

Título: La Vinculación entre investigación y Políticas Educativas: Una Mirada al Caso de Chile

Autor: Francisco Téllez T.

Teléfono: 56 2 661 8586

Correo electrónico: ftellezt@yahoo.com

Institución: Universidad Andrés Bello

Lugar/fecha: Santiago, Chile - Abril 2011

Palabras Claves: Investigación Educativa, Política Educativa, Uso de Información, Chile.

Introducción

El objetivo de esta ponencia es aportar algunos antecedentes para entender cómo se han vinculado investigación y políticas educativas en las últimas décadas en Chile y qué factores han influido en este vínculo. En esta mirada se destaca el rol del Estado, de los tomadores de decisión, de los investigadores y de las instituciones productoras de conocimiento que han contribuido a la utilización de investigación educativa en procesos de diseño de políticas.

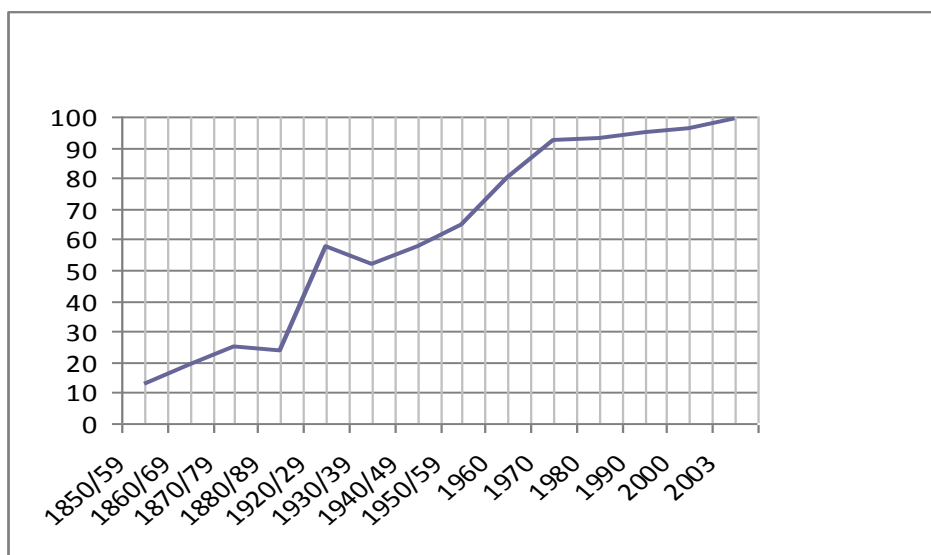
La ponencia se divide en cuatro secciones. En la primera, se hace una reseña del sistema educativo chileno desde una perspectiva histórica, incluyendo una presentación de los cambios en su administración. En la segunda sección, se indaga en los antecedentes de la investigación que se realiza hoy en día en Chile. En la tercera sección se presentan las reformas educativas realizadas en las últimas décadas, intentando determinar el rol que ha jugado la información e investigación educativa en ellas, se identifican a las principales instituciones productoras de conocimiento relevante para políticas educativas y se presentan referencias de los estudios y analistas que han contribuido a la reflexión sobre la relación entre investigación y políticas educativas. Finalmente, se reflexiona acerca de los principales factores que han influido la manera en que se vincula la investigación educativa en Chile con las políticas formuladas desde que este país recobró la democracia.

1. El desarrollo del sistema educativo

Durante la Colonia, la Iglesia Católica era la encargada de administrar e impartir educación en el país. Sin embargo, desde que Chile se organiza como nación independiente, en la primera mitad del siglo XIX, la educación fue una actividad administrada y financiada mayormente por el Estado. Así se estableció en los textos legales más importantes que normaron la educación pública del país hasta la segunda mitad del siglo XX.

La Constitución política de 1833, que estuvo vigente hasta 1925, asignó al Estado una fuerte responsabilidad en el desarrollo y control de la educación nacional y reconoció la libertad de enseñanza. La Constitución dictada en 1925 volvió a ratificar que la educación era "atención preferente del Estado" y mantuvo la libertad de enseñanza. Hacia fines de la década de 1920 se reorganizó el sistema educacional público y se creó el actual Ministerio de Educación (Núñez, 1997a). Como consecuencia de los compromisos legales y las acciones del Estado, la enseñanza primaria experimentó una ininterrumpida expansión, aunque recién en las últimas décadas se ha acercado al 100 % de cobertura (ver Figura 1).

Figura 1: Evolución de la matrícula de Educación Básica, 1850/60-2003



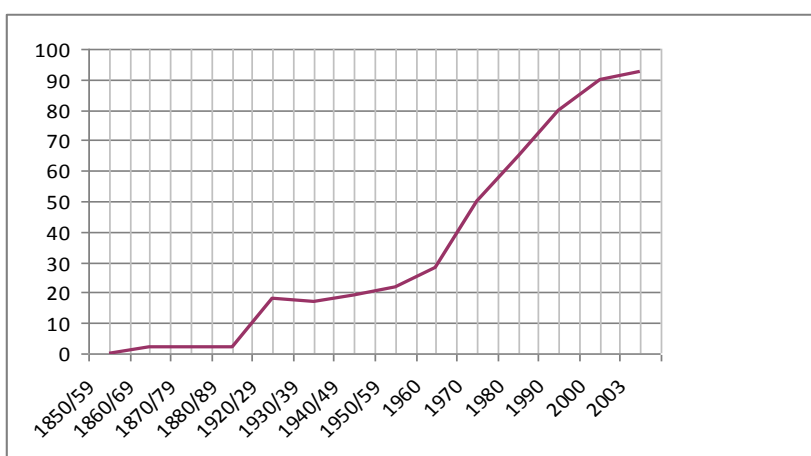
Fuente: Brunner, 2007: 36

Por su parte, la educación secundaria fue pensada, en la segunda mitad del siglo XIX, para formar a la elite intelectual del país, que se suponía era la llamada a dirigir los

destinos de la naciente república (Yeager, 1991). Quienes cursaban este nivel de enseñanza podían optar por continuar estudios universitarios, restringidos a unos pocos durante casi la totalidad del siglo XIX.

La Ley de Educación Secundaria de 1879, que fijó la obligación del Estado de crear liceos gratuitos y reconoció la libertad de enseñanza autorizando a particulares a establecer escuelas privadas secundarias, fue el primer paso para que la educación secundaria comenzara a masificarse, lo que sucede con fuerza recién a principios del siglo XX. Otro momento importante de expansión comienza con la reforma efectuada en el gobierno de Frei Montalva (1964-1970), que llevaría a este nivel de la educación a una tasa de cobertura cercana al 100 por ciento en la actualidad (Figura 2).

Figura 2: Evolución de la matrícula de Educación Secundaria, 1850/60-2003



Fuente: Brunner, 2007: 36

Al igual que la educación primaria, la educación superior ha estado principalmente bajo el control y financiamiento del Estado desde la creación de la Universidad de Chile (1842), primera universidad pública del país. Las universidades privadas comenzaron a emerger hacia fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. En 1888 se funda la Universidad Católica de Santiago y, en la primera mitad del siglo XX, se crean la Universidad de Concepción, la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad Técnica Santa María.

Hacia fines de la década de 1960 el sistema de educación superior en Chile estaba compuesto por dos universidades públicas con presencia en buena parte del país y seis

universidades privadas, de las cuales tres eran católicas y las otras tres de carácter laico, sin fines de lucro, que recibían subsidios directos del Estado. En esos años, las universidades públicas absorbían más del 60% del total de la matrícula de pre-grado (Bernasconi y Rojas, 2004).

Las políticas desarrolladas hasta fines del siglo XX para los distintos niveles definieron a la educación como una responsabilidad principal del Estado, donde las entidades privadas tenían un rol de colaboradoras de la misión y función educacional del Estado. Sin embargo, el Estado Docente en Chile comienza a desaparecer con la irrupción del gobierno militar en 1973 y con las reformas de la década de 1980 impulsadas por este régimen.

La administración del sistema educacional

Desde su creación en 1927, el Ministerio de Educación combinó una función técnica, administrativa y política, cuyos equilibrios y características de cada función fue variando a través del tiempo. En cuanto a las funciones técnicas, éstas “se entendían primero como diseño e implantación de normas, secundariamente como investigación y desarrollo y en último lugar y muy incipientemente, como evaluación del sistema.” (Núñez, 1997b: 89). Su carácter técnico se fue configurando con la creación de la Superintendencia en 1953, como máximo organismo técnico del Ministerio y con la creación de la primera Comisión de Planeamiento Integral de Educación en 1961, conformada en su mayoría por expertos externos. De esta manera se institucionalizaba la producción de investigación y de estudios sistemáticos en educación como un apoyo para el proceso de diseño de políticas.

La reforma de la administración y del sistema de financiamiento de la educación primaria y secundaria

El modelo económico neoliberal que el gobierno de Pinochet aplicó en Chile durante las décadas de 1970 y 1980 intentó terminar con el Estado Docente vigente en el país hasta ese momento. Con el objetivo de construir un sistema más eficiente y disminuir el gasto del gobierno central, el régimen militar comenzó un proceso de descentralización transfiriendo la administración de las escuelas públicas a las municipalidades. Esta reforma también modificó el financiamiento de la educación pública, creando un subsidio a la demanda (*vouchers*). Los subsidios se otorgan a los establecimientos

municipales y privados acogidos a este sistema de financiamiento, en base al número de alumnos que asisten a clases. Así, tanto colegios privados como municipales deben competir por atraer más alumnos y, por ende, mayor subvención, mejorando la calidad de su oferta educacional.

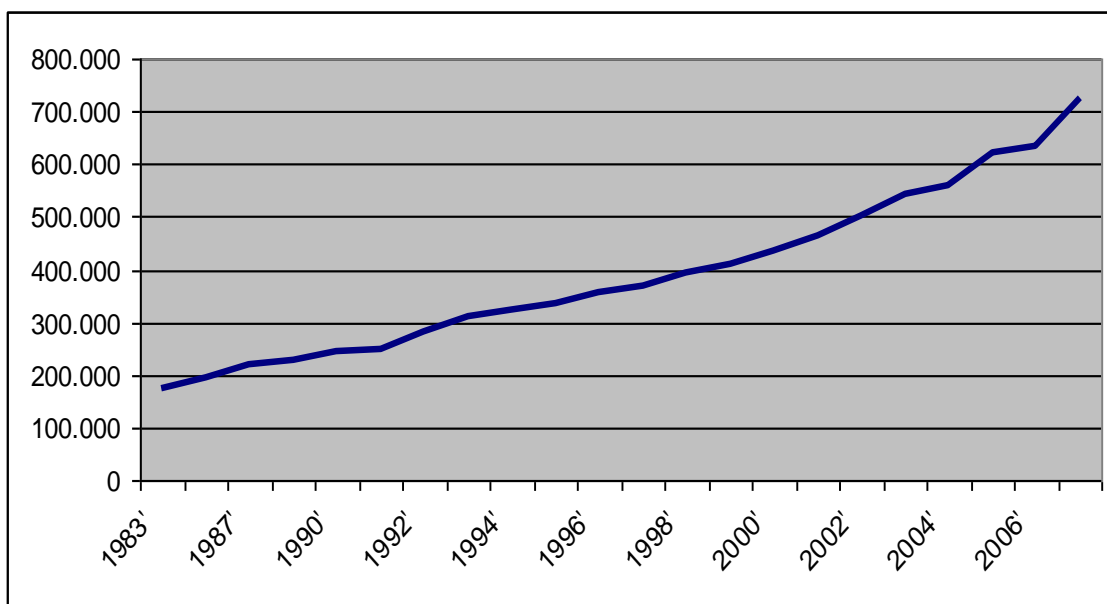
Después de aplicado el sistema de subvenciones, los colegios particulares subvencionados se expandieron rápidamente hasta llegar al 33% de la matrícula total en 1989 y a más del 40% en 2005. Por el contrario, la matrícula de los colegios municipales se redujo de cerca de 80% en 1980 al 60% en 1989 y al 50% el 2005¹. Con respecto a las características socio económicas de los alumnos que asisten a cada tipo de establecimiento, los de menores ingresos tendieron a concentrarse en las escuelas municipales, mientras que los provenientes de familias con mayores recursos lo hicieron en los colegios particulares.

La reforma al régimen de Educación Superior

Como se indicó anteriormente, las disposiciones introducidas por el gobierno militar a comienzo de la década de 1980, cambiaron abruptamente el mapa de la educación superior en Chile. Es así que, como consecuencia de estas reformas, el antiguo sistema de las ocho universidades se transformó en un sistema abierto y diversificado. Entre los años 1983 y 2007 el número de matriculados creció en más de 400 %, pasando de 172.995 alumnos matriculados en 1983 a 726.285 en 2007. La fuerte expansión del número de instituciones privadas de educación superior trajo consigo un fuerte aumento de la matrícula de pregrado (ver Figura 3), lo que ha permitido que la educación superior pase de ser una educación de élite a una de acceso más amplio.

¹ La matrícula de los colegios particulares pagados no ha experimentado mayor variación desde que se introdujo el sistema de subvenciones (8% del total).

Figura 3: Evolución de la Matrícula de Pregrado en el Período 1983-2007



Fuente: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico.

2. Surgimiento y desarrollo de la investigación educacional en Chile

La investigación educacional en Chile se empieza a consolidar a comienzos del siglo XX, con el trabajo de Valentín Letelier y Darío Salas (Brunner y Salazar, 2008) y la introducción del enfoque de pedagogía experimental por parte de pedagogos alemanes (Núñez, 2001). El tipo de investigación que se realizaba bajo este enfoque estaba fundado en los avances de la psicología como ciencia experimental y se caracterizaba por la aplicación de métodos propios de las ciencias naturales a los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren en aula (*idem*).

Además de la experimentación en el aula, que era llevada a cabo principalmente por docentes, a mediados del siglo XX no se producía investigación educacional utilizando métodos científicos.

En Chile, los problemas del sistema educativo y de su relación con la sociedad, históricamente fueron abordados por intelectuales, educadores y políticos mediante la actividad reflexiva y la discusión conceptual, basada en los sentidos comunes, en la experiencia cotidiana y en el recurso a las ideologías o al conocimiento de los modelos de los países avanzados. El ensayo fue la forma

predominante de organizar y proponer saberes para reformar nuestra educación.
(Núñez, 2001: 5)

Impulsos al desarrollo de la investigación educacional

El limitado encuadre en el que se desenvolvía la incipiente investigación educacional comienza a cambiar en la segunda mitad de la década de 1950, cuando se inicia la conformación de una base institucional importante para el desarrollo de la investigación en ciencias sociales, incluida la educación. En esos años se crean varios institutos y organismos académicos que generarían un importante impulso al desarrollo de la investigación científica en ciencias sociales. En la Universidad de Chile surgen tres institutos de investigación con foco en educación: el de Investigaciones Estadísticas, el de Sociología y el de Educación (Núñez, 2001). Por su parte, la Universidad Católica crea en 1958 la Escuela de Sociología, que convirtió a esta disciplina en una carrera universitaria que competía con otras más tradicionales, atrayendo a alumnos destacados a seguir esa carrera (Puryear, 2005). Además, en 1957 UNESCO estableció en Chile la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) como un programa regional de investigación y formación en sociología.

En el área de las ciencias económicas, la Universidad de Chile crea en 1957 el primer programa de postgrado en economía de América Latina, conocido como ECOLATINA, y un instituto de investigación económica que se convirtió en uno de los más importantes centros de investigación de la región. En 1956 la Universidad Católica firma el primero de varios convenios con la Universidad de Chicago para crear un programa moderno de enseñanza e investigación en economía (Puryear, 2005).

El surgimiento de estos institutos y centros de investigación fue un factor importante para que a principios de la década de 1960 se comenzara a realizar investigación educacional moderna, utilizando métodos de carácter más científico y que sirvieran de base a los gobiernos para la planeación educativa en un contexto marcado por una creciente masificación de la educación primaria.

Otro impulso a la investigación en ciencias sociales y en educación se produce en la década de 1960, con la creación de algunos centros académicos independientes o privados. En 1964 inicia sus actividades el Centro de Investigación y Desarrollo de la

Educación, CIDE, el que logra gran protagonismo en la producción de investigación educacional en la década de 1980. Años después, en 1968, se funda la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), que se dio a conocer por los seminarios y publicaciones referidas a temas de la enseñanza superior. Estos centros académicos independientes mezclaban la realización y promoción de estudios y reuniones de especialistas con el levantamiento de propuestas sociales y de desarrollo (Brunner, 1985), tarea que, como se explica más adelante, cambiará radicalmente después del golpe militar de 1973.

El Planeamiento Integral de la Educación

Como consecuencia del proceso de surgimiento de entidades especializadas en investigación social a fines de la década de 1950 y durante la de 1960, Chile contaba en esa época con capacidad local suficiente para el desarrollo de investigación educacional, utilizando metodologías de vanguardia y relevante para la formulación de políticas públicas. Esta base fue clave para incorporar el modelo de planificación educativa que irrumpe en la década de 1950, con el fin de diseñar políticas educativas basadas en investigación que contribuyan al desarrollo social y económico de los países.

El gobierno de Chile, que enfrentaba demandas sociales relacionadas principalmente con el aumento de la cobertura escolar y el uso de la educación como un factor de desarrollo social y político, buscó en el planeamiento integral una manera de hacer un uso racional de los escasos recursos disponibles. Es así que en 1962 el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) crea la segunda Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, con la misión de elaborar un diagnóstico de la educación y realizar investigaciones sobre actitudes e intereses de la población y un estudio sobre mano de obra (Martínez, 2004). El esfuerzo realizado durante el gobierno de Alessandri en relación a la producción de información relevante y a la formación de especialistas en planificación educativa “dejó creadas las condiciones institucionales, intelectuales y técnicas para que su sucesor, el gobierno del Presidente Frei, lo pusiera en práctica rápida y exitosamente, entre 1965 y 1970”. (MINEDUC/OEI, 1993: 6)

La reforma de 1965 y el Planeamiento Integral

Una de las principales consecuencias que tuvo el trabajo realizado durante el gobierno de Alessandri, fue imprimirle un carácter técnico a la reforma de 1965, llevada a cabo por el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Los estudios y diagnósticos

realizados durante el gobierno anterior fueron de gran utilidad para estructurar los problemas de políticas más importantes que exhibía el sistema². Para enfrentar estos problemas y otros detectados se adoptaron varios lineamientos de política en el marco de la reforma, entre los que se destacaban los siguientes: 1) cambio en la estructura del sistema, pasando la educación básica de 6 a 8 años; 2) creación de dos modalidades para la enseñanza secundaria (la científico-humanista, conducente a los estudios superiores y la técnico-profesional, conducente al mundo del trabajo); 3) creación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) e impulso de la formación docente y, 4) fuerte inversión en construcciones escolares.

El Planeamiento Integral en el Gobierno de Allende

El gobierno de Allende fue crítico a la reforma llevada a cabo en la administración anterior, especialmente respecto a su generación y al concepto de planeamiento integral utilizado. Aedo-Richmond (2006) resume esta crítica afirmando que la reforma “había sido formulada entre un pequeño círculo de funcionarios de gobierno y especialistas técnicos, sin una amplia consulta a los profesores, padres, alumnos, sindicatos” y otros grupos que tenían participación en el sistema educacional” (2006: 176).

En los procesos de construcción de políticas educativas, el gobierno de Allende dio más importancia a ampliar la participación de grupos sociales en la discusión de propuestas de reforma que a la información surgida de la investigación o la evidencia empírica. En efecto, el gobierno de la Unidad Popular abrió instancias de participación inéditas en el país para discutir el rumbo que debe tomar la educación pero no se generaron, con una importancia equivalente, líneas de investigación que apoyaran esa discusión.

Un ejemplo claro de lo anterior fue el proyecto educativo más emblemático y controversial del gobierno de Allende, la Escuela Nacional Unificada (ENU), que había sido impulsado por el magisterio y el Ministerio de Educación, pero que finalmente no fue aplicado. La ENU buscaba generar cambios fundamentalmente en la educación secundaria, al introducir la noción de "educación general y politécnica" e integrar en ella

² “El sistema educacional mostraba una estructura bastante rígida y las cifras de los alumnos constituían una pirámide que se estrechaba marcadamente en la educación fiscal...Las estadísticas educacionales indicaban que al iniciarse la década de los sesenta, quedaban al margen de la escuela un porcentaje superior al 10% de la población de niños entre 6 y 14 años de edad.” (Celis, 2004: 46).

las dos modalidades ya existentes (científico-humanista y técnico-profesional). Fue un proyecto con un fuerte contenido ideológico, que pretendió unificar la educación formal bajo la hegemonía del Estado. El proceso de diseño de dicho proyecto fue acompañado por distintas instancias de participación, que culminaron con el Congreso Nacional de Educación, desarrollado en diciembre de 1971.

Esas instancias de participación y el proyecto mismo de la ENU fueron fuertemente criticados por la oposición política y la Iglesia Católica. El debate público generado en torno a este proyecto fue marcadamente ideológico y las instancias de discusión creadas por el gobierno indican que la búsqueda de legitimidad del proyecto iban más bien en la línea política y no técnica, dejando a la investigación educacional jugando un rol secundario (Núñez, 2003). El golpe militar de 1973 le puso fin a cualquier pretensión de llevar a cabo el proyecto de la Escuela Nacional Unificada.

El fortalecimiento de los centros académicos independientes durante el régimen militar

El diagnóstico que hacía el régimen autoritario instaurado en 1973 era que las universidades tenían un potencial político revolucionario y subversivo que había contribuido a la decadencia del espíritu académico y que era necesario “sanearlas” (Brunner y Barrios, 1987). Por tal motivo, el gobierno intervino las ocho universidades existentes, nombró rectores delegados “con amplias atribuciones para depurar los claustros, suprimir carreras y unidades académicas y remover profesores, administrativos y estudiantes” (*idem*: 48). A raíz de esta depuración, “se calcula que, para el conjunto de universidades y áreas científicas y profesionales, alrededor de un 25 por ciento del personal docente (...) fue removido o forzado a renunciar en las semanas y meses siguientes al golpe militar” (*idem*: 133-134). Un número importante de estos académicos se radicó en centros académicos privados, provocando el fortalecimiento de la actividad académica informal fuera de las aulas universitarias. A los centros privados que ya existían, se crearon varios más después del golpe militar. Así detalla Brunner (1985) esta aparición de nuevos centros:

En 1975 se crea la Academia de Humanismo Cristiano (AHC)... En los dos años siguientes se establecen dos organismos que deben abandonar la Universidad Católica: se crean así el CIEPLAN (1976) y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones de Educación (PIIE, 1977). El año 1978 se crean dos Programas

de la AHC: el de Economía del Trabajo (PET) y el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA). En 1980 nace el Centro de Estudios Públicos (CEP) y se establece en Chile la sede del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET). El año siguiente se crea el Centro de Estudios del Desarrollo (CED). (p. 4).

La producción académica en educación durante el gobierno militar se produjo principalmente en algunos de estos centros, especialmente en el CIDE y en el PIIE, que recibían apoyo financiero de fundaciones y agencias de cooperación internacionales. Varios académicos que trabajaron en estos centros asumieron roles clave en los gobiernos democráticos a partir de 1990. El estudio sistemático de la realidad educacional del país durante la década de 1980, estructurando sus principales problemas y desafíos, los habilitó luego para enfrentar la tarea de mejorar la calidad y equidad de la educación, que se planteó como la principal meta en esos años. Esta coyuntura -la de académicos e investigadores asumiendo cargos de diseñadores de políticas- constituyó el primer momento en la historia del país en que confluyeron y se interrelacionaron intensamente la investigación educacional y el diseño de políticas.

3. Las reformas educacionales y la relación entre investigación y políticas

Desde 1980 a la fecha se pueden distinguir dos grandes procesos de reformas educativas en Chile. El primero, en la década de 1980, ya reseñado brevemente en una sección anterior, tuvo como principal objetivo convertir al mercado como ente regulador del sistema educativo en desmedro del rol del estado. El segundo proceso de reformas, que se inicia con el retorno a la democracia y continúa hasta la fecha, se focaliza en mejorar la calidad de la educación e intenta generar una mayor igualdad de oportunidades dentro del sistema favoreciendo a los grupos de menores ingresos.

El rol de la investigación y de la producción de información relevante para apoyar procesos de formulación de políticas fue distinto en ambos procesos de reformas. En el primero se institucionalizó un sistema de medición de aprendizajes, con el fin primero de informar a los padres acerca del logro de los establecimientos educacionales y así fortalecer el mercado educativo. En el segundo se consideró a la información e investigación como insumo importante para el desarrollo de políticas y, por lo tanto, se

incentivó su producción. A continuación analizaremos con más profundidad estos dos roles asignados a la información e investigación.

La reforma de la década de 1980 y la producción de información

Tal como ya se señaló, la reforma impulsada por el gobierno militar descentralizó la administración de los establecimientos e instaló un sistema de financiamiento a través de subsidios a la demanda, con el fin de incentivar la competencia. Para que este sistema generara competencia, a comienzos de la década de 1980 se creó un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes, que informara a los padres sobre el resultado de estas evaluaciones por establecimiento, de modo que ellos pudieran decidir dónde matricular a sus hijos en base a datos comparables. Así se crea en 1988 el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que evalúa a más del 90% de los alumnos de cuarto y octavos básicos en Castellano y Matemáticas. Desde 1994 el SIMCE se aplica a alumnos de Segundo Medio y recientemente se han incorporado otras disciplinas para evaluar a los alumnos.

Además de proveer información por establecimiento a los padres, iniciativa que paradójicamente nunca se llevó a cabo durante la década de 1980, con el SIMCE se buscó establecer los factores explicativos y evaluar los resultados de los programas pedagógicos (Raczynski & Muñoz-Stuardo, 2007). Este objetivo fue, finalmente, lo que ha convertido al SIMCE, a partir de la década de 1990, en un generador efectivo y confiable de indicadores que sirvan para orientar acciones y programas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Vinculación entre investigación y políticas en educación en las reformas de las últimas décadas

Como ya se señaló, restaurada la democracia en 1990 muchos de los investigadores que durante las décadas de 1970 y 1980 estuvieron abocados a hacer investigación educacional en centros académicos independientes, asumieron roles de alta responsabilidad en el diseño y ejecución de políticas educativas en el nuevo gobierno. El saber acumulado y las posibles líneas de solución que era necesario desarrollar en las reformas surgieron, en parte importante, de los estudios realizados por estos investigadores. En la misma línea del modelo de planificación surgido en la década de

1950, las políticas educacionales se comenzaron a formular y preparar con un importante componente de producción de información.

Un ejemplo claro de esta preocupación, fue la reforma de la educación media (MECE-Media) llevada a cabo entre 1995-2000 y cuya preparación comenzó algunos años antes. Los tomadores de decisión a cargo de la reforma, estuvieron directa o indirectamente involucrados en las actividades que procuraron reunir y producir información relevante para su diseño. Las actividades más relevantes fueron:

1. Trece investigaciones que se licitaron públicamente entre 1992 y 1994 y se adjudicaron a universidades y centros de investigación del país, centrados en seis áreas problema (requerimientos sociales al nivel; currículum y estructura de la educación media; prácticas pedagógicas; evaluaciones de los resultados de aprendizaje; eficiencia del nivel y formación de profesores).
2. Una Conversación Nacional en la que participaron 30.000 actores relacionados con la Educación Media en 1993, con el fin de evaluar sus percepciones acerca de los principales problemas de la educación secundaria y sus posibles soluciones.
3. Un Seminario Internacional para discutir los dilemas claves y las perspectivas del desarrollo de la educación secundaria en Chile (Santiago, noviembre de 1992).

La ejecución de estas actividades muestra la importancia que el equipo a cargo de la reforma asignó a la investigación y a otras instancias de recolección y análisis sistemático de datos con el fin de fundamentar las políticas de intervención y mejoramiento de la educación secundaria. Téllez (2004) demostró que hubo un importante grado de análisis y utilización de la información producida en la preparación del MECE-Media. Y es pertinente agregar que, en comparación con lo que sucedió en la década de 1960, la preparación de los proyectos de reformas iniciados a partir de la década de 1990 consideró la opinión de los grupos de interés involucrados, además de los estudios realizados.

4. Desarrollo actual de la investigación educacional en Chile

Actualmente, existe consenso a nivel nacional respecto de la importancia de la educación para el desarrollo y la equidad social y, consecuentemente, respecto de la

relevancia de la producción de conocimiento que oriente las políticas. Las universidades paulatinamente acrecientan su capacidad en investigación educacional y gran parte de ellas desarrolla programas de post-grado en el área. En cambio, se observa una disminución de la influencia y productividad en el área educacional de los centros académicos independientes.

Al mismo tiempo, hay una evidente consolidación de la economía como una de las disciplinas que más gravitan en la discusión pública sobre educación (UAH/CIDE, 2007). Hoy en día gran parte de la mejor investigación educacional hecha en Chile proviene de instituciones que llevan a cabo investigación sociológica o económica, más que específicamente educativa (Puryear, 2005). Es así que Chile goza de cierto prestigio respecto su tradición en investigación socio-educacional de alto nivel, pero en menos medida respecto a la investigación propiamente pedagógica (OECD, 2004). Gran parte de esta investigación se llevó a cabo en los centros independientes durante los años del régimen militar, momento en que existía cooperación internacional que permitía realizar proyectos longitudinales, de investigación-acción, especialmente en sectores de pobreza que tenían dificultades en recibir servicios educacionales de calidad. A partir de la década de 1990, la investigación en educación enfocada a informar políticas ha adquirido un carácter más bien instrumental y se ha centrado en la realización de estudios evaluativos, vinculados con los préstamos otorgados por los bancos multilaterales (OECD, 2004).

Financiamiento de la investigación educacional

Chile tiene aún mucho que avanzar respecto al financiamiento que destina a la investigación educacional, un aspecto que el informe de la OECD (2004) evaluó negativamente, considerando especialmente la importancia que los gobiernos de la Concertación le asignaron al sector. Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 2000 ha habido un aumento de los recursos destinados a la investigación en esta área. Esto se ha producido mediante el Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE) impulsado por el Ministerio de Educación, que financia estudios en el área desde el 2006 y el llamado a licitación de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) para la creación de Centros de Excelencia, con el Fondo de Investigación Avanzada en Áreas Prioritarias (FONDAP), en las que se incluye la educación.

Estas fuentes de financiamiento han venido a complementar lo que el gobierno entrega a la investigación científica realizada en el país. Actualmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), dependiente de CONICYT es el principal programa de apoyo a la investigación en Chile. En el período 1982-2009 se aprobaron alrededor de 300 proyectos en educación, incluyendo proyectos de los concursos regular, de doctorado y de incentivo a la cooperación internacional.

Las instituciones productoras de conocimiento

Son numerosas las instituciones académicas y oficinas públicas dependientes del Ministerio de Educación que realizan investigación educacional en Chile. El estudio de UAH/CIDE (2007) identificó las instituciones que entre 1995 y 2007 habían producido más de 10 estudios en educación (Tabla 1).

Tabla 1: Instituciones ejecutoras y coejecutoras (considerando sólo aquellas que tienen 20 o más estudios).

INSTITUCIÓN	Nº estudios
Ministerio de Educación	363
Pontificia Universidad Católica de Chile	129
Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)	128
Universidad de Chile	103
Universidad de Concepción	86
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	66
Universidad de la Frontera	49
Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda	34
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	33
Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE)	32
Fundación Integra	31
Universidad de Santiago de Chile	31
Centro Comenius – Universidad de Santiago de Chile	28
Universidad de Playa Ancha	27
Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez	25
Universidad Católica de Temuco	25

Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP)	24
--	----

Fuente: UAH/CIDE (2007)

No todas las instituciones académicas o de investigación diseñan estudios con el explícito propósito de influir en las políticas educacionales del país. Si bien esto no es un requisito para tener algún tipo de impacto en el desarrollo de políticas, las instituciones académicas que tienen más presencia en el debate público en educación son aquellas que producen conocimiento destinado a informar procesos de toma de decisión política y logran, además, transmitir ese conocimiento a los diversos grupos de interés. Este es el caso de algunas universidades e instituciones que han creado centros especializados de investigación en educación con el propósito de informar políticas públicas: a) el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), coordinado por la Pontificia Universidad Católica de Chile e integrado por la Universidad Alberto Hurtado, la Universidad de la Frontera y la Fundación Chile; b) el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), coordinado por la Universidad de Chile e integrado por la Universidad de Concepción y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; y c) el Centro de Políticas Comparadas en Educación (CPCE) de la Universidad Diego Portales. Estos centros han recibido una cantidad importante de recursos, lo que les ha permitido crear un equipo numeroso de investigadores y desarrollar varias líneas de investigación, actividad reforzada por una fuerte red de vínculos internacionales. Estas instituciones académicas son las que eventualmente pueden tener mayor impacto en el desarrollo de políticas educacionales en Chile.

También es necesario destacar los estudios cuya autoría es adjudicada al Ministerio de Educación. En numerosos casos, el MINEDUC contrata investigadores externos para realizar estudios que aparecen ejecutados por la oficina ministerial que contrató dichos servicios. En todo caso, el volumen de investigaciones que el MINEDUC ha producido para informar sobre sus propias políticas en las últimas décadas es muy grande, aunque no está claro qué porcentaje de esos estudios han tenido realmente impacto y de qué manera.

Con el cambio de gobierno ocurrido en 2010, el Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los principales *think tanks* del país que genera estudios en el área educación, puede

aumentar su importancia relativa en el debate sobre políticas educacionales. En efecto, este centro ha tenido en los últimos veinte años una postura crítica a las políticas impulsadas por los gobiernos de la Concertación y más cercana a la coalición de partidos de la derecha.

La reflexión sobre investigación y políticas educativas desarrollada en Chile

En Chile ha habido intentos sistemáticos de reflexión acerca de la relación existente entre investigación y políticas educativas. Uno de los principales responsables de esta reflexión fue la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), que se inició en 1978 y cuyo centro coordinador era el CIDE. El objetivo de REDUC fue reunir, procesar y diseminar información útil para el diseño de políticas y la toma de decisiones racionales en todos los niveles del sistema educativo de los diversos países que la componen. En REDUC se ejecutaron numerosos proyectos, la mayoría de ellos financiados por agencias internacionales (Fundación FORD, IDRC, BID, etc.). En este afán, se fue generando una fuerte reflexión en torno al vínculo entre investigación y política educativa. Se organizaron seminarios internacionales de discusión sobre el tema, se generaron asociaciones con otras redes internacionales de información (p. ej. NORRAG), con la participación de destacados investigadores extranjeros y se generaron diversas publicaciones sobre el tema³.

Fuera del trabajo realizado en REDUC, son escasas las iniciativas para generar reflexión y discusión sobre este tema en el país. De hecho, se han realizado pocos estudios empíricos sobre la relación entre investigación y políticas educativas. Quizás el más mencionado es el que realizó Guillermo Briones (1990), que cubre el período 1980-1989, en donde entrevistó a 41 investigadores educacionales en torno a cómo evalúan el estado de esta relación en Chile. También se destaca el ya aludido estudio de la UAH/CIDE (2007).

5. Consideraciones finales

Es difícil determinar con claridad hasta qué punto las autoridades a cargo de las reformas ejecutadas en Chile en las últimas décadas han utilizado información

³ Entre las más relevantes: Brunner (1994), Cariola, Schiefelbein, Swope y Vargas (1992); Rojas (1992); Schiefelbein y Cariola (1988).

proveniente de evidencia empírica. Sin embargo, se ha podido establecer que hubo vínculos sistemáticos entre la investigación y la formulación de políticas. A este respecto, hay varios factores que pueden explicar este vínculo.

En primer lugar, en el país se logró conformar una comunidad de investigadores en educación, que nació en las universidades, continuó trabajando en centros académicos independientes y ha vuelto a los centros de estudios superiores en las últimas décadas. Este grupo, compuesto actualmente por investigadores de distintas generaciones y proveniente de distintas disciplinas (sociología, psicología, economía, pedagogía, etc.), se ha convertido en la materia gris que alimenta las conversaciones y decisiones en políticas educativas. Se trata de un grupo considerable de investigadores y de centros académicos (CIDE, CIAE, CEPPE y CPCE, entre otros) que permiten alimentar con evidencia empírica los distintos diálogos que surgen respecto a las políticas educativas que se deben o pueden implementar en el país.

En segundo lugar, se puede destacar que las características personales de algunos tomadores de decisión, muchos de ellos provenientes de centros académicos independientes y que han liderado las reformas en Chile en las últimas décadas, determinan qué y cuánta información es tomada en consideración dentro del proceso de construcción de políticas. Estos tomadores de decisión se han interesado e involucrado personalmente en la producción de información relevante para el diseño de las políticas que llevaron a cabo, lo que según Patton et al. (1977) se constituye en un factor clave para acercar la investigación a la toma de decisión.

La preparación del MECE-Media y de otros proyectos a partir de 1990, confirma que el interés de sus realizadores por fundar políticas en evidencia proveniente de la investigación o de estudios sistemáticos permite incrementar el impacto de la investigación educacional en los procesos de toma de decisión. Más allá de los posibles requerimientos del Banco Mundial o de la necesidad de aparecer ante los grupos de interés construyendo políticas basados en evidencia empírica, el equipo que lideró varias de las reformas llevadas a cabo evidenció un interés real por producir y utilizar información relevante para su fundamentación.

Finalmente, el desarrollo de la institucionalidad de producción de información educativa y del desarrollo de políticas ha logrado establecer algunos puntos de encuentro entre investigación y políticas educativas, que han facilitado el vínculo entre ellos. Estos puntos de encuentro son:

- 1) Un Ministerio de Educación abierto a cumplir una función técnica en el desarrollo de políticas y que lidera e incentiva la producción de investigación.
- 2) Un cuerpo de investigadores y de centros académicos con capacidad de producir información relevante para impactar en los procesos de construcción de políticas.
- 3) La existencia de financiamiento interno y externo para desarrollar investigación, aunque todavía es insuficiente para satisfacer las necesidades de conocimiento existentes para el desarrollo de políticas.
- 4) Una institucionalidad democrática que ha permitido transparentar los procesos de construcción de políticas y de incluir en ellos la participación de diversos actores o grupos de interés.
- 5) Continuidad en los procesos de desarrollo de políticas. Desde que el gobierno de Aylwin asume en 1990 hasta 2010, Chile fue gobernado por presidentes de la misma coalición política.

Si bien es cierto que se ha logrado llegar a construir una institucionalidad y capacidad intelectual para acercar la investigación a la política, se aprecian aún deficiencias para que la investigación de calidad científica tenga mayor impacto, tales como, la falta de financiamiento para investigación educacional y el aún reducido número de académicos e instituciones que realizan y publican investigación en áreas prioritarias.

Ciertamente, es necesario realizar un estudio más acabado para establecer con claridad en qué estado está la vinculación entre investigación y política educativas en Chile y cuáles son los factores que explican este vínculo. La presente ponencia ha sido sólo un intento por unir algunos puntos que permitan reflexionar sobre esta materia.

Referencias bibliográficas

Aedo-Richmond, R. (2000). La educación privada en Chile: Un estudio histórico-analítico desde el periodo colonial hasta 1990. Santiago: Ril Editores.

Bernasconi, A.; Rojas, F. (2004). Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003). Santiago: Editorial Universitaria.

Briones, G. (1990). Generación, Diseminación y Utilización del Conocimiento en Educación. Santiago de Chile: FLACSO).

Brunner, J. (1985). La participación de los centros académicos privados en el desarrollo de las ciencias sociales. Santiago: Flacso.

Brunner, J. & Barrios, A. (1987). Inquisición, mercado y filantropía: Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Santiago: Flacso.

Brunner, J. (2007). Los debates de la república educacional: 1910 y 2010. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2007/11/los_debates_de.html.

Brunner, J. y Salazar, F. (2008). La investigación educacional en Chile: Una aproximación bibliométrica no convencional. Disponible en: <http://www.cpce.cl/publicaciones/documentos-de-trabajo/29-la-investigacion-educacional-en-chile-una-aproximacion-bibliometrica-no-convencional>.

Brunner, J. J. (1994). "¿Contribuye la Investigación Social a la Toma de Decisiones?", en Conferencia seminario La Investigación Educacional Latinoamericana de cara al año 2000 (Punta de Tralca, Chile: PIIIE-CIDE-REDUC).

Cariola, P., Schiefelbein, E., Swope, J., y Vargas, J. (sf). *La Vinculación entre la Investigación y la Toma de Decisiones en Educación: Un Nuevo Enfoque*. Santiago de Chile: REDUC. Serie Teoría y Práctica, #1;

Celis, L. (2004). La reforma educacional de 1965. *Revista de Educación*, N° 315, Santiago: MINEDUC.

Martínez, A. (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva: Dos modos de modernización en América Latina. Bogotá: Editorial Anthropos, Convenio Andrés Bello.

Ministerio de Educación, MINEDUC, y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, (1993). Sistemas Educativos Nacionales. Chile. Santiago, MINEDUC.

Núñez, I. (1997a). Historia reciente de la educación chilena. Disponible en: <http://historiaeducacion.tripod.com/id7.html>.

Núñez, I. (1997b). El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997): Una mirada analítica. En: Cox, C. et al. *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, Santiago, MINEDUC, 1997; pp. 59-100.

Núñez, I. (2001). *La investigación educacional en Chile y el surgimiento del PIIE*. En: PIIE. 30 años en educación. Santiago: PIIE.

Núñez, I. (2003). La ENU entre dos siglos: Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada. Santiago: LOM Ediciones.

OECD (2004). Reviews of National Policies for Education: Chile. Paris: OECD.

Puryear, J. (2005). *Building education research capacity in developing countries: Some fundamental issues*. Peabody Journal of Education, 80(1), 93-99. Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Raczynski, D. & Muñoz-Stuardo, G. (2007). *Chilean education reform: The intricate balance between a macro and micro policy*. En: Pink, W. and Noblit, G. (Eds.). International Handbook of Urban Education, 641-664. Springer.

Rojas, A. (1992). Información y toma de decisiones en educación. Un estudio de casos. Santiago, Chile, UNESCO-REDUC.

Schiefelbein, E. y Cariola, P. (1988). Investigación y políticas educativas en América Latina. Síntesis de reunión de expertos, Santiago, Chile, CIDE.

Télez, F. (2004). *Instrumental Use of Information in the Design of the Chilean Secondary Education Reform*. Tesis de doctorado no publicada, School of Education, University of Pittsburgh.

Universidad Alberto Hurtado (UAH)/Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), (2007). Estado del arte de la investigación y desarrollo de la educación en Chile. Informe Final. (No publicado)

Yeager, G. (1991). Elite Education in Nineteenth-Century Chile. *Hispanic American Historical Review* (71)1.