



GRAN DESAFÍO: FOMENTAR LA INVESTIGACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Margarita Zorrilla Fierro

Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Patricia Marín López

Unidad de Información y Cultura de la Evaluación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Área temática: A.3) Investigación de la investigación educativa

Línea temática: Políticas y financiamiento de la investigación educativa

Tipo de ponencia: Reporte parcial

Resumen:

La estrategia seguida por el gobierno federal para fomentar la investigación científica, tecnológica y humanística en evaluación de la educación es reciente y se ha concretado en pocos instrumentos, dentro de los que destacan los programas sectoriales con fondos CONACYT. Existe uno en particular para la evaluación de la educación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La experiencia obtenida en dicho fondo aporta elementos para hacer un balance desde diferentes ángulos: en primer lugar, objetivo e impacto esperado en el sector; segundo, la oferta de proyectos; tercero, la demanda del sector y la particular manera de abordarla, y cuarto, el proceso general de convocatoria, dictaminación y resultados. Con estos elementos se proponen medidas para superar la problemática encontrada con el fin de dar una mayor visión del alcance y factibilidad de la investigación en evaluación educativa, así como contar con indicadores de éxito de cada fase del proceso de manera que se agregue valor al producto final.

Palabras clave: Investigación de la investigación, sistematización, evaluación educativa, políticas de fomento y gestión

Introducción

El fomento de la investigación científica, tecnológica y humanística en evaluación de la educación es reciente y se ha concretado en pocos instrumentos, dentro de los que destacan los programas sectoriales con fondos procedentes del sector en cuestión y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). La información disponible en materia de la gestión de fondos sectoriales destinados a promover la investigación en la evaluación de la educación es limitada y, por tanto, las posibilidades de proponer estrategias operativas que impacten positivamente en mejores resultados han sido poco abordadas. Por ello, en este pequeño estudio se hace un planteamiento de los aspectos vinculados a la producción de investigaciones, al proceso de gestión por parte de las instituciones participantes, a los recursos humanos y financieros dedicados a la investigación e innovación y, sobre todo, el impacto que dichas investigaciones pueden llegar a tener en el problema al que están vinculados.

A la luz de este planteamiento y considerando que uno de los resultados de todo este proceso se hace tangible en número y calidad de investigaciones, resulta fundamental encontrar caminos para que éstas constituyan un aporte al avance del conocimiento del campo educativo y de la evaluación.

En tal sentido, se aportan elementos de diagnóstico de la experiencia obtenida en México en el Fondo sectorial que apoyan CONACYT y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), considerando un enfoque de sistema, en el que subsisten y se interrelacionan diferentes agentes, procesos e intereses, que no necesariamente son concurrentes en cuanto a objetivos y alcance.

La experiencia obtenida en dicho fondo aporta elementos para hacer un balance desde la perspectiva del enfoque sistémico de Ackoff (2008). Este enfoque ofrece la posibilidad de analizar el proceso completo e identificar de qué manera las partes que lo integran se interrelacionan, y de observar con mayor claridad que cualquier falla conlleva repercusiones y efectos que derivan de estas interacciones.

En tal sentido, la investigación sobre la investigación de la evaluación se analiza desde una visión más amplia, considerando objetivo e impacto esperado en el sector, oferta de proyectos, demandas del sector y la particular manera de abordarlas, así como el proceso general de convocatoria, dictaminación y resultados, y las interacciones entre estos elementos.

Las preguntas de este estudio se orientan a identificar la vinculación entre las demandas del sector y la oferta de proyectos; si los mecanismos para la administración del fondo son accesibles y en qué medida los mecanismos de divulgación y gestión del conocimiento general son suficientes.

A partir de la sistematización de la información disponible y del análisis realizado, se hacen algunas sugerencias para superar la problemática encontrada con el fin de dar una mayor visión del alcance y factibilidad de la investigación en evaluación educativa, así como generar más información que oriente un diagnóstico de la gestión del programa. El marco general para tal sistematización y balance de lo realizado hasta ahora es el análisis de la información derivada del Fondo CONACYT-INEE y las reglas existentes para la gestión de los fondos sectoriales.

En el marco del convenio SEP-CONACYT existe un antecedente de la participación del INEE en este fondo sectorial. En 2011 el INEE se vinculó con la Secretaría de Educación Pública y el CONACYT a través de una subcuenta del Fondo SEP-CONACYT para promover la realización de investigación en el ámbito de la evaluación educativa y favorecer mejores evaluaciones, con el fin de apoyar el avance técnico de este campo en el país. Se emitieron dos convocatorias: una en 2011 y otra en 2012, cuyos resultados generales fueron: de un total de 60 propuestas presentadas, se aprobaron 23, y se tiene registros de 13 informes técnicos recibidos.

A partir de 2013, con una definición jurídica distinta en la cual el INEE se convirtió en un organismo constitucional autónomo, se tuvo la oportunidad de constituir un Fondo sectorial específico para fomentar la investigación en el ámbito de la evaluación educativa. En 2015 se constituyó, con la formalidad exigida, el nuevo Fondo Sectorial con el objetivo de otorgar apoyos y financiamientos para la realización de investigaciones científicas, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con la evaluación educativa. Se propuso, asimismo, fomentar la formación de recursos humanos especializados, la creación y fortalecimiento de grupos, cuerpos académicos o profesionales de investigación, desarrollo tecnológico, innovación, divulgación, así como las demás actividades, programas y proyectos que determinaran el Comité Técnico y de Administración del Fondo (CONACYT-INEE, 2015). El Fondo CONACYT-INEE funciona bajo la figura de Fideicomiso y cuenta con reglas de operación en las que se precisan sus propósitos, los criterios, los procesos e instancias de decisión para la realización de programas y proyectos, así como su seguimiento y evaluación.

Como es del conocimiento de la comunidad científica de la investigación educativa, se emiten convocatorias que para cada caso determine el Comité Técnico y de Administración (CTA), que representa la máxima autoridad del Fondo, constituida por seis miembros que representan al CONACYT, al INEE y a la comunidad científica. Sus decisiones son inobjetables y están sujetas a las Reglas de Operación. Además, se conforma una Comisión de Evaluación integrada por al menos cinco miembros, de reconocido prestigio, procedentes de la comunidad de investigadores educativos expertos en la materia; su responsabilidad es valorar la factibilidad técnica y financiera de los proyectos que se propongan.

Desarrollo

Al igual que otros fondos sectoriales, el Fondo CONACYT-INEE emite convocatorias para que la comunidad científica presente proyectos de investigación, los cuales deben observar las bases y términos de referencia que acompañan cada convocatoria. Enseguida se describen y analizan los rasgos relevantes de las tres convocatorias emitidas por el Fondo mencionado.

a.- Las demandas del sector

Consisten en un conjunto de definiciones establecidas por el INEE. La metodología de construcción

consistió en identificar necesidades de producción de conocimiento en materia de evaluación educativa. Fundamentalmente, se llevaron a cabo consultas entre los distintos equipos técnicos del propio Instituto. Las demandas se organizaron en áreas y demandas específicas.

En 2016 se definieron 6 áreas con un total de 23 demandas, esto es: Evaluación de alumnos, con cinco demandas; Evaluación de docentes, con cuatro demandas; Evaluación de centros escolares, tres demandas; Evaluación de políticas y programas, cinco demandas; Formación de evaluadores, tres demandas, y Tecnologías para el manejo de la información, tres demandas. La convocatoria puede consultarse en <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-fondos-sectoriales-constituidos/convocatorias-conacyt-inee/convocatorias-cerradas-conacyt-inee>

En 2017, las demandas del sector se organizaron en 5 áreas y 16 demandas específicas, esto es: Evaluación de estudiantes y resultados de aprendizaje, 4 demandas; Evaluación de docentes y su desarrollo profesional, 4 demandas; Evaluación de procesos y estrategias para el funcionamiento de los centros escolares, 3 demandas (en este caso, coincidentes con las definidas en 2016); Evaluación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), políticas y programas, tres demandas, y por último, la quinta área se refiere al Uso de tecnologías para el manejo de información de las evaluaciones educativas, con sólo dos demandas: <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-fondos-sectoriales-constituidos/convocatorias-conacyt-inee/convocatorias-abiertas-conacyt-inee/convocatoria-conacyt-inee-2017>

En 2018, las demandas del sector se organizaron en 4 áreas y un total de 12 demandas: Evaluación de estudiantes y de resultados educativos, con 3 demandas específicas; Evaluación y su desarrollo profesional, con 3 demandas; Evaluación de procesos y recursos para el funcionamiento de los Centros Escolares en Educación Obligatoria, 4 demandas; y una cuarta área, Evaluación de políticas, programas y acciones en el Sector Educativo, con dos demandas específicas, como se puede consultar en <https://www.inee.edu.mx/index.php/fondo-sectorial-conacyt-inee>

Nótese que entre 2016 y 2017 se eliminó el área de Formación de Evaluadores, misma que ya no se consideró para 2018, así como tampoco la del uso de tecnologías de la información. El diseño de la expresión de las demandas del sector se enfoca más hacia líneas temáticas generales que a la focalización y precisión de tipos de proyectos.

b.- La oferta de proyectos de investigación

La Convocatoria 2016 recibió 230 propuestas, de las cuales se aprobaron 15; en ese orden, en la Convocatoria 2017 las cifras fueron 269 propuestas y aprobadas 25, y en 2018, de 137 propuestas, las aprobadas fueron solamente 10. Estos números reflejan la existencia de aspectos que no fluyen de manera adecuada y que podrían estar relacionados con la manea de operar el Fondo.

Por un lado, la gran participación de los investigadores al enviar propuestas mostró el interés de la

comunidad académica de nuestro país en temas de evaluación educativa. Sin embargo, este interés no se refleja de la misma manera en la cantidad de proyectos aprobados y financiados.

A manera de ejemplo: en el mes de abril de 2019, se publicaron los resultados de la Convocatoria 2018; el proceso duró siete meses, desde el inicio hasta la publicación de los proyectos aprobados. En las diferentes etapas de selección se descartaron proyectos: al inicio, se registraron 137 propuestas, de las cuales 96 cumplieron con los términos de referencia; 56 se consideraron pertinentes; de 21, se valoró que cumplen los criterios administrativos; y la Comisión de Evaluación dictaminó que solo 13 propuestas de investigación acreditaban la factibilidad técnica y financiera con observaciones. Al final, solo 10 fueron aprobadas por el Comité Técnico y Administrativo (CTA), que es el organismo del Fideicomiso que detenta la responsabilidad de las decisiones definitivas. Un análisis del contenido y enfoque de las propuestas aprobadas y financiadas está pendiente de realizar.

c.- Los sujetos de apoyo

Como es conocido, para contar con un apoyo del Fondo CONACYT-INEE es necesario cubrir los requisitos de las convocatorias, lo cual implica estar en posibilidad de acreditar la institución de procedencia de quien presenta la propuesta; dicha acreditación exige: acta constitutiva o documento de creación, poder del representante legal, identificación oficial del representante legal y de los responsables técnico y administrativo; constancia de inscripción en el RFC, constancia de inscripción al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT), y copia del contrato bancario de la apertura de una cuenta de cheques para el manejo exclusivo de los recursos del proyecto, la cual deberá ser mancomunada entre el responsable técnico y el responsable administrativo, con la CLABE interbancaria. Además de la información y documentación institucional, los sujetos investigadores deberán acreditar sus competencias y capacidades profesionales y técnicas para llevar a cabo con éxito proyectos de investigación educativa.

Del análisis de los sujetos de apoyo, se desprende que la preeminencia de los que pueden cumplir la documentación son aquellas instituciones de nivel superior que ya cuentan con la experiencia administrativa y la competencia para participar en este tipo de convocatorias. No basta con contar con un cuerpo técnico sólido, ya que la preeminencia del cumplimiento procedimental ha prevalecido, por ser una forma de garantizar transparencia y cumplimiento operativo de la instancia financiadora. Los sujetos beneficiados son en su mayoría Instituciones de Educación Superior: de un total de 50 propuestas aprobadas en las tres convocatorias, 40 proceden de Instituciones de Educación Superior, 5 de Centros Públicos de Investigación, 2 de Asociaciones Civiles, 2 de Gobiernos Estatales y una de Escuela Normal.

Por tipo área establecida en la convocatoria, la mayor cantidad de proyectos se ubicaron en la de docentes, lo que se puede comprender debido a la implementación del Servicio Profesional Docente a partir de 2013. La necesidad de producir conocimiento sobre los docentes y su labor motivó el interés de los investigadores: de los 50 proyectos aprobados, 26 fueron sobre docentes, 14 sobre alumnos, 7 acerca de centros escolares y 3 de sistemas de evaluación y políticas.

d.- El proceso de gestión de la convocatoria

Por su importancia en la gestión del fondo, es relevante describir el proceso general que consiste en diferentes fases, cada una de ellas con normativas específicas:

Figura 1: Proceso general de operación del Fondo



Previo a la convocatoria: Diseño y planeación: definición de las demandas del sector; elaboración de los términos de referencia y definición las bases de la convocatoria.

Apertura de la convocatoria: Revisión de apego a términos de referencia (tiempos); análisis de pertinencia; revisión de cumplimiento de criterios administrativos; análisis de factibilidad técnica y financiera; aprobación del Comité Técnico y de Administración.

Formalización del Convenio (CAR): Entrega de documentación; asignación de Recursos.

Desarrollo del Proyecto: Primera etapa: componente Técnico y componente administrativo. Validación; Segunda etapa: componente Técnico y componente administrativo. Validación; Informe Final: Técnico y administrativo. Validación.

Cierre del proyecto: Dictamen técnico financiero; finiquito; entregables.

Cada fase funciona como estanco separado, con indicadores y propósitos distintos de quienes tienen la responsabilidad de cada fase, por lo que no se agrega valor a lo largo del proceso. El enfoque sistémico parece no tener aún su importancia.

e) De los recursos financieros

El Fondo Sectorial CONACYT-INEE forma parte de los 65 convenios de colaboración realizados por el CONACYT los cuales son destinados al otorgamiento de apoyos para el crecimiento, fortalecimiento y vinculación de diferentes sectores con la ciencia, la tecnología y la innovación. Se clasifican en Fondos

Sectoriales, Fondos Mixtos, Fondos Institucionales y Fidotec.

El Fondo Sectorial CONACYT-INEE es uno de los 25 convenios de colaboración que conforman los Fondos Sectoriales de CONACYT. En total estos fondos cuentan con un valor total en bancos de 17,765.91 millones de pesos y disponible (después de compromisos) de 7,065.02 millones de pesos. Por su parte, el Fondo CONACYT-INEE cuenta con 38 millones de pesos en bancos y 32 disponibles después de lo ya comprometido.

Desde su constitución y hasta la fecha el Fondo CONACYT-INEE ha contado con un presupuesto de aproximadamente 50 millones de pesos, de los cuales se ha ejercido 24% en las convocatorias 2016 y 2017. Para 2018 se tienen comprometidos 6.79 millones. Paradójicamente el recurso financiero no es un obstáculo. Parece ser que las áreas de oportunidad de mejora se encuentran en las propuestas mismas y en la gestión y operación del Fondo, desde la definición de demandas y hasta la conclusión de los proyectos aprobados, pasando por la convocatoria, recepción, dictaminación, aprobación, seguimiento de los proyectos.

Enfoque sistémico: perspectiva para un balance

Con el propósito de hacer un balance del funcionamiento del Fondo Sectorial CONACYT-INEE se utiliza el enfoque sistémico (Ackoff, 2008). Esto significa que un funcionamiento eficaz del fondo implica poner en juego al mismo tiempo los elementos que lo constituyen y las necesarias interacciones entre ellos: convocatoria, términos de referencia, reglas de operación, comité técnico y de administración, investigadores, instituciones de educación superior y centros de investigación, entre los más relevantes. Enseguida se plantean algunos aspectos destacados de cada etapa del proceso general.

Diseño y planificación

Se requiere mayor claridad, precisión y focalización de las demandas de investigación, de tal manera que sea posible definir los productos entregables, facilitando así la construcción de propuestas por parte de los investigadores. A nuestro juicio, sujeto a discusión, es necesario fomentar la investigación aplicada (diseño de metodologías, instrumentos, técnicas de análisis, procedimientos, uso de resultados y otros). Por ahora, el diseño y la planeación no incorporan mecanismos de acompañamiento y diálogo entre los grupos de investigadores participantes.

Desde la constitución del Fondo CONACYT-INEE, no han sido definidos los indicadores de impacto; por el tiempo de operación y el trabajo en evaluación de la educación que se ha venido realizando, ya se cuenta con elementos para definirlos y en su caso precisarlos.

Tomando como ejemplo el Fondo SAGARPA-CONACYT (2018), en la definición de las demandas del sector se

explicita, además del título de la demanda, los beneficiarios, la problemática a resolver, los logros y avances del sector (línea base del propio sector) y el punto en el que se encuentra el estado del conocimiento en un asunto particular, con el fin de que las propuestas representen aportaciones que permitan avanzar en dicho conocimiento y defnan con claridad el tipo de productos esperados.

Apertura de la convocatoria y desarrollo

Análisis de pertinencia: lo hace CONACYT, por lo que habría que valorar que este análisis se haga de manera conjunta con el Sector, en este caso el INEE.

La plataforma que se utiliza para subir la propuesta (documentos y presupuestos, entre otros) es poco amigable para los usuarios. Esto no es ninguna novedad, los investigadores afirman esta situación tanto con relación al SNI como a la presentación de proyectos de otras convocatorias. La plataforma se convierte en un obstáculo. Sin duda este es un elemento que requiere revisión y solución.

Por otro lado, el Comité de evaluación resulta pequeño para la cantidad de propuestas que hay que evaluar, además de que se dispone de un tiempo corto para cumplir la tarea. Se requiere pensar en un proceso de evaluación de las propuestas que sea diferente. Para muestra, hay casos en que las propuestas deben atender las recomendaciones del Comité de Evaluación en un plazo de apenas 8 días.

El manejo administrativo de la institución responsable del proyecto es fundamental; por ejemplo, el único proyecto cancelado del Fondo CONACYT-INEE procede de una escuela normal y esto se debió a problemas de gestión administrativa, no tanto a la calidad del proyecto.

Reiteradamente se observa una confrontación entre lo técnico-científico y lo burocrático-administrativo. Los órganos fiscalizadores suelen concentrar sus observaciones en esto último. Hay el convencimiento, desde la perspectiva del sector, que este es otro elemento que requiere mucho trabajo para mejorarlo.

Dada la baja relación entre propuestas presentadas y proyectos aprobados y financiados, se puede advertir que los investigadores y las instituciones necesitan de ciertos apoyos (por definir) para mejorar su capacidad y competencia en la presentación de proyectos de investigación para la evaluación de la educación.

El fondo CONACYT-INEE ha seguido el mismo proceso de creación y funcionamiento de otros fondos sectoriales. Parece necesario pensar en hacer innovaciones que resuelvan las dificultades encontradas en cada una de las fases, así como la interacción entre ellas, que es donde encontramos una de las mayores dificultades.

Conclusiones

Las dificultades que se identifican en el funcionamiento del Fondo Sectorial CONECYT-INEE tienen que ver con cuestiones relacionadas con la naturaleza de las propuestas de investigación que se presentan, con la definición y precisión de los productos entregables, de gestión y administración, de diálogo entre actores diversos, de criterios de evaluación. Por lo anterior se puede afirmar que fomentar la investigación para el desarrollo de la evaluación educativa significa algo más que procedimientos para otorgar recursos de manera eficaz, eficiente y transparente. Esto es, alude a una concepción más amplia de la gestión del conocimiento.

Un análisis de la manera en cómo están definidas las demandas del sector permite decir que la disminución de áreas y demandas específicas asociadas no se acompañó de una focalización y precisión de objetivos, que a su vez permita una mayor claridad respecto de los aportes (resultados y/o productos) de cada proyecto de investigación que fuese aprobado y apoyado con fondos.

Por otro lado, un análisis de la respuesta de los investigadores (oferta) permite hablar de la dificultad técnica para plantear propuestas de investigación pertinentes, relevantes. Desde el punto de vista del proceso general de presentación de propuestas, seguimiento de proyectos, presentación de resultados, es un hecho la enorme dificultad para utilizar con éxito las herramientas informáticas.

El tiempo que se invierte en cada una de las etapas necesita ser revisado a fin de considerar su reducción y hacer más eficientes los procesos implicados en cada fase.

Tampoco se encuentra previsto tener un cierre del ciclo del proyecto que plantee un retorno de la información y de los productos a los usuarios.

El análisis y evaluación del proceso en general permite recomendar su simplificación, en la medida de lo posible, en particular en los términos de referencia y la solicitud de documentación. Asimismo, se recomienda modificar la secuencia de las actividades que integran el proceso general, de tal forma que, por ejemplo, el cumplimiento de criterios administrativos sea previo al análisis de pertinencia.

Por otra parte, se observó que existen áreas de demanda en las que no se registraron proyectos, lo que obliga a realizar una revisión detallada de las demandas del sector.

Asimismo, desde el diseño es necesario establecer mecanismos de acompañamiento y diálogo entre los grupos de investigadores. Es altamente deseable fomentar que los investigadores experimentados formen grupos de investigación con investigadores jóvenes de las universidades, instituciones de educación normal y de educación tecnológica, de manera que sea posible expandir la formación de cuadros, ya que la evaluación de la educación está presente en distintos procesos de la vida de las instituciones y de los actores educativos.

Es necesario explicitar apoyos para la elaboración de las propuestas tanto en la parte técnica como en la administrativa.

Con estos elementos es necesario desarrollar medidas para la atención y mejora del Fondo CONACYT-INEE, a la vez que reflexionar sobre el alcance y la factibilidad de darle una mayor visión con resultados tangibles para los actores implicados, en particular para el segmento de investigadores, a las instituciones y a los usuarios con la posibilidad de vincular las demandas del sector, con una oferta que tenga la capacidad de generar el talento humano que requiere la evaluación de la educación y la educación misma.

El Fondo Sectorial de Investigación para la Evaluación de la Educación CONACYT-INEE, visto como instrumento de política y financiamiento, debería implicar alicientes suficientes para traspasar un umbral complicado, el de relacionamiento con esos otros actores y problemas, para efectuar una tarea difícil: la de dialogar o negociar saberes en la construcción de conocimiento útil.

Referencias documentales

Ackoff, R. (2008). *El paradigma de Ackoff: una administración sistémica*. México, D.F.:Editorial Limusa.

CONACYT-INEE. (2015). *Convenio de Colaboración para el establecimiento del Fondo Sectorial de Investigación para la Evaluación de la Educación CONACYT-INEE*. Documento interno. México, 12pp.

Davyt, A., & Mujica, A. (2013). Resultados de una experiencia de fomento a la investigación e innovación con impacto social en Uruguay. *Redes*, 19 (37), 183-206.

SAGARPA-CONACYT. (2018). *Fondo Sectorial de Investigación en Materias Agrícola, Pecuaria, Acuicultura, Agrobiotecnología y Recursos Fitogenéticos SAGARPA-CONACYT*. Documento interno. México, 15pp.