

Propuesta para una agenda de la investigación educacional latinoamericana de cara al año 2000*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 2, pp. 117-125

El conocimiento adquiere hoy en día un valor estratégico para la resolución de problemas y, junto a los factores tradicionales de producción, se constituye en un recurso decisivo. Así como en la economía, también en la implementación de políticas educativas, el conocimiento acerca de los procesos educativos y de gestión del sistema resulta indispensable. En este sentido, el desafío planteado es el de intencionar cada vez más la producción, difusión y uso de conocimientos en el diseño e implementación de las políticas y programas educativos.

Desde esta perspectiva otorgamos prioridad a las siguientes temáticas:

I. GESTIÓN PARA EL LOGRO DE CALIDAD Y EQUIDAD

Con diversidad de enfoques y objetivos, los sistemas educativos latinoamericanos se encuentran comprometidos en procesos de descentralización o desconcentración. Nada garantiza que esos procesos servirán para mejorar la educación. En el mundo hay ejemplos de excelentes sistemas educativos centralizados y de muy ineficientes sistemas descentralizados. Lo que ocurra en América Latina dependerá de la oportunidad y eficacia de las políticas que se adopten y, en un momento en que todo está por hacerse, la necesidad de disponer de conocimientos que apoyen la toma de decisiones, resulta crítica.

* Versión preliminar surgida del Seminario Regional realizado en Punta de Tralca, Chile, en junio de 1993 y convocado por los centros chilenos miembros de la Comisión de Educación y Sociedad de CLACSO, el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), el Centro de investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Educación (REDUC) con ocasión de la Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la región de América Latina y el Caribe (PROMEDLAC V).

1. ¿Cuál es el rol del Estado en los sistemas descentralizados?

La descentralización tiene diferentes significados, enfoques y formas. Sin embargo, todos ellos conllevan el riesgo de profundizar la inequidad y la recentralización (réplica de los problemas del centralismo en los niveles inferiores). Al mismo tiempo, ellos generan oportunidades para incorporar nuevos actores a la toma de decisiones y dar respuestas diferenciadas a las demandas sociales.

En este contexto, el tema prioritario de investigación se refiere al nuevo rol del Estado respecto a:

- *¿Cómo reestructurar las relaciones de poder entre el Estado central y los distintos niveles del sistema?*
- *¿Cómo articular los mecanismos de desconcentración con los de descentralización?*
- *¿Cómo conciliar la equidad con las nuevas formas de disparidad o desequilibrio que también trae consigo el sistema descentralizado? ¿Qué mecanismos de discriminación positiva, localización y redistribución han sido exitosos para estas situaciones? ¿Cómo se financian tales mecanismos?*
- *¿Cómo se incentiva la participación de la comunidad en los procesos de concertación y en la gestión descentralizada?*
- *¿Cómo potenciar los roles de nivel central: elaboración de currículum, evaluación de la calidad, supervisión, etc., haciéndolos transparentes y abiertos a la sociedad?*
- *¿Cuáles son los mecanismos más eficientes para fomentar el desarrollo de capacidades de gestión en los niveles descentralizados?*

2. ¿Qué descentralizar?

La diversidad de significados, enfoques y formas señaladas sugiere la importancia de realizar estudios comparativos para explorar los efectos, las condiciones de implementación y las resistencias culturales u otras limitantes de estas opciones.

- *¿Qué funciones son factibles o deseables de descentralizar o desconcentrar? ¿Bajo qué circunstancias? ¿Qué dice la experiencia internacional y latinoamericana al respecto?*
- *¿Qué grupos, sectores, instituciones e intereses ganan o pierden poder con los procesos de descentralización? ¿Qué efectos tiene esto en el sistema a corto y largo plazo?*

3. ¿Cómo descentralizar?

Dado que las diversas estrategias de descentralización tienen implicancias para los resultados y para los actores sociales involucrados:

- *¿Cómo desarrollar mecanismos que fortalezcan la capacidad de gestión del nivel local?*
- *¿Cómo resolver las resistencias culturales y/o corporativas a la descentralización?*
- *¿Cómo desarrollar mecanismos que contribuyan a la profesionalización de los agentes educativos? ¿Qué nos enseñan los actuales esfuerzos de profesionalización?*
- *¿Cómo diseñar espacios de autonomía para las escuelas, evitando el riesgo de la anarquía del sistema?*

4. ¿Cómo evaluar la descentralización?

Hay muchas experiencias de descentralización y escasas evaluaciones. Se sugiere concentrar el esfuerzo en investigaciones evaluativas sobre estas experiencias y sus efectos sobre el mejoramiento de la equidad y la calidad de los aprendizajes.

- *¿Cuáles son los criterios o parámetros de evaluación más apropiados para las distintas realidades?*
- *¿Qué tipos de diseños evaluativos son más eficaces para su aplicación a contextos nacionales y regionales diversos?*

II. LA EDUCACIÓN Y LAS NUEVAS DEMANDAS DE LA ECONOMÍA, LA SOCIEDAD Y LA CULTURA

Las tendencias actuales y futuras del desarrollo científico-tecnológico, la reconversión productiva en el marco de la inserción de las economías nacionales en el mercado mundial y los procesos de democratización política y social tienen impacto sobre los requerimientos en términos de conocimientos, habilidades, actitudes y valores formulados a los sistemas educativos latinoamericanos. Es necesario obtener respuestas a preguntas como las que siguen:

- *¿Qué requerimientos se hacen a la educación en distintos contextos nacionales?*
- *¿Cuáles son las exigencias de la modernización productiva para la formación general y para la formación técnica? ¿Quiénes financian la satisfacción de estos nuevos requerimientos de formación que surgen de la modernización? ¿Con qué mecanismos se financian?*

- *¿Cómo han enfrentado diversos sistemas educativos los problemas de formación de valores, formación en derechos humanos, en ciudadanía, en temas de género, etcétera?*

1. Demandas

Los requerimientos a la educación son percibidos en distintas formas por los actores, dando lugar a demandas, a partir de las percepciones e intereses de esos actores. Hay que saber:

- *¿Cuáles son las demandas educativas de actores sociales en distintos campos: educativo (profesores, alumnos de todas las edades), productivo (empresarios, trabajadores de los sectores formal e informal, desempleados) y social (familia, credos, partidos políticos)?*
- *¿Cómo se interpretan dichas demandas? ¿cuáles y de qué naturaleza son las diferencias, conflictos y consensos entre las mismas?*

2. Articulación de demandas y respuestas

La descentralización exige no sólo el análisis de prácticas existentes, sino la invención de soluciones que surjan del acompañamiento de los diversos actores en el diseño e implementación de las mismas. Los actores son hoy día parte de la solución.

- *¿Cuáles pueden ser las nuevas formas de construcción de consensos y articulación de demandas y aportes de los diversos sectores sociales para lograr respuestas efectivas a nivel local?*

3. Mecanismos de dinamización

Es necesario experimentar mecanismos para romper el círculo vicioso burocrático del proceso educativo y su enclaustramiento, que le impide responder a las demandas externas. En este sentido:

- *¿Cómo se fomenta la profesionalización y se promueve una cultura docente con énfasis en la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos?*
- *¿Cómo establecer incentivos basados en los incrementos de aprendizajes significativos en relación con los niveles iniciales de los distintos grupos? ¿Cuáles pueden ser los efectos no esperados de su aplicación?*
- *¿Qué estímulos pueden dinamizar la comunicación y articulación de la institución educativa con el entorno?*

III. GESTIÓN Y PROCESOS PEDAGÓGICOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA INSTITUCIÓN ESCOLAR

1. La institución escolar y su gestión

Hoy día existe consenso acerca de la necesidad de modernizar la gestión de la escuela, para hacerla eficaz y responsable de sus resultados. No obstante, conocemos poco sobre el carácter específico y el funcionamiento de la institución escolar. Los modelos provenientes de la gestión empresarial no tienen en cuenta la particularidad del producto escolar.

- *¿Cómo se produce calidad en la escuela? ¿Cómo se potencian los factores del aprendizaje, en particular en las escuelas pobres? ¿Qué experiencias han funcionado, cuáles no y por qué? ¿Cuáles han sido los costos alternativos de incremento de la calidad en zonas rurales y en zonas urbanas de pobreza?*
- *¿Cuáles son las características institucionales de las escuelas de excelencia? Tales características, ¿son reproducibles?, ¿cómo, en qué grado, a qué costo?*
- *¿Cuáles son las características institucionales de las escuelas de mala calidad?, ¿son identificables los factores de su deterioro?, ¿son controlables?, ¿a qué costo?*

2. Conocimiento y aprendizaje

El acceso universal y equitativo a los códigos de la modernidad implica formular nuevas preguntas en torno al conocimiento y al aprendizaje, como procesos activos de construcción de competencias que articulan saberes, valores y capacidades para la acción.

En las políticas educativas aparece con centralidad el tema de las competencias básicas. Sin embargo, en América Latina, es incipiente la investigación sobre el aprendizaje y la enseñanza de los saberes disciplinares y pedagógicos que constituyen el saber profesional del docente, entendido como una síntesis entre el qué se enseña y el cómo se enseña en cada uno de estos dominios.

3. Profesionalización de los docentes

No habrá calidad de la educación sin verdaderos profesionales de la educación, capaces de crear respuestas diferentes en contextos distintos, para llegar a resultados finales semejantes. Resulta indispensable volver a preguntarse sobre la formación inicial de los docentes:

- *¿Cuáles son los contenidos y métodos en la formación docente, los modelos y estrategias docentes que se presentan, las relaciones entre contenidos, metodologías y práctica?, ¿cuáles son las características de quienes ingresan a las carreras docentes?, ¿cómo enfrentan sus primeros años en las instituciones escolares?*
- *¿Existen contenidos y métodos de formación de docentes claramente exitosos?, ¿cuáles son sus características?, ¿son replicables?, ¿cómo, a qué costo?*
- *¿Se han producido cambios positivos en los métodos de perfeccionamiento o actualización de los docentes?, ¿existen modelos eficaces?, ¿son replicables?, ¿cómo, a qué costo?*
- *¿Cuáles son los modelos didácticos más sencillos de aplicar a más bajo costo y de mayor rendimiento relativo y absoluto?, ¿cómo se adaptan esos modelos a distintos contextos nacionales, sociogeográficos e institucionales?, ¿cómo se están enfrentando los problemas de las didácticas generales y específicas de enseñanza media en la región?, ¿existe alguna acumulación y especialización que sea aprovechable para el conjunto de los países?*
- *¿Influyen las formas de organización del trabajo de los docentes en las escuelas sobre la calidad?, ¿cuáles son las relaciones que existen entre diversos niveles de remuneraciones, división del trabajo, y desempeño efectivo de los docentes?, ¿es posible establecer algún óptimo?, ¿las carreras magisteriales o los estatutos docentes tienen efectos sobre la calidad de la educación?*

4. Materiales educativos y nuevas formas de comunicación

- *¿Qué nuevos materiales se están utilizando como alternativa a los modelos frontales de enseñanza?, ¿con qué resultados?, ¿permiten aprender mejor a niños con diversos niveles de aprendizaje?*
- *La alta tecnología (videos, telemática, microelectrónica), ¿origina nuevas estrategias de enseñanza y de aprendizaje?, ¿es posible proponer su utilización en diferentes espacios y momentos del proceso educativo?, ¿qué resultados produce en las escuelas más pobres?*

5. Investigaciones sobre los jóvenes en la escuela

Muchos jóvenes se muestran renuentes para incluirse en el proceso pedagógico y formativo que la escuela les propone. ¿Cómo acortar la distancia entre cultura juvenil y cultura escolar?

A pesar de la relevancia de estas temáticas para la calidad de la educación, son pocas las investigaciones sobre alumnos, en general, tanto jóvenes como púberes y niños.

- *¿Cómo manejar las demandas de la sociedad hacia la escuela para que ésta aborde los múltiples problemas sociales que afectan a los jóvenes?, ¿cuáles son las competencias que corresponde desarrollar de modo exclusivo en la escuela y cuáles a otras instancias de socialización?*
- *¿Cómo incide la escuela en la construcción de la identidad de los jóvenes, en su trayectoria escolar, y en su desarrollo personal una vez egresados o excluidos del sistema escolar?*
- *¿Cuáles son las contribuciones más efectivas que puede hacer la escuela frente al manejo de la sexualidad?, ¿cuál la contribución a educar en derechos humanos?, ¿cómo contribuir a la eliminación de la violencia y el consumo y tráfico de drogas?*

6. La relación escuela-familia

Hay necesidad de una colaboración efectiva entre la familia y la escuela. Hoy las políticas de descentralización ofrecen oportunidades nuevas para la participación de la comunidad en las escuelas, acentuando así el rol de la familia.

- *¿Cuáles son las representaciones mutuas que se juegan en la relación entre familia y escuela? ¿cómo experimentar y evaluar el impacto de diferentes modelos de colaboración entre la escuela y la familia? ¿cómo replicar los más exitosos en distintos contextos nacionales, sociogeográficos e institucionales?*

IV. CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA LA PRODUCCIÓN, DIFUSIÓN Y USO DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

1. Consensos en educación e investigación educativa

La actual situación de cambios y reformas de la educación, de la economía y del Estado latinoamericano, que requiere consensos duraderos, demanda líneas de investigación educativa que superen los límites temporales de los gobiernos y que acompañen la realización de las políticas de largo plazo resultantes de los acuerdos. En este sentido, junto a Proyectos Nacionales Educativos debe existir una oferta de investigación a su servicio, sin prejuicio de aquéllas de carácter más básico.

2. La institucionalidad de la investigación

Respecto de la institucionalidad en la que se realiza la investigación educativa, se constata la tendencia a la desaparición, al deterioro o estancamiento de numerosos centros de investigación creados al interior de los aparatos de gobierno. Se requiere conocer con mayor detalle este proceso. Una de

las causas del mismo podría ser el carácter gubernamental de las instituciones, que las hace vulnerables a los cambios políticos coyunturales. Por su parte, numerosas Facultades de Educación y otros centros formadores de maestros, han estado expuestos a las limitaciones y crisis de la educación superior latinoamericana, debilitando su capacidad investigativa.

En tanto, los Centros de Investigación autónomos –universitarios y no gubernamentales– han mostrado una mayor perdurabilidad. Además, se ha evaluado positivamente en ellos un uso más eficiente de los recursos, una mayor flexibilidad a los cambios y la posibilidad de integrar la investigación y la intervención educativa, lo que les otorga un mayor vínculo con las necesidades concretas de los sistemas.

Al momento de discutir la institucionalidad de la investigación educativa, es necesario afirmar las ventajas de la pluralidad de la institucionalidad en investigación educativa.

3. Los nuevos Estados latinoamericanos y la investigación

No obstante los procesos de reforma de los Estados latinoamericanos, éstos han ratificado su voluntad de preservar sus funciones de conducción política, regulación, prospectiva y supervisión. Esto exige la preservación de la capacidad de producción y uso de los conocimientos en los Estados. Además, la obligación democrática de hacer transparentes los resultados de las políticas educativas, obliga al Estado a disponer de información y desarrollar las capacidades de comprensión e interpretación de esa información entre los diversos actores involucrados en la tarea educativa. En este sentido resulta indispensable fomentar el uso de bases de datos sobre resultados de investigación que ya existen en la región.

Al mismo tiempo, al interior de los Ministerios de Educación resulta necesario la presencia de profesionales capaces de analizar, sintetizar y difundir esos resultados en términos de diseños de políticas, y de contratar nuevas investigaciones con el mismo objeto.

4. Los grandes proyectos en educación, oportunidades de conocimiento

Una responsabilidad conjunta de los Estados y Centros de investigación es la de aprovechar como fuente de generación de conocimientos, las grandes inversiones en mejoramiento de la educación. En ellas hay abundantes cambios, innovaciones, proyectos pilotos, evaluaciones, cuyos resultados merecen ser procesados por la investigación y devueltos a los usuarios y responsables de las políticas.

5. La promoción de la investigación

Otra tarea del Estado es crear o desarrollar los mecanismos de apoyo a la

investigación. Entre ellos están resultando efectivos los fondos concursables, fondos de apoyo institucional, licitaciones, etcétera.

Al mismo tiempo, es responsabilidad de las instituciones de investigación articular y crear su propia demanda a partir de necesidades o quiebres reales de los distintos actores: gobierno central, municipios, regiones, organizaciones sociales, empresas, etcétera.

6. Construcción de visiones y capacidades propias

Junto con las responsabilidades nacionales, es importante fortalecer las redes y organismos latinoamericanos y del Caribe en investigación educativa. Ello permite potenciar las capacidades nacionales, realizar tareas conjuntas mediante consorcios, dar lugar a estudios comparados, facilitar los intercambios de investigadores, etc., con miras a reforzar los trabajos conjuntos que se están realizando en la región y a consolidar maneras propias de conceptualizar y analizar problemas educativos basados en nuestra historia.

Participantes en el Seminario “La investigación latinoamericana de cara al año 2000” Punta de Tralca, junio de 1993

Abrahán Nazif, Mirtha, PIIIE/Chile; **Aguerrondo, Inés**, Ministerio de Cultura y Educación-Argentina; **Avalos, Beatrice**, Ministerio de Educación-Programa MECE-Chile; **Butelmann, Andrea**, CIEPLAN-Chile; **Calvo, Gloria**, CIUP-Colombia; **Cariola, Patricio, S.J.**, CIDE-Chile; **Cuadra, Gustavo**, CIDE-Chile; **Delpiano Puelma, Adriana**, PIIIE-Chile; **Edwards, Verónica**, PIIIE-Chile; **Filp, Johanna**, CIDE-Chile; **Gallart, Ma. Antonia**, Centro de Estudios de Población (CENEP)-Argentina; **García-Huidobro, Juan Eduardo**, Ministerio de Educación-Chile; **González, Luis Eduardo**, PIIIE-Chile; **Hevia Rivas, Ricardo**, SECAB-Colombia; **Lavín, Sonia**, PIIIE-Chile; **McMeekin, Robert**, Banco Mundial; **Núñez Prieto, Iván**, Ministerio de Educación-Chile; **Paiva, Vanilda**, UNESCO-OIE/CLACSO-Alemania; **Pescador Osuna, José Angel**, Secretaría de Educación Pública-México; **Petty, Miguel**, Universidad Católica de Córdoba-Argentina; **Rivarola, Domingo**, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos-Paraguay; **Rodríguez Fuenzalida, Eugenio**, Facultad de Educación-Universidad de Chile; **Rodríguez, José**, Pontificia Universidad Católica de Perú; **Rojas Figueroa, Alfredo**, REDUC-Chile; **Sánchez, Zaida**, UNESCO-Costa Rica; **Schiefelbein, Ernesto**, UNESCO/OREALC-Chile; **Sepúlveda, Gastón**, Universidad de la Frontera-MECE Básica Rural-Chile; **Siqueira, Elba**, Fundación Carlos Chagas/Fac. Educ. da U.S.P. Brasil; **Swope, John**, CIDE-chile; **Tenti Fanfani, Emilio**, UNICEF/Universidad de Buenos Aires; **Tiramonti, Guillermina**, FLACSO-Argentina; **Villasana Galindo, Yajaira**; Ministerio de Educación-Venezuela; **Weiss, Eduardo**, DIE-CINVESTAV-México.

