e contribuir, com novos elementos teóricos, para o desenho das ações e medidas propostas pelo PNEE para promover o uso de a informação na tomada de decisão para a melhoria educacional..

**Palavras-chave:** Evidence; Políticas educacionais; Uso de informação; Epistemologia; Políticas baseadas em evidências

## Introducción

En febrero de 2013 se aprobó en México una importante reforma al Artículo 3º Constitucional y a la Ley General de Educación orientada principalmente a institucionalizar el Servicio Profesional Docente y a otorgar una mayor autonomía a los procesos de gestión escolar para fortalecer las condiciones físicas, materiales y pedagógicas en las escuelas.

Con la promulgación de leyes secundarias como son la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente, las autoridades educativas mexicanas han buscado establecer un nuevo orden jurídico para asegurar que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente se rijan por reglas claras y se regulen conforme a mecanismos que permitan a los maestros acreditar sus conocimientos y capacidades, estimulando su superación y actualización permanentes (Del Castillo & Valenti, 2014).

En el núcleo de la reforma, el INEE es el organismo autónomo encargado en México de evaluar al sistema educativo nacional, de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y de establecer lineamientos, directrices y recomendaciones a las autoridades educativas con el fin de mejorar las políticas educativas.

En la Ley del INEE (2013), el SNEE se propone como un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones dirigidos a contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares autorizados. Según lo establece el Artículo 13 de dicha Ley, además del INEE y las autoridades educativas, constituyen este sistema los componentes, procesos y resultados de la evaluación, los parámetros e indicadores educativos y la información relevante, los lineamientos y las directrices de la evaluación, así como los procedimientos de difusión de los resultados de las evaluaciones.

Aunque la creación del INEE se remonta al año 2002 (inicialmente como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública), y desde tiempo atrás se dispone en México de una vasta base de resultados e información derivada de procesos de evaluación educativa<sup>1</sup>, uno de los principales argumentos que sostienen la reforma educativa actual se basa en el hecho de que en la toma de decisiones públicas ha prevalecido una escasa, sino ausente, utilización de información evaluativa y evidencia<sup>2</sup> para mejorar los procesos de calidad de la educación.

La evaluación se presenta así, en esta reforma, como un instrumento indispensable para mejorar la educación; como un medio para contar con bases objetivas que permitan valorar el mérito y que faciliten la identificación de las necesidades que deben ser atendidas (Schmelkes, 2015).

---

<sup>1</sup> Véase Palamidessi, Gorstiaga y Suasnábar (2014). En México, hay una multiplicidad de iniciativas para evaluar programas o *estrategias educativas* y como señala Flores Crespo (2013), muchas de estas iniciativas provienen de oficinas gubernamentales y agencias de evaluación educativa, lo que corrobora cierta aspiración del gobierno mexicano por tratar de mejorar, por medio del uso de la evidencia y el conocimiento, su desempeño en la conducción de asuntos públicos.

<sup>2</sup> Entendida como una información seleccionada de entre un conjunto disponible (que versa generalmente sobre el efecto que produce un programa o intervención sobre un grupo de estudiantes expuestos a tal intervención) e introducida en cierto punto de un argumento para sostener una decisión pública (Majone, 1989). Como señala Bracho (2010), la evidencia es tal en el momento en que está disponible, se difunde y se utiliza para retroalimentar a las políticas públicas; en tal sentido no se identifica con la información existente, sino que es un dato que se construye tanto desde los sistemas de información de la administración pública como desde los propios investigadores en educación en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político (Flores-Crespo, 2013).

Ante estas nuevas configuraciones institucionales en el campo educativo, en el que la creación y renovación de sistemas de información y evaluación que generen evidencias para informar y orientar el proceso de políticas educativas se ha vuelto un foco de atención y financiamiento público, cabe preguntarnos: ¿Es posible que nos encontremos ante un nuevo ciclo de políticas públicas basadas en evidencia? ¿Representará el SNEE una nueva forma de producir, distribuir y aprovechar el conocimiento -en la forma de resultados de evaluación y/o evidencia- sobre el sistema nacional de educación para la consolidación de un modo diferente (informado) de hacer políticas? ¿Qué aristas habría que considerar para lograr que la evaluación, en tanto evidencia, realmente sea utilizada para la mejora educativa?

En el presente texto se argumenta que la conformación de un ciclo de políticas públicas basadas en evidencia está atravesada por un fuerte debate al respecto del papel de la información y el conocimiento en el proceso de políticas. A partir de la revisión de literatura especializada, se formula este debate mediante la descripción de cinco tensiones<sup>3</sup> que se presentan en los planos epistemológico y decisional asociados al proceso de decisiones públicas. Derivado del análisis y la reflexión en torno a estas tensiones se apuntan algunos elementos teóricos que es preciso considerar en el diseño de las acciones y medidas propuestas para promover el uso de la información en la toma de decisiones para la mejora educativa.

En el primer apartado se describe cómo en el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE, en adelante), publicado por el INEE (2015a), se delinean algunas bases conceptuales que, de acuerdo con este instituto, hay que considerar para lograr que los resultados de evaluación realmente sean utilizados para la consolidación de un modo informado de hacer políticas. Posteriormente, se discute y problematiza esta posibilidad, a partir de describir las tensiones identificadas en los planos epistemológico y decisional asociados al enfoque de políticas basadas en la evidencia. Finalmente, se presentan una serie de argumentos sobre: a) la importancia de continuar el debate teórico sobre el papel del conocimiento en el ciclo de políticas públicas en educación; b) los lineamientos que contribuirían a diseñar instrumentos para que este conocimiento pueda ser aprovechado en las políticas educativas.

## **El Uso de la Información y la Política Nacional de Evaluación de la Educación en México**

En el documento rector de la PNEE, se reconoce en primer lugar que es un hecho que la información que resulta de las evaluaciones educativas no es del todo utilizada para la mejora educativa.

Esta premisa se encuentra soportada por estudios como el de Silva (2012) acerca del uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por parte de las autoridades educativas en México. De acuerdo con Silva, mientras que a nivel estatal la mayoría de los funcionarios educativos entrevistados sabía de la existencia del INEE, sólo una quinta parte dijo conocer la información generada por este instituto. En el ámbito federal, en cambio, la mayor parte de los entrevistados afirmó conocer y tener acceso a la información producida por el INEE, no obstante, el uso de la información es acotado, se limita a ser discursivo y consultivo, y depende del conocimiento de las evaluaciones, su nivel de comprensión y su interpretación por parte de las autoridades educativas. En suma, las evaluaciones federales y locales tienen poca o nula repercusión en los ejercicios de planeación institucional y/o en el rediseño de sus políticas y programas (Martínez, 2015; Silva, 2012).

---

<sup>3</sup> Se utiliza la noción de *tensiones* para dar cuenta de la multiplicidad de significados acerca de la información que entran en juego en un ciclo de políticas y que actúan como fuerzas opuestas en un proceso de toma de decisiones.

Datos similares, que dan cuenta de la subutilización y los límites en el uso de la información y los conocimientos en los procesos de formación y elaboración de las políticas públicas, también son comunes en la literatura internacional y no se limitan al ámbito educativo (Dente & Subirats, 2014).

De acuerdo con Davies (2012), el impacto de la investigación y la evaluación es muy pocas veces directo o inmediato en el proceso de políticas y este depende muchas veces de la *capacidad de absorción* de los funcionarios, sus antecedentes educativos, su relación con académicos, investigadores y generadores de información, el acceso físico y cognitivo a los resultados de las evaluaciones y de la investigación, entre otros.

Si se considera el campo de la medicina como el ámbito en donde más frecuentemente se usa la información y la investigación para la toma de decisiones en políticas, basta con referirse al trabajo de Mold y Peterson (2005) para estimar las dificultades latentes en este proceso. Mold y Peterson reportaron que toma un promedio de 17 años convertir el 14 % del conocimiento médico y de los resultados de investigación original en propuestas de políticas y cambios en el cuidado de la salud para beneficio de los pacientes; muy probablemente esta tasa de uso sea más lenta y menos efectiva en otros ámbitos de las políticas, como el educativo, y en general en lo social, al tratarse de campos con una menor tradición y una corta historia en el desarrollo de políticas informadas (Davies, 2012). Weiss (1993, citada en Daviter, 2015), estimó un aproximado de 5 a 10 años o más, como el tiempo promedio para que los tomadores de decisiones puedan hacer un uso del conocimiento en el proceso de decisiones públicas.

Esta subutilización de los datos y la información en políticas, específicamente en el contexto de la política educativa nacional se problematiza en el documento rector de la PNEE. En este documento programático se identifica como uno de los principales desafíos de la política educativa mexicana, lograr que la información de las evaluaciones generadas por el INEE sea pertinente y útil para atender las necesidades de cambio y desarrollo de la educación del país, según lo determinen los destinatarios de los resultados de las evaluaciones.

Entre los potenciales destinatarios de las evaluaciones que considera la PNEE, se encuentran la autoridad educativa federal, la autoridad educativa local, las autoridades escolares, la estructura de apoyo a la escuela y, por supuesto, la comunidad escolar. Este documento programático también propone que la conexión entre resultados de la evaluación y la mejora educativa puede alcanzarse en la medida en que se cumplan un conjunto de condiciones tales como: i) que estos destinatarios de las evaluaciones desarrollen competencias para comprender el contenido y los alcances de los resultados de la evaluación; y ii) que se reconozca el valor e importancia de los resultados de evaluación a modo de conformar una cultura de la evaluación en la que se promuevan mayores niveles de confianza, credibilidad y legitimidad social en la evaluación educativa, así como, la generación de percepciones y actitudes positivas hacia la misma (INEE, 2015a).

Ahora bien, detrás de estas condiciones para el logro de una cultura de evaluación desarrolladas en el documento rector de la PNEE hay una serie de presupuestos que vale la pena explicitar para comprender un poco más el alcance y significado de configurar políticas educativas basadas en la evidencia.

En primera instancia, se parte de reconocer que la relación entre evaluación y mejora educativa no ocurre de manera lineal o automática, sea porque esta no es pertinente, relevante, oportuna o porque no se socializa adecuadamente. A pesar del hecho anterior, la evaluación educativa es considerada siempre una herramienta que puede ayudar a mejorar la educación y con ello, a hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos. En tal sentido, se piensa que la evaluación es sólo un medio o insumo (un recurso para la toma de decisiones) y no un fin, por lo que no es suficiente con evaluar y generar resultados de evaluación si estos no se usan ni se aprovechan.

También se afirma que para lograr que la evaluación se traduzca en una mejora es preciso conocerla y promover su uso<sup>4</sup>, lo que significa hacerla visible y accesible a los usuarios potenciales teniendo claros sus alcances y características técnicas. Así también, que incrementar los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad social de la evaluación educativa es una precondition para que las tareas de difusión y promoción del uso de las mismas tengan algún grado de eficacia.

La aspiración de lograr que el conocimiento científico sea utilizado en la hechura de políticas educativas y en la práctica escolar ha sido y es una larga aspiración en México y en otras partes del mundo (Flores-Crespo, 2013), y aunque el enfoque de políticas basadas en la evidencia (EBP, *evidence-based policy*, por sus siglas en inglés) ha tomado un creciente impulso en países como Australia, Inglaterra o Estados Unidos (Weimer, 2009), el proceso de convertir la evidencia científica en conocimiento utilizable en el ciclo de políticas públicas, efectivamente, no es un proceso lineal ni automático (Bracho, 2010), como bien se reconoce en el documento rector de la PNEE.

Este reconocimiento de la complejidad asociada al uso de la información ha llevado al propio INEE a preguntarse, entre otras cosas, por aquello que se necesita para que los decisores y agentes educativos se apropien de las evidencias y resultados de evaluación, y los utilicen de manera efectiva para mejorar la educación.

Esta preocupación ha quedado reflejada en los objetivos y líneas de acción de los Ejes 4 y 5 de la PNEE, según lo establece el citado documento rector (INEE, 2015a). Mientras que el Eje 4 *Difusión y uso de los resultados de la evaluación* está centrado en impulsar una cultura de la evaluación y en el desarrollo de modelos de uso para la mejora educativa, el Eje 5 *Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa* propone la formulación e implementación de directrices dirigidas a mejorar las decisiones de política educativa.

Ambos ejes se estructuran a partir de un cambio de visión sobre la evaluación que, de acuerdo con Bracho (2015), los evaluadores deberían necesariamente llevar a cabo para la promoción de los usos significativos en la mejora del sistema educativo. Este cambio de visión incluye reconocer y asumir (p. 39):

- a) Que los usos posibles de la evaluación han de ser pensados desde el diseño, la concepción o planeación de la evaluación y no una vez que ésta ha concluido.
- b) Que el trabajo del evaluador no concluye con la publicación y difusión de los resultados, sino que ha de implicarse en diseñar estrategias y acciones posteriores a la evaluación que produzcan resultados que incentiven la mejora educativa, como pueden ser mecanismos participativos -no tradicionales- de comunicación de resultados a destinatarios que no necesariamente tienen capacidad y competencias para comprender y aprovechar la información producida, pero que, indudablemente cuentan con capacidades de incidir en la mejora educativa.
- c) Que el tema de los usos de la evaluación ha de ser planificado y tratado como una *intervención de política pública* cuyo problema a resolver es, precisamente, la falta de uso, el rechazo o la indiferencia ante la información que producen las evaluaciones de la educación.

A partir de estas consideraciones, se proponen como líneas de acción para el Eje 4 de la PNEE, tanto el desarrollo de modelos de difusión y promoción de uso de los resultados de las evaluaciones,

---

<sup>4</sup> Se entiende por utilización o uso de los resultados de las evaluaciones al conjunto de acciones dirigidas a brindar "...orientaciones y herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas necesarias a distintos actores a fin de ponerlos en condiciones de entender, analizar, interpretar y usar apropiadamente los resultados de las evaluaciones en el campo de actuación que les es propio..." (INEE, 2015a, p. 75).

de herramientas para el análisis y uso de resultados de las evaluaciones, como el fomento de una cultura de la evaluación educativa y la elaboración de estudios de oferta y demanda de evaluaciones, difusión, uso y mejora educativa.

El Eje 5 de la PNEE, por su parte, describe el proceso de construcción de las llamadas *directrices del INEE* como una herramienta potencial para tender puentes entre la evaluación, su uso y la mejora del sistema educativo.

Las directrices, como señala Martínez (2015), son recomendaciones que buscan orientar la toma de decisiones en materia de política educativa y en las que se establecen propósitos específicos y se plantean aspectos clave de mejora educativa. Su elaboración es participativa e implica una revisión de los resultados de evaluación y de investigación educativas. Además de ser públicas, el INEE (2015a, p. 83) establece que las directrices deben hacerse del conocimiento de las autoridades e instituciones educativas correspondientes a las que se dirigen, y éstas tienen que ser respondidas en un plazo no mayor a los 60 días naturales después de haber sido emitidas.

Esto implica crear espacios de interlocución social con las autoridades educativas y escolares, así como con docentes y otros actores educativos con respecto a las directrices, a fin de incrementar su factibilidad y pertinencia para la mejora educativa, y con ello valorar los alcances y déficits de la acción pública. Asimismo, esta medida se acompaña del desarrollo de estrategias de seguimiento y actualización de las directrices con base en los compromisos y planes de trabajo formulados por las autoridades educativas para su implementación, y también del diseño y de llevar a cabo estudios sobre necesidades, factibilidad e incidencia de directrices en la política educativa (INEE, 2015a, pp. 85-87).

Cabe resaltar que entre los criterios para elegir las temáticas de las directrices se señalan la disponibilidad de evidencias que permitan determinar la existencia de un problema, debilidad o riesgo educativo; el abordaje de la temática en el marco de la política educativa actual; y la existencia de evaluaciones o investigaciones educativas que ayuden a valorar su nivel de rezago y su impacto en la calidad y equidad de la educación (INEE, 2016, p. 2).

A junio de 2017, el INEE ha emitido, en su página electrónica oficial, las siguientes directrices:

- “Directrices para mejorar la atención educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes de familias jornaleras agrícolas migrantes”,
- “Directrices para mejorar la atención educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes indígenas”, y
- “Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica”.

Es claro que, eventualmente, se requerirá evaluar empíricamente la incidencia de las directrices en la política educativa en el corto, mediano y largo plazo, así como valorar su impacto social y político como instrumentos para la toma de decisiones, no obstante y a reserva de la realización de dichos estudios empíricos, es indudable que con la ruta de trabajo delineada por el INEE y con las líneas de acción contempladas en los Ejes 4 y 5 de la PNEE, hoy en México se cuenta con estrategias novedosas que pretenden lograr una apropiación social y educativa de los resultados de las evaluaciones.

Sin embargo, a pesar del fuerte sustento teórico de la PNEE, basado en la identificación de las principales dificultades que derivan en la subutilización de la información, queda abierta la cuestión de si con estas acciones y consideraciones teóricas y epistemológicas sobre la *evidencia* o *el uso efectivo de la información en el proceso de políticas* será suficiente para lograr realmente configurar un ciclo virtuoso de políticas educativas basadas en la evidencia. Más aun cuando la subutilización de los resultados de evaluación educativa en el proceso de políticas presenta dificultades en diversos

niveles que impiden pensar que se trata de solo un problema de difusión, transferencia y apropiación social de información.

De acuerdo con Cejudo y Abarca (2015), la explicación de la subutilización de los resultados de evaluación es insuficiente cuando se considera que las evaluaciones no generan cambios debido al poco interés de los responsables de los programas y unidades evaluadas, o debido a la escasa *cultura de la evaluación*. De acuerdo con estos autores, entre las razones por las cuales los resultados de una evaluación no culminan en su utilización para la toma de decisiones se encuentran (Cejudo & Abarca, 2015, p. 78):

- *Las características del sistema de evaluación*: Cuando el proceso de gestión, diseño y contratación de la evaluación puede ocasionar defectos temporales (la contratación se hace en un momento en que el programa está siendo rediseñado) o de proceso (se contrata un evaluador malo o a modo).
- *Calidad de la evaluación*. Si el evaluador hace un análisis de baja calidad, sus hallazgos probablemente serán poco útiles o relevantes. Si las conclusiones del evaluado son demasiado generales o abstractas, no podrán generarse recomendaciones utilizables. Si las recomendaciones no son factibles o no tienen responsables claros, es difícil que se vuelvan insumos para la toma de decisiones.
- *Características de los evaluados*. Los destinatarios de la evaluación pueden no contar con capacidades organizacionales para responder a las evaluaciones y atender a las recomendaciones generadas por el evaluador, esto en función del grado de institucionalización de la evaluación y la concurrencia entre capacidad de decisión, capacidad administrativa y disponibilidad presupuestal.

A estas razones, los autores suman para el caso mexicano, cuatro motivos por los que se ha encontrado que las recomendaciones no son utilizadas por los tomadores de decisiones (Cejudo & Abarca, 2015, p. 79):

- *Falta de sincronía*. Las recomendaciones realizadas ya habían sido contempladas por los responsables del programa como resultado de evaluaciones previas, lo que apunta a un desfase entre los tiempos de la evaluación y los de la implementación.
- *Límite de facultades*. Las recomendaciones no se pueden atender, pues exceden las facultades del programa, lo que evidencia desconocimiento por parte del evaluador.
- *Falta de claridad*. Las recomendaciones son planteadas en términos ambiguos por parte de los evaluadores, o como resultado del formato de la evaluación.
- *Falta de recursos*. Las recomendaciones no se pueden llevar a cabo debido a que requieren de dinero, personal y tiempo con los que no cuenta el programa.

Cejudo y Abarca coinciden claramente con lo establecido en la PNEE, al respecto de que el uso de las evaluaciones no puede ser un objetivo abstracto y posterior a la planeación de una evaluación, sino que debe ser un componente central del proceso de decisión sobre las políticas y sus evaluaciones, y también concuerdan al respecto de que la generación de las condiciones que permitan la incidencia de la información generada por la evaluación en las decisiones de políticas debe ser el resultado de intervenciones deliberadas en, al menos, dos rubros. Por un lado, en acciones que redunden en incrementar la calidad de las evaluaciones y por el otro lado, en acciones que fortalezcan las capacidades organizacionales para procesar las recomendaciones. Sin estas condiciones, dicen los autores, "...aunque se opte por la obligatoriedad de atender las recomendaciones... y se generen reportes de atención, la utilidad de las evaluaciones no será la esperada..." (pp. 80-81).

Las dimensiones de la calidad, la credibilidad, el reconocimiento y la participación de actores en el proceso evaluativo, son los elementos que Pérez (2015) propone para garantizar la utilización instrumental de la evaluación.

Esta autora enfatiza que la evaluación no se convertirá en evidencia utilizada para la mejora si no se consideran de manera explícita y en su conjunto, estas dimensiones como aquellas que pueden traducir el conocimiento en acción. La utilización de la evaluación, afirma Pérez (2015), es producto de decisiones adecuadas en estas dimensiones:

... Para que la evaluación educativa sea usada para mejorar, es preciso reconocer que la generación de evidencia de calidad es fundamental, pero también lo son el reconocimiento y la credibilidad de la evaluación, así como los mecanismos de participación, aprendizaje, comprensión, apropiación y socialización... (p. 86).

Si bien los elementos señalados por estos autores pueden resultar fundamentales para lograr la incorporación de los resultados de evaluación en los procesos de políticas, en el presente escrito se argumentará que, para intervenir e incidir de un modo aún más preciso en las formas en las que el conocimiento puede ser usado en un ciclo de políticas, es necesario reflexionar en torno a algunas consideraciones epistemológicas relacionadas con: 1) cómo se produce ese conocimiento y qué características epistemológicas tiene, y; 2) qué papel tienen los resultados de las evaluaciones, en tanto conocimiento, en el complejo contexto de las decisiones y procesos de políticas públicas.

### **El EBP: Premisas, Dificultades y Procesos Epistemológicos y Decisionales Implicados**

De acuerdo con De Marchi, Lucertini y Tsoukiàs (2016), a la par de la investigación en ciencias sociales, el enfoque de políticas basadas en la evidencia (EBP, por sus siglas en inglés) ha estado cada vez más presente en los debates sobre políticas públicas. Si bien sus raíces se pueden remontar a la Antigüedad, cuando Aristóteles destacaba la importancia de que las decisiones estén siempre informadas por el conocimiento, el interés por incorporar el conocimiento para el proceso de decisiones públicas fue mayor hacia la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en el ámbito de la medicina, en donde se buscaba, experimentalmente, encontrar la mejor solución a un problema médico, integrando siempre el saber y la experiencia pasada en el proceso de resolución del mismo problema.

Dados los buenos resultados obtenidos en la medicina utilizando este enfoque, los políticos y decisores se interesaron en utilizar el mismo método en otros ámbitos de intervención pública, a modo de dar soporte a las decisiones públicas y legitimar la creación de políticas públicas. Este auge se vio reflejado en la creación de bancos de información disponibles para los decisores; a la par que la *Colaboración Cochrane* fue creciendo como una organización proveedora de información para la toma de decisiones en salud pública, en el 2000 se creó la *Colaboración Campbell* dirigida a compilar información y resultados de investigación potencialmente útil para los campos de la educación, la justicia y bienestar social (De Marchi et al., 2016).

Los defensores de las políticas basadas en la evidencia argumentan que, si la función de las políticas públicas es la de resolver problemas públicos, el uso de la información y de los resultados de las evaluaciones de los diferentes subsistemas sociales, entre ellos el educativo, debería traer consigo mejores resultados de las políticas. Esta, podemos decir, es la tesis central del EBP.

En los años noventa, el gobierno de Tony Blair hizo mucho uso de la retórica asociada al EBP, promoviendo la evidencia como una forma de crear políticas que *funcionen*, racionalistas, basadas en información neutral y apolítica, y que pudieran marcar una diferencia con los gobiernos

anteriores. La palabra *evidencia* en este contexto, parecía connotar eficiencia, reducción de costos, bancos de información útil para resolver situaciones y problemas decisionales. Su uso en el ciclo de políticas representó una posibilidad de constituir un ciclo virtuoso en el que no solamente se use el conocimiento de formas cada vez más eficaces, sino que también se emprendan nuevas investigaciones, evaluaciones y análisis sobre aquellos aspectos necesarios para fortalecer, permanentemente, el proceso de políticas.

No obstante, la palabra *evidencia* ha sido comprendida y utilizada de maneras diferentes por diversos actores. El problema de su subutilización en los ciclos de políticas se reconoce como ubicuo en distintos países y ámbitos de decisión pública. En Estados Unidos, por ejemplo, a pesar de la prominencia de la palabra *evidencia* en muchas leyes federales de educación infantil promulgadas en los periodos presidenciales de Clinton y Bush, un estudio encontró que las aplicaciones de los resultados de la investigación educativa son ocasionales y generalmente no añaden más que lo dictado por las actuales modas en política educativa (De Marchi et al., 2016).

Dada la complejidad de incorporar la información en el proceso decisional, la pregunta por la factibilidad de una política educativa basada o informada en la evidencia ha sido una cuestión abordada por diferentes especialistas (que van de la política y la investigación educativa, hasta la filosofía de la educación). Como afirma Davies (2012), el principio relativamente sencillo del EBP, arrastra múltiples dificultades cuando se lleva al terreno de las realidades concretas de la creación, implementación y evaluación de políticas. Al tratarse de un enfoque controvertido, diversos autores han tratado de explicar en dónde radican estas dificultades y si es posible *erradicarlas*.

Para Daviter (2015), por ejemplo, los problemas de la subutilización de información en el proceso de políticas es un resultado de una comprensión fragmentada y parcial del papel del conocimiento en el proceso de políticas. Como lo señalaron Sabatier y Jenkins-Smith en la década de los noventa, afirma este autor, la literatura sobre el uso del conocimiento en el ciclo de políticas se ha desarrollado en gran medida de forma independiente a la literatura en ciencia política relativa a los factores que afectan el proceso de políticas (Daviter, 2015). Siguiendo esta misma lógica, podría decirse lo mismo de la literatura sobre epistemología de la evidencia y el rol del conocimiento y la información en las decisiones públicas, que pareciera estar también lejana a los estudios del papel que el EBP atribuye al conocimiento en los procesos decisionales de políticas.

De acuerdo con Davies (2012), esta incomunicación entre la epistemología, la ciencia política y el EBP podría explicar que entre los diferentes actores que participan del proceso de políticas coexisten diferentes nociones acerca de la información y la evidencia, así como diferentes intereses y capacidades para aprovechar e incorporar (más que aplicar) los resultados de evaluación y/o información potencialmente útil para las políticas. Mientras que los investigadores en ciencias sociales podrían estar viendo a la evidencia como fundamentada teóricamente, empíricamente probada, y con estándares científicos de validez, los hacedores de política suelen tener una visión más utilitaria y de resolución de problemas. Para estos últimos, los resultados de una evaluación, por sí mismos, no les dice (ni a ellos, ni a los otros potenciales usuarios) qué hacer o cómo actuar; cuando mucho, estos resultados proveen una base para que los decisores puedan hacer juicios informados acerca del efecto probable o el impacto de una intervención de políticas, o acerca de las condiciones bajo las cuales un efecto deseable es probable que sea alcanzado o no alcanzado, o acerca de un conjunto de orientaciones de políticas que es posible emprender, pero no mucho más.

Biesta (2010) ha analizado las dimensiones epistemológicas, ontológicas y praxeológicas subyacentes al debate sobre EBP en la educación, pues estos tres dominios le permiten resaltar el papel central de la normatividad, el poder y los valores propios de todo proceso de políticas. En su estudio, este autor identifica, en cada uno de los tres dominios, lo que llama un déficit, esto es, problemas conceptuales en el núcleo del EBP. En el dominio de la epistemología identifica un déficit en la noción de conocimiento comúnmente asociada al debate sobre EBP, en el dominio

ontológico identifica un déficit de eficacia y en el dominio de la práctica un déficit de aplicación. Estos déficits en su conjunto, que se describirán con mayor detalle más adelante, llevan a Biesta a reflexionar sobre si la pregunta central en el debate sobre EPB debería ser más bien qué tipo de papel juega, de hecho, esta información, y si debería tener o no, el rol asignado por el EBP, en lugar de preguntarse cómo puede asegurarse y qué se necesita para que la evidencia pueda tener un cierto papel en el ciclo de políticas.

Este mismo cambio de foco lo ha propuesto Daviter (2015), para quien resulta una preocupación clave de la investigación actual comprender empíricamente el papel del conocimiento en el proceso de políticas, más que comprender teóricamente cómo se debería utilizar este conocimiento y para qué fin. Como se argumentará en el presente escrito, ambas cuestiones son interdependientes entre sí, pues para entender cómo lograr que el conocimiento sea aprovechado en el proceso decisional, es primordial entender desde las características epistemológicas de este conocimiento, hasta qué rol tiene, de hecho, el conocimiento en el proceso de políticas.

¿Es posible la univocidad en torno a la noción de *evidencia* y del rol que esta juega en el proceso de políticas como lo propone el EBP? ¿Es posible que el aseguramiento de la calidad, la credibilidad, el reconocimiento y la participación de actores en un proceso evaluativo conlleve a un uso garantizado de los resultados de evaluación en las decisiones de políticas? ¿Por qué parece ser tan difícil incorporar la información potencialmente útil en las políticas públicas?

En lo que sigue de este texto se sostiene que muchas de las dificultades implicadas en el uso de los resultados de evaluación en las decisiones de políticas se explican por las características constitutivas de estos resultados de evaluación; la información y el conocimiento que para el EBP, constituyen los recursos centrales en la toma de decisiones, no son los únicos recursos que intervienen en el proceso de políticas, y además estos no son autoevidentes, unívocos y definitivos, sino que son recursos conformados políticamente, en disputa y competencia con otros recursos.

En el EBP se presentan diversas tensiones que explican la subutilización del conocimiento en los ciclos de políticas. Estas tensiones tienen lugar en, al menos, los siguientes dos planos, mismos que no se pueden quedar al margen de la definición y diseño de instrumentos dirigidos a entender y promover el uso de la información en los procesos de políticas:

- 1) En el *plano del proceso epistemológico* de producción, naturaleza y significado de la información, conocimiento o evidencia, en tanto recurso del proceso decisional de políticas.
- 2) En el *plano del contexto decisional* mismo, relacionado con el uso de esta información y conocimiento como un recurso más dentro del proceso de decisiones públicas.

En el plano del proceso epistemológico se presentan tres tensiones que llamaremos epistemológicas (para distinguirlas de las tensiones en el contexto decisional): i) en cuanto a la existencia de múltiples evidencias y metodologías para su generación; ii) en cuanto a las múltiples interpretaciones de una misma información y conocimiento disponibles en un momento dado; iii) en cuanto a los múltiples usos potenciales, en diferentes momentos y por distintos actores involucrados en el ciclo de políticas.

Por su parte, en el plano del contexto decisional se manifiestan dos tensiones: iv) en torno al carácter político de cualquier ciclo de políticas, que pone por encima de la calidad de la información y la evidencia, su relevancia; v) en cuanto a la multiplicidad de factores que influyen la creación de políticas, y que definen y limitan la selectividad epistémica en el proceso decisional, dando a la evidencia un carácter contingente.

A continuación, se describirá en qué consisten las tensiones identificadas, tanto en el proceso epistemológico como en el proceso decisional de políticas, a modo de profundizar en el entendimiento de algunos de los postulados del EBP, y de sus principales dificultades en la práctica.

Estas tensiones se interrelacionan fuertemente entre sí y explican en gran medida la subutilización del conocimiento en las decisiones de políticas, pero también son tensiones que ponen en entredicho las premisas más básicas del EBP, dejando abierta la posibilidad de que el proyecto detrás del EBP deba repensarse a la luz de los límites del conocimiento, de la naturaleza de las interacciones sociales, de las maneras en las que las políticas públicas se constituyen, los procesos de poder involucrados, los valores y orientaciones normativas que constituyen las prácticas sociales en las que buscan incidir las políticas públicas, como es el caso de la educación (Biesta, 2010).

## Tensiones en el Plano del Proceso Epistemológico

### **Tensión 1. Existen múltiples metodologías para generar información legítima, confiable y útil para un ciclo de políticas (representacionistas versus transaccionistas).**

De acuerdo con De Marchi et al. (2016), cuando se habla de información, conocimiento o evidencia se habla de *múltiples evidencias*, es decir, que hay muchas tipologías para clasificar la información que nutre, a manera de evidencia, una política pública. Muchas de estas tipologías responden a las metodologías de investigación detrás de un proceso de evaluación o de generación de información o conocimiento para el proceso de políticas. Así, por ejemplo, se puede hablar de información dura/objetiva, de información suave/subjetiva, de datos cuantitativos primarios reunidos experimentalmente, o datos cuantitativos secundarios, a datos de corte cualitativo-interpretativo, de datos estadísticos inferenciales, de datos estadísticos descriptivos, entre muchos otros.

La *evidencia* dentro del EBP, según Biesta (2010), es considerada muy a menudo en términos cognitivos, esto es, conocimiento y, más específicamente, como conocimiento científico, conocimiento verdadero y/o conocimiento generado por la investigación científica. Este conocimiento, con frecuencia, se identifica injustificadamente en su forma más positivista, como un conjunto de datos estadísticos o numéricos -como señala Newman (2016) estos parecen tener el monopolio de lo que cuenta como conocimiento en el EBP-.

De acuerdo con Dente y Subirats (2014), en contraste con esta tendencia, cualquier tipo y parcela de saber puede ser relevante para un actor determinado y contribuir a modificar su curso de acción. Para estos autores, los conocimientos locales o incluso informaciones sobre aspectos aparentemente marginales siempre pueden tener un sentido y una importancia en el proceso de políticas; la significación de los conocimientos depende, sobre todo, de la ignorancia de los interlocutores que participan en decisiones sobre políticas.

Biesta llama la atención en cuanto a cómo desde el área de la epistemología se ha advertido en distintos momentos, sobre la necesidad de tomar ciertas precauciones acerca de lo que se puede esperar de la información o evidencia como base para las decisiones en política educativa. Para este autor, en el EBP hay una tendencia a esperar demasiado de la información y a generalizar el llamado *modelo médico* en el ámbito educativo, como si esto fuera a solucionar todos los problemas de la educación. No es que la información no tenga algún papel que jugar en la educación, afirma Biesta, pero hay que resaltar que este papel está subordinado a los valores (y otros elementos del contexto decisional) que constituyen y guían tanto la hechura de las políticas educativas, como su puesta en práctica y su evaluación.

Biesta reconoce que la idea de identificar, vía los sistemas de evaluación y la investigación experimental o interpretativa, aquello que *funciona* es relevante para el EBP como un primer paso para configurar mejores situaciones o condiciones más deseables en torno al fenómeno de la educación. No obstante, los déficits o problemas que identifica en el EBP son: a) el problema epistemológico en torno a cómo se puede generar conocimiento acerca de *lo que funciona* y dar cuenta

del estatus del conocimiento generado mediante la investigación; b) el problema ontológico en el cómo se da el vínculo entre las intervenciones realizadas en la investigación/evaluación educativa y los efectos en la práctica, a modo de lograr que las acciones emprendidas con base en la información funcionen realmente en el dominio social y educativo; c) el problema práctico de cómo determinar a qué grado una política y/o práctica educativa está basada en el conocimiento o en la evidencia y si esto puede realmente entenderse como una aplicación auténtica del conocimiento científico en el ámbito de las políticas.

En cuanto al déficit epistemológico, Biesta argumenta que la forma de concebir el conocimiento en las políticas se basa, comúnmente, en una epistemología representacionista, según la cual el conocimiento se considera una representación especular o verdadera de los fenómenos del mundo. Biesta nos recuerda que hay otras epistemologías que consideran al conocimiento más allá de meras representaciones especulares del mundo, y que destacan la imposibilidad de encapsular todos los factores, aspectos y dimensiones que hacen la realidad de la educación. Para este autor existe una diferencia crucial en cómo se entiende la información, cuando esta es abordada en términos de una epistemología representacionista y cuando es abordada en términos de una epistemología transaccional o de otro tipo.

En el ámbito de la política educativa basada en evidencia, es relevante preguntarse por el tipo de epistemología que prima en cada ciclo de políticas, en tanto que siempre habrá un vacío entre el conocimiento que podemos generar sobre una situación en la educación (sea conocimiento descriptivo o inferencial) y las situaciones en las que se tiene que intervenir y actuar para lograr ciertas aspiraciones o expectativas planteadas. Para distinguir estas epistemologías, Biesta argumenta que, en términos de una epistemología representacional, el conocimiento potencialmente útil, como puede ser el conocimiento acerca de las relaciones entre ciertas acciones y sus consecuencias, se extiende al futuro (pues esta epistemología asume que si tenemos un conocimiento completo y verdadero de la realidad como es en sí misma, este conocimiento debería permanecer válido en el futuro), mientras que en la perspectiva de una epistemología transaccional, lo que se puede conocer está limitado a las relaciones entre acciones y consecuencias que han ocurrido en el pasado. De igual manera, mientras que en una epistemología representacional se considera que el conocimiento generado por la investigación/evaluación provee de certezas, en una epistemología transaccional se asume que lo que ha sido posible en el pasado o dentro de un juego específico de condiciones, no tiene garantía de ser posible también en el futuro, pues todo conocimiento sólo puede proveernos con posibilidades, nunca con certezas.

Desde el punto de vista ontológico, la idea simplista de asumir que las intervenciones de políticas son efectos de causas y resultados y que, bajo condiciones óptimas, las mismas causas necesariamente generarán los mismos efectos, puede aplicar muy bien en las condiciones de sistemas cerrados (controlados, aislados del ambiente). No obstante, es sabido que mientras que los sistemas cerrados operan determinísticamente, los sistemas abiertos operaran probabilísticamente (Biesta, 2010).

Biesta argumenta que los sistemas sociales generalmente son sistemas semióticos en los que las interacciones entre elementos están basadas en significados e interpretaciones. La educación, afirma este autor, puede caracterizarse como un sistema abierto semiótico recursivo; abierto, porque interactúa con su ambiente en condiciones de complejidad; semiótico, porque los intercambios y dinámicas entre docentes, estudiantes y demás actores, no son intercambios al nivel de la fuerza física sino a nivel de significado, y; recursivo porque los actores implicados actúan indefinidamente con base en su interpretación y entendimiento. Así pues, la idea de que los resultados de una evaluación de algún aspecto del sistema educativo reflejan *lo que funciona* y lo que no, aplicaría a sistemas determinísticos cerrados, los cuales son la excepción y no la norma, en el dominio de las interacciones humanas. Esto conlleva al llamado déficit de eficacia del EBP, el cual tiene lugar en la

medida en que, en el dominio de lo social, las intervenciones no generan efectos de manera mecánica o determinística, sino mediante procesos que al ser abiertos hacen que las conexiones entre la intervención y los efectos no sean lineales, aunque sí probabilísticas.

Finalmente, en cuanto a lo praxeológico, Biesta argumenta que hay también una tendencia simplista a la hora de pensar el impacto del conocimiento o la información en la toma de decisiones para orientar la transformación de ciertos ámbitos sociales complejos como el educativo. Si bien la aplicación del conocimiento en la práctica es una de las nociones centrales del EBP, esta aplicación no se da de manera lineal y automática, las prácticas y políticas no cambian sólo a través de la *aplicación* del conocimiento, pues esto deja al margen todo el trabajo de *adecuación de condiciones de los sistemas sociales* que es necesario para transformar el *mundo exterior* a modo de lograr que el conocimiento sea, efectivamente, aplicable y en todo caso, aprovechado o incorporado para transformar un conjunto de prácticas dinámicas insertas en una cierta realidad social.

## **Tensión 2. Existen múltiples interpretaciones de una misma información y conocimiento disponibles en un momento dado de un ciclo de políticas (racionalistas versus constructivistas).**

La promoción de un mayor uso del conocimiento para lograr mejores políticas, más razonadas y sustentadas nos remonta a los debates más clásicos de la filosofía de las ciencias sociales en lo referente a la pregunta epistemológica acerca de la naturaleza del conocimiento que estas ciencias generan y su relación con los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas (Fontaine, 2015; Mardones & Ursúa, 1982).

Una síntesis ilustrativa de estos debates se desarrolla en el análisis que realiza Newman (2016) acerca del conocimiento en el contexto de las políticas públicas. Según este autor, el papel del conocimiento disponible en un ciclo de políticas puede entenderse a partir del estudio de dos visiones contrapuestas: una perspectiva *racionalista* de formulación de políticas públicas y una perspectiva *interpretativista* o *constructivista* que critica a la primera por, supuestamente, eliminar la subjetividad en el proceso de políticas.

Entre ambas perspectivas, Newman describe un espectro de posiciones diversas que van, desde las racionalistas más radicales [donde coloca a autores como Chalmers (2005)] y las constructivistas radicales [donde ubica a autores como Neylan (2008)], hasta puntos de vista más centrales y moderados, como aquellos racionalistas que abogan por una racionalidad limitada en el proceso de toma de decisiones políticas [por ejemplo, Nutley y Webb (2000)] y constructivistas que admiten que la creación de políticas puede a veces incluir evidencia intersubjetiva siempre que incorpore interpretación y significado [entre ellos, Luke (2009)].

Según Newman, actualmente en este debate los racionalistas han adoptado una perspectiva de corte normativo sobre cómo la evidencia debe ser utilizada en la formulación y aplicación de políticas públicas, mientras que los constructivistas concentran su trabajo en sistematizar argumentos para demostrar que la evidencia, de hecho, no se usa y que un mayor uso y un giro hacia la política basada en la evidencia resultaría en una indeseable tecnocracia.

De acuerdo con Newman, es fundamental distinguir entre las aproximaciones racionalistas y las constructivistas, en políticas públicas, en al menos cuatro aspectos básicos. Estos aspectos se describen a continuación en sus expresiones más extremas, a modo de enfatizar sus diferencias:

- a) En cuanto a la conceptualización de los problemas públicos (sociales, educativos), los racionalistas creen que los problemas pueden ser identificados unívocamente y no contruidos y que, a través de un enfoque basado en la evidencia, se podrán seleccionar e implementar los instrumentos políticos para abordar estos problemas y dar soluciones.

- b) En cuanto al modo de abordaje y tratamiento de los problemas públicos, los racionalistas consideran que es posible hacer que las políticas funcionen mejor si se entienden cómo los mecanismos de estas producen cambios en los sistemas sociales para lograr los resultados deseados. No obstante, a esta comprensión de las políticas subyace una epistemología *realista*, según la cual una verdad objetiva acerca de cómo abordar un problema social particular puede descubrirse y permitimos reunir tanta evidencia como sea posible para separar las políticas potencialmente exitosas de las potencialmente no exitosas. Para la perspectiva racionalista existe información y evidencia que puede ser observada y verificada independientemente de los sujetos.
- c) En cuanto al papel de la información, en la perspectiva racionalista, este es determinístico y fundamental para lograr resultados políticos exitosos. El propósito de la política basada en la evidencia es facilitar la adquisición y selección de información que ayudará a diseñar políticas públicas capaces de cumplir sus objetivos de modo que, si los responsables de las políticas tienen un mejor acceso y comprensión de la evidencia, entonces muy seguramente producirán mejores resultados en materia de políticas.
- d) En cuanto a la participación pública en el ciclo de política, los racionalistas consideran que se necesita solamente de la evidencia y la información, como principal insumo para el diseño e implementación de políticas, y que el proceso de incorporación de la información debería ser, en algún momento, mecánico y automático.

En contraste, en la perspectiva constructivista:

- a) En cuanto a la conceptualización de los problemas públicos, los constructivistas consideran que estos, como muchos otros aspectos de la realidad, son (inter)subjetivos y socialmente contruidos. Los hechos, según este punto de vista, están sujetos a interpretación y pueden tener significados diferentes para diferentes observadores en diferentes contextos.
- b) En cuanto al modo de abordaje y tratamiento de los problemas públicos, los constructivistas consideran que el enfoque basado en la evidencia de la política elimina los *juicios interpretativos* y los reemplaza con *juicios racionales* sobre los procedimientos en los que los significados aparecen como datos, y fuera de toda disputa o discusión. La noción de información como *evidencia* que debería incorporarse al proceso de decisiones es, en sí misma, un concepto controvertido y problemático, porque no puede haber *evidencia objetiva* en un mundo donde las interpretaciones varían de observador a observador. Para los constructivistas hay múltiples interpretaciones de una misma información y, por tanto, esta puede o no, ser utilizada de distintas maneras dentro de un ciclo de políticas, dando lugar a muchas posibles soluciones alternativas a problemas que no tienen un mismo significado para todos, en el que múltiples actores con intereses variados participarán, con múltiples preocupaciones e interpretaciones diferenciales de estos recursos cognitivos a los cuales asignan diferentes prioridades y relevancias (De Marchi et al., 2016).
- c) En cuanto al papel de la información, en la perspectiva constructivista se considera que la política basada en la evidencia es *dañina* para el proceso de creación de políticas, porque establece una jerarquía de lo que cuenta como información o evidencia, que favorece solo a algunos métodos -cuantitativos por encima de cualitativos- y formas de conocimiento -positivistas, estadísticas, pruebas controladas

aleatorizadas - a las que califica como casi incontrovertibles y determinísticas, sobre otras formas y métodos que epistemológicamente puede ser igualmente válidos y confiables para obtener información acerca de algún proceso social. Para los constructivistas, la evidencia es probabilística y contiene un grado de incertidumbre. Aunque la evidencia puede sugerir cómo hacer algo, no es probable que determine qué hacer. No hay ninguna *evidencia* objetiva, ni información o resultados de evaluación que, por sí solos, determinen los objetivos y medios de políticas en una democracia, puesto que estos son esencialmente políticos.

- d) En cuanto a la participación pública, los constructivistas creen que la política basada en la evidencia es antidemocrática, pues la sociedad debe tener el derecho democrático de participar en discusiones acerca de los objetivos o fines de política que desea ver cumplidos, así como de los medios y acciones para lograrlo. Mientras que la información puede sugerir cómo hacer algo, no determina de forma unívoca cómo proceder. Las necesidades y deseos de los diversos grupos de la sociedad se satisfacen mediante el compromiso y la negociación, de manera que la información es valiosa para avanzar en las estrategias políticas para alcanzar los objetivos políticos elegidos, pero no para determinarlos. En una democracia esos objetivos y medios, estarán determinados por interacciones sociales, relaciones de poder, contextos locales y dinámicas políticas mucho más complejas.

Para los constructivistas el papel de los actores en las múltiples interpretaciones de una misma información y conocimiento está también asociado al hecho de que los recursos cognitivos no pueden considerarse como tales, hasta que son incorporados en un proceso de políticas. Veamos.

Dente y Subirats (2014) distinguen tres grupos de recursos cognitivos: los datos y las informaciones; las teorías y los modelos, y; los conocimientos sobre el proceso de políticas.

En cuanto a los datos y las informaciones, estos autores coinciden con Newman (2016) al señalar que la perspectiva constructivista es la que permite entender el hecho de que usualmente exista una valoración desigual y una asimetría entre los mismos, puesto que los actores que participan en un proceso de políticas, son quienes a menudo valorarán más aquellas informaciones que pueden ser cuantificadas, tales como, por ejemplo, las estadísticas confiables acerca de las características de una población o de un territorio, los costes y los rendimientos esperados de una tecnología determinada, o las tasas de satisfacción de los beneficiarios de una política o de los usuarios de un servicio.

Este mayor aprecio está asociado, sin embargo, al aura de científicidad y de objetividad que el uso de los números atribuye a una cierta información, de modo tal que incluso datos poco elaborados pueden ser esenciales para un proceso de políticas, aun cuando éstos signifiquen, desde el punto de vista cognitivo y epistémico, muy poco para el problema público en cuestión. Esta aparente contradicción en el comportamiento de los actores, los describiría como constructivistas en su acción y racionalistas en su aspiración.

Ahora bien, los datos por ellos mismos, señalan Dente y Subirats (2014), suelen significar poco si no son interpretados y encuadrados en teorías y modelos que den sentido a los números. Por lo tanto, la disponibilidad de estas teorías y modelos es lo que representa un recurso más importante para los actores por encima de los resultados de evaluación *per se*, pues a partir de un mismo conjunto de datos se pueden elaborar cadenas de razonamiento disímiles y/o explicaciones alternativas<sup>5</sup> en el marco de uno u otro modelo teórico.

---

<sup>5</sup> Un ejemplo de la importancia de esta interpretación proporcionado por Dente y Subirats (2014, p. 75) es el siguiente: "... El hecho de que se registre una tendencia de disminución de las matrículas universitarias puede

Como señala De Marchi et al. (2016), las estadísticas no revelarán nunca y automáticamente una verdad, puesto que la información y los datos necesitan ser interpretados. Esta interpretación dependerá de cómo se quieren usar tales datos, para qué fines, en qué momento del proceso de políticas y cómo estas interpretaciones pueden relacionarse con los otros recursos del contexto decisional, por ejemplo, con valores, costumbres, normas sociales. Esto significa que los recursos cognitivos entrarán en juego siempre en función del resto de elementos del proceso de decisión, y no de manera independiente a los actores, como supondrían los racionalistas radicales.

Para Dente y Subirats, las teorías y modelos son una forma de conocimiento que también puede presentarse en forma de argumentos, más o menos persuasivos, con la función de encuadrar las informaciones disponibles para orientar su interpretación en una dirección determinada, que usualmente será aquella que coincide con los intereses y los objetivos de quien los propone:

...En los debates de políticas, las cifras se acostumbran a usar para contar una historia... muy a menudo se usan para mostrar que un problema está creciendo y empeorando, o para proyectar tendencias hacia el futuro, para demostrar que el declive está a punto de producirse... (Stone, 2001, citado en Dente & Subirats, 2014, p. 75).

La tercera forma en que los recursos cognitivos suelen presentarse es a través de los conocimientos sobre el propio proceso de toma de decisiones. Este tipo específico de saber es, para Dente y Subirats, esencial para el innovador de políticas públicas, por lo que puede considerarse un recurso estratégico en el proceso de políticas, por encima de otro tipo de información o resultados de evaluación. Este implica, entre otros aspectos, la capacidad de conceptualizar las modalidades mediante las que se llega a la modificación de una política pública, de identificar a los actores que intervienen en la interacción y sus características específicas y, en general, de comprender su dinámica y prever sus posibles resultados.

De acuerdo con De Marchi et al. (2016) y Weible, Heikkila, DeLeon y Sabatier (2012), los conocimientos sobre el propio proceso de toma de decisiones y sobre los factores contextuales del sistema político en el que se quiere incidir por la vía de la información, son fundamentales para orientar el diseño de los procesos de evaluación y generación de información que puede resultar útil en un proceso de política. Estos conocimientos responden a preguntas como: ¿Quién necesita esta información o evidencia? ¿Por qué se necesita esta información y para atender qué problema? ¿Cuál es el propósito esperado de esta información? ¿Quiénes son los actores de políticas más afectados por tal información y cómo? ¿Qué otros recursos se comprometen con esta información?, por señalar algunas.

Un sistema de evaluación que genera información, si quiere que esta incida en los procesos decisionales, debe producir entonces información adicional sobre el propio proceso de toma de decisiones en el que quiere participar y sobre los modelos y teorías bajo los cuales esta información puede dar lugar a diferentes explicaciones y soluciones alternativas.

Para Newman (2016), los argumentos racionalistas y constructivistas pueden coexistir en un discurso común sobre el EBP, siempre y cuando se entienda que mediante ambas perspectivas es posible tratar de reducir los sesgos ideológicos del constructivismo radical, advertir sobre los peligros del racionalismo radical, clarificar la base sobre la cual la información se utiliza e impacta actualmente en la creación de políticas y mejorar el acceso a la información, como un recurso fundamental, pero no único en el proceso de políticas.

---

significar que el mercado de trabajo «tira» y que, en consecuencia, los jóvenes tienen alternativas más apetecibles que estudiar en la universidad, pero también puede querer decir que el sistema de enseñanza superior ha perdido credibilidad y/o que no ofrece vías atractivas de formación...”.

**Tensión 3. Existen múltiples usos potenciales de la información, en diferentes momentos y por distintos actores involucrados en el ciclo de políticas, y estos no necesariamente se pueden determinar a priori.**

Uno de los principales puntos contendientes en el debate sobre la política basada en la evidencia es cómo se usa, de hecho, la evidencia y cómo debería ser utilizada por aquellos que están en posición de influir en la política pública.

Daviter (2015) destaca que hay muchas maneras en las que el conocimiento puede influir en las decisiones de políticas, entre ellas, mediante la producción de predicciones empíricas fiables sobre la relación entre los medios y los fines; desafiando los supuestos subyacentes y los conceptos analíticos que estructuran las decisiones políticas; enriqueciendo el trasfondo de ideas, conceptos e información que aumentan la comprensión de un actor acerca del terreno político.

Los principales modelos de uso del conocimiento en la creación de políticas fueron identificados desde las décadas de los ochenta y noventa por Weiss (1979), y actualmente autores como Davies (2012), Head (2013), Hertin et al. (2009) y Newman (2016), entre otros, ratifican su relevancia y reconocen que la evidencia puede ser usada en formas complementarias, en diferentes etapas del ciclo de la política, y bajo diferentes políticas y circunstancias. Estos autores identifican como usos potenciales:

- a) Uso instrumental, que representa el uso directo de la investigación para resolver problemas de políticas con base en el conocimiento disponible;
- b) Uso conceptual, en el cual el conocimiento se utiliza para *iluminar* o generar ideas que afectan o influyen la política de manera indirecta y, por ende, menos específica y más lenta, sin un objetivo inmediato como en el uso instrumental, y;
- c) Uso político o simbólico, en el cual el conocimiento se usa como estrategia política, para favorecer, legitimar, posponer, rechazar o sustentar posiciones o ciertas elecciones políticas predeterminadas.

De esta clasificación resulta claro que el conocimiento puede ser relevante y potencialmente utilizado en distintos momentos, por diferentes actores políticos, de muchas maneras estratégicas y competitivas para la estructuración de problemas y soluciones (Hertin et al., 2009).

Davies (2012) toma algunos ejemplos de políticas basadas en la evidencia, desarrolladas en el Reino Unido entre 2002 y 2012 y observa que la evidencia no es siempre utilizada instrumentalmente, como fundamentalmente aspiraría el EBP. Los resultados empíricos de sus estudios son similares a hallazgos reportados por este mismo autor para Canadá, en donde se ha encontrado que el uso conceptual de la investigación y la información es el más frecuente.

Hertin et al. (2009) también se suman a la ola de estudios que ponen en cuestión el que los resultados de evaluaciones asociadas a políticas, hayan logrado su objetivo de “racionalizar el desorden político” (p. 1196). En su exploración empírica acerca del uso de información en los diseños de políticas en Alemania, Suecia y Reino Unido, estos autores encuentran que los resultados de las evaluaciones informan marginalmente los diseños de políticas, mientras que otros elementos del contexto político (entre ellos, compromisos políticos preexistentes, requerimientos legales, opiniones de actores poderosos, opinión pública, marcos institucionales existentes) juegan un papel mucho más determinante al definir los procesos de decisión.

En cuanto al uso político, Hertin et al. encontraron mayormente una utilización de tipo justificativo, lo que significa que la información se usa políticamente para justificar una medida específica sobre la base de su superioridad ante posibles cursos de acción alternativos. Aunque hay variaciones con el tiempo, estos autores también encontraron que los usos políticos del

conocimiento son más dominantes en las últimas etapas de la toma de decisiones, cuando se ha invertido capital político en la promoción de una cierta orientación política particular.

Cabe destacar, que al igual que Hertin et al., Daviter (2015) reportó un mayor uso conceptual de los resultados de evaluaciones cuando estos desafiaban las definiciones fundamentales de los problemas públicos a atender o los enfoques de políticas prevalecientes.

Con estos resultados, Daviter (2015) ha intentado reconceptualizar las tres categorías de uso de conocimiento, para sostener la tesis de que el uso conceptual no es ni tan difuso, indirecto o difícil de observar como, a menudo, se presupone. Además, para este autor, el uso conceptual también tiene una función política en el proceso de políticas.

Daviter cuestiona que el uso político se entienda como destinado a apoyar/rechazar una posición predeterminada y cuestiona el hecho de que la única diferencia significativa con los usos conceptuales e instrumentales sea el hecho de que las posiciones políticas se hayan alcanzado o determinado previamente. También cuestiona que se considere que el uso político implica utilizar la información de modo selectivo e incluso distorsionado, como una forma de encubrir las preferencias predeterminadas.

Los argumentos de este autor apuntan a dos grandes aspectos: 1) que la información no solamente *informa* a las políticas, sino que las enmarca y las dota de uno u otro sentido político: “cada pieza de información que entra en el proceso de políticas destaca ciertos aspectos sobre el alcance y la naturaleza de un problema de política e ignora otros” (Daviter, 2015, p. 496); y 2) que el uso conceptual es mucho más probable (sobre todo, por parte de organizaciones competidoras con las autoridades en turno) en los *sistemas políticos competitivos*, con altos niveles de fragmentación o que experimentan alguna transformación, esto es, cuando el conocimiento o la información disponible puede desafiar patrones establecidos, perturbar arreglos sociales o intereses institucionales, o cuestionar a la autoridad política.

Esta visión pone de relieve no solo que un entorno de conflicto puede ser un catalizador del uso de la información, sino que la información acerca del proceso de políticas, específicamente, aquella de tipo organizacional, es fundamental para promover el uso del conocimiento. Si la creación de políticas tiene lugar en un ambiente saturado de información, para este autor, contar con conocimiento sobre los actores y organizaciones que participan en el proceso de políticas es clave, porque son estos actores y estructuras organizativas las que, finalmente, dirigirán la atención hacia aspectos selectivos de la información, y quienes significarán, suprimirán, enfatizarán, filtrarán y movilizarán dicho conocimiento.

Para Newman (2016) los movimientos que promueven el uso de la información en las políticas, como el EBP, pueden ser analizados como una táctica utilizada por las fuerzas políticas dominantes para suprimir voces minoritarias, esto es, como una estrategia que algunos grupos políticos pueden utilizar para mantener el poder sobre otros mediante el establecimiento de nuevas definiciones de lo correcto y lo incorrecto.

Para sostener este argumento, Newman recupera el hecho de que las políticas basadas en la evidencia no han producido mejores resultados de política, a pesar de su promesa de hacerlo; asimismo también recupera los registros empíricos que muestran que la evidencia suele usarse políticamente más que instrumentalmente o conceptualmente. Para este autor, el uso político de la evidencia en la formulación de políticas usualmente se disfraza de uso instrumental o conceptual, pero no necesariamente produce resultados de política que beneficien a la sociedad, sino que más bien su uso está dirigido a fortalecer y enriquecer ciertas ideologías que pueden ser impuestas por los actores políticos y a las cuales puede ser difícil resistirse u oponerse porque son presentadas como correctas incluso cuando no lo son.

Para Newman (2016), el proceso de políticas es intrínsecamente político y, por consiguiente, no es posible aspirar a que solamente sea la información (entendida como dato objetivo) la que dicte

(neutralmente y unívocamente) las orientaciones que han de seguirse en un ciclo de políticas (y aún más, que lo haga de modo lineal y automático), “simplemente no es la forma en que se hace política(s)” (p. 9). Suponer que el EBP representa una nueva era en la que las políticas serán moldeadas principalmente por la evidencia -implicando que “la era de las políticas manejada por la ideología ha terminado” (Nutley et al., 2003, p. 3, citada en De Marchi et al., 2016, p. 31) es controversial, porque los usos de la información no pueden determinarse a priori, ni ser neutrales o incontrovertibles en un proceso de políticas.

## Tensiones en el Plano del Contexto Decisional

### **Tensión 4. La multiplicidad de factores que influyen el proceso de políticas públicas, así como la selectividad epistémica del proceso decisional, dan a la información un carácter intrínsecamente contingente.**

Davies (2012) llama la atención al respecto de que en todo ciclo de políticas hay muchos otros factores en juego, más allá de la información o el conocimiento potencialmente útil para la toma de decisiones.

En cualquier ciclo político se requiere conocimiento dirigido a sustentar las decisiones dentro del mismo, pero también se produce conocimiento nuevo a partir de las respuestas que se elaboran a problemas de decisión. La definición de aspectos que van desde quiénes son los principales actores interesados en una política o quiénes son los más afectados por la situación problemática no atendida, hasta qué recursos son asignados, dónde, cómo y cuándo, son el resultado de la combinación de información diversa, en su interacción con factores contextuales (De Marchi et al., 2016).

Entre los factores contextuales puede incluirse el papel de los valores, creencias e ideologías, la experiencia, la pericia, el juicio de los hacedores de política o de los decisores. A ello se pueden sumar, la disponibilidad de recursos, la cultura burocrática, el papel de los cabilderos y grupos de presión, la necesidad de responder rápidamente a las contingencias del día a día. Todos estos elementos contribuyen, entre muchos otros, al proceso decisional de políticas y es preciso considerarlos a la hora de pensar en estrategias e instrumentos para promover el uso de la información y el conocimiento (Davies, 2012).

Para De Marchi et al. (2016), el hecho de que la creación de políticas sea resultado de muchos factores explica el hecho *irremediable* de que la información no sea tan utilizada, ni que esta sea la única determinante en el proceso de políticas. Estos autores identifican entre los factores relevantes en el proceso decisional: la experiencia, pericia y juicio de los actores que participan en los ciclos de políticas, los varios recursos materiales e inmateriales (como conocimiento, autoridad, capital) de los actores, los valores en juego (que por muchos son considerados como la esencia de la creación de las políticas, puesto que inducen preferencias, prioridades, juicios y justifican las acciones), el hábitat y las tradiciones institucionales, entre otros.

De manera adicional a estos factores del entorno y el sistema político, Dente y Subirats (2014, pp. 84-97) describen cuatro tipos de recursos que poseen los actores que participan en los procesos de política pública y que, además de ser los más usados en una toma de decisión, son fácilmente distinguibles entre ellos:

- a) Recursos políticos: consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento.
- b) Recursos financieros: referentes a la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores.

- c) Recursos legales: consisten en las *potestades*, o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas, atribuyen a algunos sujetos en los estados contemporáneos. Son ejemplos de este tipo de recursos, el hecho de que ciertas acciones estén prohibidas y que se sancione la violación de dicha regla; el hecho de que cualquier individuo tenga la posibilidad de impugnar ante un juez una decisión de la autoridad pública que viole sus derechos, entre otros.
- d) Recursos cognitivos: consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión.

Dente y Subirats explican cómo estos recursos operan sólo en la interacción entre actores, de modo que, advierten, aunque el conocimiento pueda considerarse un factor necesario para tomar decisiones apropiadas, su clara presencia como recurso no implica su aprovechamiento, ni que este sea *pacífico*, en los procesos de toma de decisiones:

...Que los técnicos puedan estar de acuerdo sobre el hecho de que un determinado proyecto de reforma del gobierno no podrá en absoluto alcanzar los objetivos declarados porque es intrínsecamente contradictorio, porque no toma en consideración aspectos fundamentales del problema, porque se basa en hipótesis completamente irreales sobre el comportamiento de los destinatarios o por cualquier otro motivo, puede ser completamente irrelevante a la hora de decidir, si la cuestión ha sido objeto de una larga negociación política y se presenta, a los ojos de los actores principales, como la única alternativa posible. La historia de las políticas públicas contiene numerosísimos ejemplos de este tipo de “reformas” que no son capaces de cambiar nada esencial, pero que se aprueban de todos modos por el simple hecho de que son las únicas sobre las que nos podemos poner de acuerdo... (Dente & Subirats, 2014, p. 72).

Como se apuntó párrafos arriba, mientras se describían las tensiones epistemológicas presentes en el EBP, Dente y Subirats llaman la atención acerca de que para asegurar la importancia de los conocimientos en un proceso de toma de decisiones tampoco es necesario que esos conocimientos sean válidos, pues es suficiente que sean percibidos como tales. El argumento central es que la importancia de los recursos (cognitivos, pero también políticos, económicos, legales) no se puede determinar a priori, sino en el uso que se hace de los mismos en la interacción social, por lo que es imposible afirmar y predecir (determinísticamente) qué será o no un conocimiento significativo en los procesos de formación de las políticas públicas.

De acuerdo con Gorddard, Colloff, Wise, Ware y Dunlop (2016), la interacción entre los distintos recursos que poseen los actores conforma diferentes *contextos decisionales*. Los contextos decisionales son sistemas interconectados de valores, reglas y conocimientos entre otros, cuya interacción habilita y limita el conjunto de acciones y decisiones permisibles por parte de los actores. Gorddard et al. critican la creencia de que, dentro de un proceso decisional de políticas, los valores, las reglas y el conocimiento tiendan a ser tratados como variables independientes, lo que implicaría que un tomador de decisión puede incorporar cualquier conocimiento relevante con el fin de alcanzar un determinado propósito, independientemente de los valores y reglas que lo constituyen como agente de decisión. Los contextos decisionales representan una manera particular de ver y enmarcar el mundo y son el andamiaje para que un conjunto de conocimientos pueda ser utilizado en una toma de decisiones sobre políticas.

En este mismo sentido, Vadrot (2017) argumenta que el uso de la información y el conocimiento en el proceso decisional es siempre parcial y selectivo e introduce el concepto de

*selectividades epistémicas* para dar cuenta de los mecanismos que, en la toma de decisiones, favorecen formas específicas de conocimiento, de percepción de problemas, y ciertas narrativas. El conocimiento no puede ser visto como independiente del orden social y del poder político y, para esta autora, las selectividades epistémicas definen los patrones de selectividad que hacen que ciertas maneras de entender un problema, que ciertas narrativas asociadas a este, y formas de conocimiento sobre un problema, predominen unas sobre otras. Las selectividades epistémicas explicarían por qué diferentes actores actúan de manera diferencial en un contexto discursivo, eligiendo estrategias específicas, a la luz del conocimiento que poseen sobre el contexto dentro del cual actúan, y reproduciendo ciertos patrones de hegemonía -en este sentido se convierten en una herramienta política poderosa (Carstensen, 2011).

Dado que la información, el conocimiento y, en suma, la evidencia, no existen independientemente de la política, ni pueden dirigir *objetivamente* el ciclo político, hay quienes proponen que el EBP deba resignificarse a partir del reconocimiento del carácter contingente y arbitrario en que las partes interesadas dentro del ciclo de políticas pueden utilizar (e interpretar) las muchas posibles evidencias o resultados de evaluación de que disponen (De Marchi et al., 2016).

### **Tensión 5. El carácter político de cualquier ciclo de políticas pone por encima de la calidad de la información y la evidencia, su relevancia.**

Vadrot (2017) y Newman (2016) consideran que el conocimiento en el proceso decisional es un recurso que entra en acción de forma mediada y en interacción con otros recursos de los contextos decisionales; su uso (sea para justificar cierta información factual o ciertas soluciones de políticas, para deslegitimar vías alternativas, para reforzar los argumentos para futuras direcciones de investigación, entre otros), pasa por un filtro de valoraciones intersubjetivas que imposibilitan hablar de su incorporación de modo neutro.

Como apunta De Marchi et al. (2016), en la presencia de distintos actores interesados y múltiples escenarios queda abierta la pregunta acerca de "... ¿cuál podría ser considerada como una fuente legitimada de información, de valores, opiniones y posibilidades para ser consideradas por los responsables políticos? ¿el mercado? ¿un referéndum? ¿un grupo focal? ¿un debate público? ¿una votación? ..." (p. 32). Privilegiar una fuente de conocimiento es ya una elección política y, por ende, (inter)subjetiva, que implica un proceso de legitimación y construcción social, resultado de una argumentación sobre hechos, normas, valores, relevancia.

El significado de un conjunto de información estará dado en una red de relaciones en las que, al cambiar alguno de los componentes o de sus relaciones con otros componentes, cambia dicho significado; los distintos componentes de un contexto decisional otorgan esta capacidad de multi-interpretabilidad de la información, pero también funcionan como restricciones de lo que es posible interpretar y hacer (Carstensen, 2011).

De acuerdo con Mullen (2015), que los significados de una información sean relacionales, implica poner por encima el criterio de relevancia de una cierta información, que el criterio de calidad de la misma. La calidad de la información -que también se define intersubjetivamente- no garantiza la relevancia de la misma, apunta Mullen; su uso no depende de su calidad, sino de esquemas de interacción personal y humana mucho más complejos (Flores-Crespo, 2013), atravesados por relaciones de poder.

La relevancia concierne a cómo la información o los datos afectan a lo que se está tratando de probar o refutar:

... tales datos "sólo se convierten en evidencia cuando su relevancia para las hipótesis que se consideran se establece mediante argumentos defendibles o cadenas de razonamiento". Esta idea de relevancia es una dimensión clave... Contrasta claramente con la práctica actual de citar los hallazgos de algunas pruebas

estandarizadas aleatorias y los resultados de otras formas de investigación con base, principalmente, en criterios de calidad y sin incorporar los hallazgos en un argumento razonable y defendible... Esta evidencia será directamente relevante si podemos formar un argumento defendible o una cadena de razonamiento que vincule la evidencia a las hipótesis de políticas sostenidas... e indirectamente relevante si da fuerza o debilidad a los eslabones de la cadena de razonamiento establecidos por la evidencia directamente relevante... (Schum, 2012, p. 20, citado en Mullen, 2015, p. 5).

Una política para considerarse *informada* ha de estar formulada en argumentos convincentes en los que las premisas y subargumentos hacen uso de la información seleccionada para negar o sustentar una hipótesis de políticas, haciendo de esta información relevante, en la cadena de razonamientos. Esto conlleva a que la relevancia de la información no se define de manera independiente o a priori, de los fines de las políticas o de los intereses de los actores implicados, sino que se construye en el contexto mismo de la argumentación y de la interacción entre los distintos factores, recursos y actores del proceso decisional.

Para Biesta (2010), el planteamiento de que toda información que se quiera incorporar a la política educativa se *filtra políticamente*, le permite sostener que debe dejarse de hablar de la posibilidad de ciclos de políticas educativas basadas en la evidencia para hablar de *políticas educativas basadas en valores*.

Un giro similar proponen Saltelli y Giampietro (2017), quienes sugieren reemplazar el EBP por un enfoque de *políticas robustas*, en las que la robustez se manifieste en el logro de tres criterios: la factibilidad de las políticas propuestas (es decir, su compatibilidad con límites externos, fuera del control humano), su viabilidad (su compatibilidad con límites internos o dentro del control humano) y su deseabilidad (es decir, su compatibilidad con la pluralidad normativa y valorativa de la diversidad de actores). Estos atributos son, a su vez, el resultado de negociaciones e interacciones sociales, cambiantes y dinámicas en el entramado de fuerzas de lo social, lo cultural, lo histórico, lo político.

Los valores son, según Biesta y por encima de la información y el conocimiento, el recurso esencial dentro de un proceso de creación de políticas, pues difícilmente este puede ser legitimado sin hacer referencia a algún conjunto de valores. Por ejemplo, el uso de la información y el conocimiento en el proceso de política educativa en particular, pasa a través de decisiones acerca de lo que es educacionalmente deseable, porque la educación es una práctica teleológica, es decir que está encuadrada por un objetivo o propósito (*telos*). Esto significa que las decisiones acerca las acciones y arreglos educacionales siempre están tomadas en función de la deseabilidad de lo que esas acciones y arreglos se supone que deberían traer para los actores implicados.

Este carácter teleológico es para Biesta, una razón que permite sugerir que, en el EBP, las preguntas acerca del uso de la información para definir *lo que funciona* – esto es, preguntas acerca de la efectividad de ciertas acciones educacionales – son siempre secundarias a las preguntas sobre los propósitos. Solamente cuando se tiene claridad y consenso en cuanto a lo que esperamos alcanzar en la educación, es que podemos comenzar a hacer preguntas específicas acerca de las vías por las que podríamos alcanzar ciertos resultados – teniendo en mente todas las limitaciones discutidas arriba-. Estas vías por las que tratamos de promover ciertas maneras de hacer e intervenir en la educación no son, por consiguiente, neutras con respecto a los fines; la forma en cómo se incorpore el conocimiento en la educación, ha de estar subordinada a los valores.

Desde esta perspectiva, los valores no son simplemente un recurso más de las prácticas educacionales sino que, para algunos autores, son realmente lo constitutivo de estas prácticas; sin orientaciones normativas sobre lo que es educacionalmente deseable, estas prácticas simplemente no existen – o al menos no existen como prácticas educativas. De aquí que Biesta proponga que las

preguntas y debates del EBP adquieren un significado más auténtico cuando se insertan en el marco de los objetivos y fines de las prácticas educacionales. Sin tener claros y definidos estos fines, cualquier intento por generar, coleccionar o aplicar información evaluativa sería vano, si no decidimos primero el objetivo o propósito de la práctica educativa en juego.

## Reflexiones Finales

En líneas anteriores se ha argumentado que para que una evaluación se traduzca en mejora y logre consolidar una política educativa basada en evidencia, no basta con pensar que los problemas del uso de la información en el proceso de políticas son barreras que se reducen a niveles como la difusión, la apropiación o transferencia del conocimiento. En las políticas basadas en evidencia es necesario considerar que hay aspectos epistemológicos y del contexto decisional intrínsecos a los ciclos de políticas, esto es, aspectos que son constitutivos de estos ciclos y que hacen que la cuestión de los usos no se pueda resolver tan fácilmente, apuntando solamente a tender más y mejores puentes entre quienes generan la información y quienes potencialmente pueden usarla, o en capacitar a los usuarios de la información, desde un modelo de déficit<sup>6</sup>.

En el plano epistemológico se han descrito tres tensiones relacionadas entre sí que explican parte de la subutilización de la información en los procesos de políticas: i) las múltiples metodologías para generar información legítima; ii) las muchas interpretaciones a que es susceptible una misma información; y iii) las múltiples formas en que esta puede usarse, ninguna de las cuales se puede determinar a priori. ¿Qué lecciones nos deja el reconocimiento de estas tensiones?

En cuanto a las múltiples metodologías para generar información legítima resulta claro que cualquier tipo de información (por ejemplo, cuantitativa o no, local o no, marginal o no) puede ser relevante para un actor determinado y contribuir a modificar su curso de acción. Como señalan Dente y Subirats, la significación de los conocimientos muchas veces depende, sobre todo, de la ignorancia de los interlocutores que participan en decisiones sobre políticas. Si bien hay una valoración desigual de los tipos y formas de conocimiento, pues con frecuencia se valorarán más aquellas informaciones que pueden ser cuantificadas, el formato de presentación de la información puede no ser tan importante para lograr que una cierta información sea utilizada, como sí lo es la relevancia de dicha información en el juego de políticas, asunto que se abordará más adelante.

No todos los actores que participan en un proceso de políticas tienen claro que detrás de todo conocimiento hay una epistemología que le da sentido. Quienes, a veces sin saberlo, asumen una epistemología representacional, considerarán que el conocimiento generado por la investigación/evaluación determina cursos de acción y provee de certezas, mientras que quienes no se afilian a esta epistemología están en capacidad de comprender por un lado, que la información es un insumo que, aunque sólo provee de posibilidades, enriquece el proceso decisional; y por el otro, que su *aplicación* no se da de manera lineal y automática, sino que requiere, como señala Biesta (2010), de la *adecuación de condiciones de los sistemas sociales*. Esto implica que para que una evaluación sea utilizada, es preciso generar información no solo sobre el estado actual del sistema que se evalúa, de sus principales retos y desafíos, de sus posibles soluciones y alternativas de acción, sino también de aquellas condiciones que se requieren para que dicha información tenga un cierto valor y sentido

---

<sup>6</sup> En los estudios sobre difusión y comunicación de resultados de investigación científica, un modelo de déficit (Daza & Arboleda, 2007) se entiende como aquel que asume que existe un conocimiento científico que es generado y al que sólo tienen acceso los investigadores o científicos, en tanto productores activos de información y que, ante este conocimiento, los ciudadanos o tomadores de decisiones son simplemente deficitarios o carentes de este saber y receptores pasivos del mismo.

para los distintos actores dentro de un contexto decisional dado, de modo que esta pueda ser, finalmente, *aplicada* para la mejora del sistema.

En lo que se refiere a las múltiples interpretaciones de una misma información, si bien es cierto que la información por sí misma no revelará en automático una verdad, tampoco esto quiere decir que toda información o conocimiento puede significar cualquier cosa o que *todo vale*. La información necesita ser interpretada en función de los fines que los actores de un proceso de políticas se propongan, y estas interpretaciones dependerán de los otros recursos del contexto decisional, como son los valores, las normas sociales, las representaciones y conceptos hegemónicos sobre un proceso, entre otros. Pero más importante aún es el papel que en estas interpretaciones juegan los recursos cognitivos que Dente y Subirats llaman *las teorías y los modelos*, así como *los conocimientos sobre el proceso mismo de decisiones públicas*.

Las teorías y modelos encuadran las informaciones disponibles y orientan sus interpretaciones en función de los intereses y los objetivos de los distintos actores. Esto implica que para que la información generada de las evaluaciones sea utilizada por los distintos actores, está debe incluir también alternativas de lectura, esto es, los diversos modelos y teorías bajo los cuales esta información puede enmarcarse e interpretarse para dar lugar a diferentes explicaciones y soluciones alternativas, pero no solo eso. También ha de poder contarse con información sobre el propio proceso de toma de decisiones en el que se quiere incidir, para conocer, efectivamente, cuáles serían esos modelos y teorías que, acorde con el conocimiento generado del propio proceso de políticas, pueden representar las mejores formas de generar nueva información y promover el uso de los resultados de evaluación ya generados.

Esto va de la mano con la tensión relativa a los múltiples usos potenciales de la información, los cuales no necesariamente se pueden determinar a priori. Dado que el proceso de políticas es intrínsecamente político, no se puede esperar un uso imparcial, neutral o incontrovertible de la información disponible, pero quizá sí se pueda provocar un determinado uso, en la medida en que se conozcan los múltiples factores, actores y recursos que interactúan en el contexto decisional y sus necesidades y demandas informativas específicas. Así, por ejemplo, si se ha observado que los entornos de conflicto catalizan el uso de la información, un conocimiento más fino de los aspectos en disputa podría permitir la generación de información *ad hoc*, que contribuya a enfocar la atención de los actores hacia ciertos aspectos selectivos de la misma, fortaleciendo o cuestionando las hipótesis en debate.

En lo que respecta a las tensiones del contexto decisional, se ha descrito: iv) que hay una multiplicidad de factores que influyen el proceso de políticas públicas, que hay selectividades epistémicas en el proceso decisional, que dan a la información un carácter contingente, y v) que, dado el carácter político del proceso de políticas, la relevancia de la información se vuelve un criterio prominente por encima de su calidad.

Estas tensiones, en su conjunto, dan cuenta de que la información y el conocimiento dependen del orden social y del poder político, que hacen que ciertas interpretaciones y narrativas sean más predominantes en ciertos contextos, o que se ignoren o conviertan en herramientas políticas en otros contextos.

De nueva cuenta resalta la importancia que tiene el estudio del contexto decisional en el que un sistema de evaluación busca incidir, esto es, el conocimiento de los factores, actores y recursos del ambiente decisional, pues las selectividades epistémicas, es decir, *el recorte* de la información que se incorpora y la que no, pasa por un filtro de valoraciones intersubjetivas que imposibilitan hablar de los usos de la información de modo neutro o unívoco.

Uno de los elementos clave en el proceso de selección informacional serán, sin duda, los valores que orientan, en última instancia, las decisiones públicas. Estas orientaciones normativas definen, desde el principio y en conjunto con el resto de los elementos del contexto decisional

(incluyendo los actores, sus intereses, necesidades y demandas informativas), la información que puede resultar potencialmente relevante de producir, en determinados momentos del ciclo de políticas.

En el caso del sistema educativo mexicano, el INEE ya ha proporcionado pistas para responder a la pregunta por las aristas que habrían de considerarse para lograr que la evaluación pueda ser cada vez más utilizada para la mejora educativa, entre ellas, se pueden retomar las sugerencias desarrolladas por Bracho (2015):

- a) Cambiar la visión de la evaluación por parte del mismo instituto y de los evaluadores del sistema educativo nacional, considerando que los usos posibles deben ser pensados desde el diseño, la concepción o planeación de la misma;
- b) Diseñar estrategias y acciones de comunicación de resultados a destinatarios diversos, generando evidencias en los medios y lenguajes de cada nivel de usuarios y atendiendo a sus posibilidades efectivas de apropiación, interpretación y uso de evidencias según los diferentes contextos de actuación;
- c) Tratar el asunto a manera de intervención de política pública, encaminada a promover los usos; es decir, que los usos no pueden esperarse como una consecuencia espontánea, natural o afortunada de la evaluación, sino que deben ser intencionadamente planificados desde el diseño y la concepción de las evaluaciones a realizarse.

A estos señalamientos, y en el marco de las tensiones discutidas en este trabajo, se pueden añadir consideraciones como:

- d) La importancia de *diversificar las metodologías para la obtención de datos y las fuentes de información*, en función no de las calidades epistémicas, sino de las necesidades y demandas informativas de los actores implicados, y de sus perfiles, capacidades e intereses en el ciclo de políticas. Esto permitiría que la relevancia de la información a generarse esté dada no por la metodología de la que derivó, sino por su potencial papel en la cadena de razonamientos requeridos para mostrar a y construir con los diversos actores y decisores, las posibles alternativas de solución y cambio político.
- e) La importancia de *permitir y contener el multivocismo* acerca de los resultados de investigación, proporcionando e integrando los mismos en teorías y modelos explicativos que permitan a los actores contar con escenarios posibles derivados de la interpretación de la información generada por las evaluaciones, a modo de someter a debate estos escenarios con los muchos actores implicados en las políticas educativas y en la búsqueda por delinear, conjuntamente, los mejores caminos para alcanzar los fines deseados. Difundir los datos sin marcos de interpretación, o bajo el matiz de una sola interpretación hegemónica posible, puede devenir en una imagen institucional más de tipo autoritaria que democrática, pues el uso de la información se construye colectiva y políticamente, y no por decreto o imposición unilateral.
- f) La importancia de *conocer el contexto decisional* en donde se pretende que la información sea aprovechada y utilizada, desde quiénes participan, qué creencias tienen, qué valores, con qué recursos cuentan, hasta información acerca de sus entornos organizacionales e institucionales, entre otros. Los actores recortarán el mundo informacional en función de estos elementos, y sería interesante anticiparse a este potencial recorte, diagnosticando las demandas y necesidades informativas de los actores implicados y los principales aspectos en disputa.
- g) La importancia del *debate y del trabajo colaborativo* con los demás actores del contexto decisional. La relevancia de la información se construye colaborativamente, desde la

identificación de las necesidades de información, incluyendo el diseño de los levantamientos de datos y metodologías necesarias, hasta la interpretación colectiva y plural de la misma, a través de comunidades de diálogo democrático.

- h) La importancia de *actuar políticamente*, asumiendo que en la producción, distribución y uso de la información hay una disputa por los significados, y que todas las instituciones y actores (autónomos o no) tienen un rol político, responden a intereses, aspiran a ciertos fines. Ser autónomo no es ser a-político; ser autónomo no es presentar información cargada de valores desde su proceso de producción y luego disfrazarla de objetividad y/o neutralidad, como si la objetividad fuera algo distinto de la intersubjetividad. Ser autónomo no es generar información sin sentido (desmarcada de la búsqueda por un interés común en la educación), para luego ver cómo puede ser utilizada o cómo se puede asegurar su incorporación en un proceso de políticas. Ser autónomo es contar con las libertades para decidir, desde el principio, qué caminos cultivar para asumir un rol más interactivo y dialógico con los entornos decisionales y recoger los insumos necesarios para identificar las demandas y necesidades informativas que permitan posteriormente generar aquella información que, aunque de diversas calidades, se haya diagnosticado como relevante para las principales narrativas y discursos de los actores implicados.

Es indudable que la PNEE sienta las bases para desarrollar una nueva forma de producir, distribuir y aprovechar el conocimiento para la consolidación de un modo diferente (informado) de hacer políticas. A través del diseño e implementación de los modelos de difusión y promoción de uso de las evaluaciones, de herramientas para estudiar la oferta y demanda de las mismas, se puede fomentar una cultura de la evaluación educativa, entendida en un sentido amplio. Pero quizá es el papel de las llamadas *directrices* lo que puede resultar más relevante para alcanzar con mayor fuerza esta cultura de la evaluación en el sistema educativo.

Para la elaboración de las directrices, el INEE (2015b, 2016) ha retomado tanto las virtudes y componentes del modelo de la Organización Mundial de la Salud, como el conjunto de recomendaciones de política educativa derivadas de una larga tradición en la investigación y en la evaluación educativa nacional e internacional, para dar forma a una estrategia sólida que permita formular recomendaciones basadas en evidencia que puedan ser útiles y pertinentes a los diferentes actores antes, durante y después del proceso decisional.

A partir de un posicionamiento claro de compromiso institucional con un enfoque de la educación desde una perspectiva basada en derechos humanos, que defiende el derecho a una educación de calidad para todos, el INEE define a las directrices como normas o principios que plantean metas de mejora educativa y proveen orientaciones sobre las conductas adecuadas o cursos de acción para lograrlas.

En párrafos anteriores se abordó la importancia que tienen los valores como elementos clave del contexto decisional. Las directrices están orientadas, justamente, por valores y buscan trazar rutas para alcanzar los fines y metas de la calidad y la equidad educativas.

Cada directriz dicta una recomendación en el terreno del hacer, plantea un propósito, un para qué, define los problemas, debilidades y riesgos que atiende y proporciona los aspectos clave de mejora. En tal sentido son una hoja de ruta para lograr cada propósito planteado y dibujar un escenario ideal de llegada o imagen-objetivo.

Aunque su contenido es una muestra de que el uso del conocimiento y la información puede mejorar la calidad de las decisiones políticas, las tensiones abordadas en el apartado precedente pueden contribuir a enriquecer, o al menos ser una invitación a reflexionar en torno a la ruta básica propuesta por las directrices actualmente.

La ruta básica *grosso modo* parece consistir en generar información, ofrecer directrices como una interpretación posible y única de la información generada que traduce a ésta en acciones que pueden asegurar un camino factible para alcanzar el fin deseado. Aunque estas directrices se discuten colectivamente, habría que detenerse en revisar los puntos de discusión colectiva que dan a las directrices su carácter de participativas y plurales, por ejemplo, si se ponen a debate los significados acerca de los fines últimos de la educación como derecho, o si se pone a debate la interpretación de la información generada o, incluso, las vías metodológicas que permitieron recoger las informaciones incorporadas, entre otros.

A reserva de medir el posible éxito de la ruta básica en lograr un incremento del uso de la información en la toma de decisiones, derivado de las líneas precedentes, en este escrito se propone una ruta alternativa que consiste simplemente en enfatizar el carácter democrático, dialógico y político de las directrices. Esta ruta implicaría, por ejemplo, discutir y definir colectivamente los fines deseados; identificar los elementos, factores, recursos, actores que participan en los ciclos de políticas asociados a los fines; identificar las demandas y necesidades de información de estos actores, para solo posteriormente recoger la información realmente necesaria y luego elaborar colectivamente las soluciones y caminos para llegar a estos fines, ofreciendo tanto marcos diversos de interpretación posible, que permiten significaciones plurales y alternativas de la información generada, como la apertura de espacios de debate público y diálogo democrático para construir juntos los caminos a seguir y para resignificar los fines pretendidos, de acuerdo con las dinámicas y los intereses de los diversos actores implicados.

Esta segunda ruta es afín a la lógica de lo adecuado, en tanto que defiende el desarrollo de soluciones provisionales, contextuales, que no serán necesariamente las mejores, pero que permiten a los actores llegar a acuerdos para seguir cada uno con sus agendas respectivas. Como señala Fontaine (2015), esta lógica de lo adecuado es constitutiva de la vida social, pues fija las reglas que permiten a una colectividad estabilizarse en el tiempo.

Dada la gran complejidad y la incertidumbre que rodean a los problemas colectivos y en un contexto de cambio de gobierno en México, en el que se debate acerca de cómo reformar la educación y acerca del sentido de la continuidad del propio INEE, su transformación institucional o bien su desaparición, la primera ruta responde a un EBP no realista del todo que podría dar continuidad eterna al problema de la subutilización de la información en los ciclos de política educativa; en contraste, la segunda ruta puede ser una apuesta por una aproximación más realista y política al EBP que, sin caer en el *todo vale*, permita construir un nuevo ciclo de políticas públicas basadas en evidencia que no ignore el carácter de disputa por los significados que conlleva el proceso de políticas y la necesidad por consolidar espacios de participación pública cada vez más abiertos, inclusivos, dialógicos, democráticos, plurales e interactivos.

## Referencias

- Biesta, G. (2010). Why “what works” still won’t work: From evidence-based education to value-based education. *Studies in Philosophy and Education*, 29(5), 491-503.  
<https://doi.org/10.1007/s11217-010-9191-x>
- Bracho, T. (2010). Políticas públicas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. (pp. 291-319). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bracho, T. (2015). Usos efectivos para la mejora: ¿Cómo hacemos para que esto ocurra? *Gaceta de la Política Nacional de la Evaluación Educativa en México*, 2(4), 38-42.

- Carstensen, M. (2011). Ideas are not as stable as political scientists want them to be: A theory of incremental ideational change. *Political Studies*, 59, 596-615. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00868.x>
- Cejudo, G., & Abarca, F. (2015). ¿Cómo facilitar la utilización de las evaluaciones? *Gaceta de la Política Nacional de la Evaluación Educativa en México*, 2(4), 76-81.
- Chalmers, I. (2005). If evidence-informed policy works in practice, does it matter if it doesn't work in theory? *Evidence & Policy*, 1(2), 227-242. <https://doi.org/10.1332/1744264053730806>
- Davies, P. (2012). The state of evidence-based policy evaluation and its role in policy formation. *National Institute Economic Review*, 219(1), 41-52. <https://doi.org/10.1177/002795011221900105>
- Daviter, F. (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Sciences*, 48(4), 491-505. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9232-y>
- Daza, S., & Arboleda, T. (2007). Comunicación pública de la ciencia y la tecnología en Colombia: ¿Políticas para la democratización del conocimiento? *Signo y Pensamiento*, XXVI (50), 100-125.
- De Marchi, G., Lucertini, G., & Tsoukiàs, A. (2016). From evidence-based policy making to policy analytics. *Annals of Operations Research*, 236(1), 15-38. <https://doi.org/10.1007/s10479-014-1578-6>
- Del Castillo, G., & Valenti, G. (2014). *Reforma educativa ¿qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. México: FLACSO.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(56), 265- 290.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO-Ecuador, Anthropos.
- Gorddard, R., Colloff, M., Wise, R., Ware, D., & Dunlop, M. (2016). Values, rules and knowledge: Adaptation as change in the decision context. *Environmental Science & Policy*, 57, 60-69. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.12.004>
- Head, B. (2013). Evidence-based policymaking – Speaking truth to power? *Australian Journal of Public Administration*, 72(4), 397-403. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12037>
- Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D., & Nykvist, B. (2009). Rationalising the policy mess? *Ex ante* policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. *Environment and Planning*, 41, 1185- 1200. <https://doi.org/10.1068/a40266>
- INEE. (2015a). *Política Nacional de Evaluación de la Educación. Documento Rector*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PNEE/PNEE\\_2016.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PNEE/PNEE_2016.pdf)
- INEE. (2015b). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf>
- INEE. (2016). *Programa de emisión de directrices 2016*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/2016/Programa\\_Directrices\\_2016.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/2016/Programa_Directrices_2016.pdf)
- Ley del INEE (2013). Diario Oficial de la Federación. Recuperada de [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_instituto\\_nacional\\_evaluacion\\_educativa.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf)

- Luke, A. (2009). Critical realism, policy, and educational research. En K. Ercikan & W. Roth (Eds.), *Generalizing from educational research: Beyond qualitative and quantitative polarization*. (pp. 173–200). New York: Routledge.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mardones, J., & Ursúa, N. (1982) *Filosofía de las ciencias humanas y sociales: Materiales para una fundamentación científica*. Barcelona: Fontamara.
- Martínez, A. (2015). Las directrices del INEE: Construyendo puentes entre la evaluación, su uso y la mejora educativa. *Gaceta de la Política Nacional de la Evaluación Educativa en México*, 2(4), 56-61.
- Mold, J., & Peterson, K. (2005). Primary care practice-based research networks: Working at the interface between research and quality improvement. *Annals of Family Medicine*, 3(Supl. 1), 12–20. <https://doi.org/10.1370/afm.303>
- Mullen, E. (2015) Reconsidering the ‘idea’ of evidence in evidence based policy and practice. *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 310-335. <https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1022716>
- Newman, J. (2016). Deconstructing the debate over evidence-based policy. *Critical Policy Studies*, 1-16.
- Neylan, J. (2008). Social policy and the authority of evidence. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 12–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00565.x>
- Nutley, S., & Webb, J. (2000). Evidence and the policy process. In H. Davies, S. Nutley & P. Smith (Eds.), *What works? Evidence-based policy and practice in public services* (pp. 13-41). Bristol: The Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t892t3.8>
- Palamidessi, M., Gorstiaga, J., & C. Suasnábar. (2014). El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina. *Perfiles educativos*, XXXVI(143), 49-66. [https://doi.org/10.1016/S0185-2698\(14\)70609-9](https://doi.org/10.1016/S0185-2698(14)70609-9)
- Pérez, G. (2015). El radar de la utilización. *Gaceta de la Política Nacional de la Evaluación Educativa en México*, 2(4), 82-86.
- Saltelli, A., & Giampietro, M. (2017). What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved? *Futures*. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.futures.2016.11.012>
- Schmelkes, S. (2015). La evaluación del desempeño profesional docente: Un punto de vista. En G. Guevara-Niebla & E. Backhoff (Eds.), *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*. (pp. 217-222). México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva, M. (2012, Noviembre). La relación entre investigación evaluativa y proceso de política educativa en México. Ponencia presentada en I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política Educativa de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe), Buenos Aires. Recuperado de <http://www.relepe.org/images/ponencia%2013%20sila%20laya%20enviar.pdf>
- Vadrot, A. (2017). Knowledge, international relations and the structure–agency debate: Towards the concept of “epistemic selectivities”. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30(1), 61-72. <https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1226787>
- Weible, C., Heikkilä, T., DeLeon, P., & Sabatier, P. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21. <https://doi.org/10.1007/s11077-011-9143-5>
- Weimer, D.L. (2009). Making education research more policy-analytic. In G. Sykes, B. Schneider, & D. N. Plank (Eds.), *Handbook on education policy research*. New York, NY: Routledge.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Reviews*, 39(5), 426-431. <https://doi.org/10.2307/3109916>

## Sobre la Autora

### Liliana Valladares

Universidad Nacional Autónoma de México

[lvalladares@comunidad.unam.mx](mailto:lvalladares@comunidad.unam.mx)

Doctora en Filosofía de la Ciencia por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora asociada en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Sus líneas de investigación: Epistemología; Educación en ciencias e interculturalidad; Relaciones ciencia-educación-sociedad.

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 13

18 de febrero 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.

---

## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **María Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**

Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV, México

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**, Universidad Pedagógica Nacional, México

**Miguel Pereyra** Universidad de Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana, México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés, Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro**  
San Diego State University

**Gary Anderson**  
New York University

**Michael W. Apple**  
University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale**  
University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner**  
Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb**  
University of Connecticut

**Arnold Danzig**  
San Jose State University

**Linda Darling-Hammond**  
Stanford University

**Elizabeth H. DeBray**  
University of Georgia

**David E. DeMatthews**  
University of Texas at Austin

**Chad d'Entremont** Rennie Center  
for Education Research & Policy

**John Diamond**  
University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo**  
Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn**  
Arizona State University

**Michael J. Dumas**  
University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla**  
University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger** Ben-Gurion  
University of the Negev

**Melissa Lynn Freeman**  
Adams State College

**Rachael Gabriel**  
University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University  
of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass**  
Arizona State University

**Ronald Glass** University of  
California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross**  
University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California  
State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University  
of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester**  
Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of  
Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana  
University

**Christopher Lubienski** Indiana  
University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis**  
University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses**  
University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss**  
Deakin University, Australia

**Sharon Nichols**  
University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons**  
University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton**  
University of Kentucky

**Susan L. Robertson**  
Bristol University

**Gloria M. Rodriguez**  
University of California, Davis

**R. Anthony Rolle**  
University of Houston

**A. G. Rud**  
Washington State University

**Patricia Sánchez** University of  
University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of  
California, Berkeley

**Jack Schneider** University of  
Massachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist**  
University of Maryland

**Benjamin Superfine**  
University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera**  
Virginia Commonwealth University

**A. Chris Torres**  
Michigan State University

**Tina Trujillo**  
University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller**  
University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol**  
University of Connecticut

**John Weathers** University of  
Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner**  
University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley**  
Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth**  
University of South Florida

**Kyo Yamashiro**  
Claremont Graduate University

## arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**  
Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**  
Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**  
Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**  
Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**  
Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**  
Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**  
Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**  
Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**  
Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**  
Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**  
Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**  
Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**  
Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**  
Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Alda Junqueira Marin**  
Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**  
Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil