

La investigación educativa en América Latina:

de la fase artesanal a la fase industrial

Ernesto Schiefelbein

En América Latina la investigación educativa solía ser el producto poco frecuente de unos pocos artesanos calificados que trabajaban aislados en sus oficinas. Hoy en día, las investigaciones son más numerosas y las realizan equipos que actúan en centros de investigación y están provistos de infraestructuras básicas y es posible que pronto se franqueará otro paso, ya que son muchos los encargados de tomar decisiones que desean disponer de datos más pertinentes y poder proceder más fácilmente al análisis de los datos disponibles, con objeto de poder resolver los problemas cotidianos.

La fase artesanal

Aunque durante el decenio de 1960 y a comienzos del decenio de 1970 se haya asistido a un interés renovado por la investigación educativa, esa preocupación podía atribuirse sobre todo a los esfuerzos personales de los universitarios salidos de las buenas universidades de

Ernesto Schiefelbein (*Chile*). *Planificador de la educación que trabaja en la Oficina Regional de la Unesco para la Educación en América Latina y el Caribe (OREALC)*. *Ex funcionario del Banco Mundial y coordinador de la Red Latinoamericana de Documentación en Educación (REDUC)*; *ha sido también jefe de la Oficina de Planeamiento de la Educación, Chile, entre 1965 y 1970. Coautor de las obras Development of educational planning models y Eight years of their lives.*

Estados Unidos y Europa y que regresaban a sus países. El propósito de esos especialistas altamente calificados era ampliar los conocimientos existentes sobre determinados aspectos de la educación o ayudar al ministerio competente o a alguna organización internacional a entender mejor un determinado problema educativo. Era poca la demanda del sector público en materia de investigación y pocos los recursos con que se contaba. Esa falta de recursos para costearla puede explicar que la investigación educativa se llevara a cabo principalmente en las universidades e instituciones dispuestas a ceder horas de trabajo de su personal docente con ese fin [Schiefelbein, 1972].

Los universitarios que pudieron formarse en el extranjero gracias a las numerosas becas bilaterales tan fáciles de obtener en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, solían escoger como tema de investigación los que estaban más de moda en el plano internacional (o en ciertos casos, los que lo estaban cuando cursaron sus estudios en el extranjero) o los que respondían a las tendencias ideológicas y políticas del momento y que tenían así su réplica en las investigaciones y en ciertas experiencias de los países desarrollados. En cambio, cuando la elección dependía de criterios ideológicos o políticos, daba lugar a análisis descriptivos de la distribución desigual de los beneficios de la educación [García Huidobro y Ochoa, 1978].

Muchos de los informes preparados para los ministerios de educación durante el decenio de 1960 eran meros análisis estadísticos efec-

tuados por planificadores de la educación para determinar las ciudades y las zonas rurales en que había que desarrollar el sistema tradicional de enseñanza primaria y secundaria. A veces esos estudios eran descripciones de otros sistemas educativos y eran completados con apreciaciones fundadas en anécdotas y testimonios, más que en el análisis sistemático de datos objetivos. Sólo el tercio de las 2.648 publicaciones citadas en el *Handbook of Latin American Studies* entre 1969-1982 contenían cuadros, mapas y otras fuentes de datos, siendo parecido el porcentaje en cuanto a la designación de investigaciones descriptivas o históricas [Egginnton, 1983]. Sólo 29 publicaciones podían catalogarse como investigaciones experimentales. Según el análisis de los 1.000 resúmenes publicados entre 1972 y 1976 por el Centro de Estudios Educativos (CEE), tan sólo la mitad de los informes podía calificarse de "investigaciones" (el 30% consistía en trabajos sobre el terreno, el 10% en datos estadísticos y el 9% en la descripción de las experiencias destinadas a fomentar la educación. La muestra del CIDE estaba orientada a la investigación, por lo que sus resultados pueden ser consecuentes con las conclusiones citadas anteriormente [García Huidobro y Ochoa, 1978].

Organizaciones internacionales tales como la Unesco, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han propiciado un enfoque comparativo del problema a través de seminarios regionales. Como requisito para participar en ellos, dichas organizaciones pedían que se describieran los aspectos específicos de los sistemas educativos. Un especialista analizaba las ponencias preparadas en cada país y otros datos pertinentes con el fin de examinar desde un punto de vista comparativo el tema en cuestión y plantear los principales asuntos que en lo sucesivo tendrían que resolver los distintos ministerios de educación de la región. La preparación de estos estudios comparados resultaba costosa, ya que la única forma de reunir los materiales pertinentes era trasladarse a los países y entrevistarse con los principales responsables. La ausencia de publi-

caciones profesionales a escala regional era otra dificultad que venía a sumarse a las ya existentes para poder comparar los problemas y los sistemas educativos. Pese a ello, en el marco del Proyecto Principal para América Latina, iniciado por la Unesco en 1957, se patrocinaron muchos cursos de formación y seminarios regionales que se realizarían a lo largo del decenio siguiente. De esta manera se promovieron múltiples contactos personales en toda la región, los cuales ayudarían más adelante a los especialistas que se desplazaran para poder mejorar el acopio de las informaciones necesarias [Unesco, 1966].

Impacto de los cambios sociales en las tradiciones de la investigación

Las actividades relacionadas con la investigación educativa pasaron a primer plano por el efecto conjugado de cinco factores conexos: el impresionante incremento de los fondos públicos destinados a la educación, lo que permitió un aumento de la oferta en los decenios de 1950 y 1960; la llegada a los niveles administrativos de dirección de una nueva generación de especialistas altamente calificados que se interesaban por la educación; la buena disposición de los países latinoamericanos para compartir esfuerzos y experiencias, y el apoyo de los organismos de financiación, unido al funcionamiento de una memoria institucional regional que facilitaba el acceso tanto a las experiencias acumuladas como a la comparación entre los distintos países de la región. La suma de estos cambios provocó el reconocimiento social de la investigación educativa, la creación de una compleja infraestructura regional y una modificación de la administración de las actividades vinculadas a la investigación [Carelli, 1982].

En América Latina, paralelamente al espectacular incremento de la matrícula en la enseñanza primaria, media y superior, se produjo un descenso de la calidad media de la educación impartida que, además de conmovier a la opinión pública, impuso en algunos países la

necesidad de elaborar mecanismos de control. El aumento de la matrícula, documentado en otras publicaciones [Banco Mundial, 1980], se traduciría en el aislamiento de unos estudiantes sin recursos y menos receptivos, lo que provocaría a su vez una disminución de la calidad media, al ser los costos unitarios relativamente estables aun cuando, desde el punto de vista cuantitativo, aumentara globalmente la educación impartida. En varios países (Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y, más tarde, Venezuela) se crearon mecanismos de control objetivo al final del ciclo de enseñanza secundaria, con objeto de fijar unas normas mínimas, mientras que en Chile, entre 1968 y 1971, se estableció el mismo procedimiento al final de la escuela primaria para identificar los factores determinantes de los buenos resultados escolares [Schiefelbein y Farrell, 1982].

Por último, los universitarios que habían cursado sus estudios de doctorado en Estados Unidos y Europa consiguieron acceder a los cargos de dirección en los ministerios de educación. La formación que habían recibido les capacitaba para informarse mejor, lo que repercutiría en toda la estructura administrativa de cada ministerio. La preparación de los estudios pertinentes empezó a formar parte de los requisitos necesarios para la obtención de los préstamos concedidos por instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: mapas escolares, elaboración de programas de estudio, preparación de manuales, investigaciones sobre el bilingüismo y evaluación de las experiencias. En Chile, a finales del decenio de 1960, mediante préstamos de USAID (United States Aid for International Development) pudieron sufragarse las pruebas terminales del ciclo de enseñanza primaria, las actividades de investigación del sector privado y, junto con la OEA, la evaluación parcial de la reforma escolar de 1965-1970 [Schiefelbein y Farrell, 1982].

1967 fue un año memorable, ya que los países latinoamericanos acordaron en Maracay compartir la financiación de las actividades de investigación y de formación en materia educativa. En 1968-1987, el Programa Regional de

Desarrollo Educativo (PREDE) logró recaudar la suma de 5 millones de dólares anuales para financiar los proyectos multinacionales de investigación y formación. La promoción de las investigaciones comparadas, incluidos los pequeños experimentos, rebasó con mucho la mera financiación, además de propiciar el reconocimiento regional de las actividades de investigación y desarrollo en materia de educación. El PREDE estableció además vínculos con iniciativas regionales anteriores al respaldar varias actividades del primer Proyecto Principal de la Unesco realizado en 1966 [OEA, 1980-1983].

Elemento catalizador primordial en el establecimiento de las instituciones de investigación fue la Fundación Ford, la cual organizó en 1970 un seminario en Buenos Aires con objeto de elegir los sectores que recibirían una ayuda destinada a mejorar la eficacia de los sistemas educativos latinoamericanos. Ahora bien, los especialistas latinoamericanos rechazaron esta concepción, proponiendo en su lugar que las investigaciones se realizaran en los propios países, con el fin de que las soluciones respondieran a sus propias realidades. Por último, la Fundación Ford aceptó la idea y empezó por prestar su apoyo a siete centros de investigación, de manera que a partir de 1973-1978 pudieran celebrarse reuniones periódicas de sus directores. Se fundó también una revista regional publicada en México y se recaudaron recursos para iniciar una serie de resúmenes basados en el modelo del sistema ERIC, aunque adaptados a los países menos desarrollados. Dicho sistema, denominado Resúmenes Analíticos en Educación (REDUC), desempeñaría una función capital en la mejora de las nuevas investigaciones, posibilitando las comparaciones en la esfera de la educación [Cariola, 1986].

REDUC, último eslabón de la cadena de cambios que llevarían a un nuevo modelo de investigación educativa, surgió mediante el desarrollo progresivo de una red cooperativa de intercambio de informes sobre educación. La reforma aplicada en Chile entre 1965 y 1970 recurrió ampliamente a los informes y evaluaciones en materia de investigaciones, siendo puesto a prueba, con resultados satisfactorios,

un modelo normalizado de preparación de resúmenes. Además de la indicación del encabezamiento y del método de trabajo, el modelo incluía la fuente y las principales conclusiones y, de haberlos, los resultados numéricos. La preparación de cada resumen se hacía en dos horas, por término medio, facilitándose además su manejo para acceder rápidamente a la información. En 1972, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) empezó la publicación de los resúmenes de investigaciones pertinentes en otros países latinoamericanos, y en 1977 un grupo de siete centros regionales se sumó a la tarea de seleccionar los documentos que había que resumir. El IDRC de Canadá (International Development Research Center) financió la publicación y la distribución de unos 400 resúmenes anuales. La siguiente etapa consistiría en lanzar una red cooperativa mediante la cual cada centro podría publicar los resúmenes nacionales, enviando las publicaciones a cada uno de los otros veinte miembros de la red. USAID y CIDA (Canadian International Development Agency) participaron en la financiación de esta fase y cada año se suman unos 3.000 encabezamientos a la red. Actualmente se puede acceder fácilmente a 12.000 resúmenes contenidos en los cinco volúmenes de los índices regionales REDUC (1983-1987) clasificados por temas, por autores y países y cronológicamente.

Los cinco factores antes mencionados que intervinieron en la modificación de las tradiciones de la investigación se vieron potenciados por la reciente depresión económica, ya que ésta obligó a los países a mejorar la eficacia de los sistemas educativos. Debido a la reducción de los recursos públicos, a los ministerios de educación no les quedó otra solución que hacer más con menos medios. Los altos funcionarios de los ministerios entablaron consultas con los investigadores y especialistas de educación comparada para encontrar las mejores técnicas educativas adaptadas a cada caso. Los funcionarios de los ministerios acudieron al banco de datos de REDUC para descubrir lo que ya se sabía sobre el tema y, de esa manera, pudieron presentar algunas soluciones de re-

cambio en un plazo breve. La búsqueda de soluciones adecuadas para algunos de los problemas que estaban en juego exigía nuevas investigaciones, de manera que hubo otros grupos de especialistas que se sumaron a las actividades de investigación. En el capítulo siguiente del presente artículo se describe la situación actual de las investigaciones en materia de educación en América Latina, consecutiva a la acción ejercida por todos estos factores.

El enfoque industrial

Actualmente en muchos ministerios de educación existe una actitud positiva respecto a la realización de nuevas investigaciones y a su aplicación, lo que se refleja tanto en el número creciente de institutos de investigación —y la consiguiente diversidad de los servicios que éstos prestan— como en el número, especialización y funciones de las personas que participan en la concepción y el análisis de las investigaciones educativas.

Esa misma actitud positiva de los ministerios de educación queda puesta de manifiesto con las subvenciones a la investigación, las oportunidades de analizar las conclusiones de la investigación y la consideración que merecen los esfuerzos que son necesarios antes de pretender introducir nuevos cambios en el sistema educativo. Hoy son varios los países (como, por ejemplo, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela) que disponen de recursos para la investigación y que conceden subvenciones en función de la calidad de las propuestas de investigación que se les presentan debidamente evaluadas por especialistas externos. Por lo general, los resultados de las investigaciones educativas y sus aplicaciones son examinados conjuntamente con las autoridades en la materia de cada país. No obstante, quizás el cambio más importante consista en la manera en que hoy se ponderan los problemas sopeándolos uno a uno. Llegan incluso a utilizarse los informes preparados en otros países como base para tomar decisiones en materia de educación, junto con elementos políticos y de

otra índole. El interés por este ámbito también se ha puesto de manifiesto con las experiencias llevadas a cabo con el fin de comprobar el impacto de los resultados de la investigación en la toma de decisiones [Latapi, 1981].

La demanda real de investigaciones y de servicios han llevado a unificar el funcionamiento de los centros de investigación modificando la organización de la investigación educativa. El número de los centros de investigación y de investigadores ha aumentado sensiblemente; en efecto, de los 20 investigadores que trabajan a mediados del decenio de los sesenta en unos seis centros de investigación, se ha pasado a una cifra veinte veces superior. En 1978 fueron alrededor de 200 los investigadores procedentes de 16 países latinoamericanos y unos 800 los investigadores de México que participaron en la reunión de la Asociación de Educación Internacional Comparada que se celebró en la Ciudad de México. Del mismo modo, en el sexto Congreso Mundial de Educación Comparada, organizado en 1987 en Río de Janeiro, la concurrencia de latinoamericanos aumentó en casi un 100%.

En las actuales actividades de investigación educativa se observan fundamentalmente cinco grandes cambios: trabajo de equipo más bien que iniciativas personales; una mayor contribución de las ciencias sociales al establecimiento de las metas y al diseño de la investigación; contribuciones valiosas de los especialistas en informática, edición y publicación de las investigaciones; un acceso fácil a los informes anteriores sobre el mismo tema, evitándose así la repetición de las actividades ya realizadas y, por último, mejores oportunidades de análisis del método y de las conclusiones de la investigación. Además, hoy en día los directores de los centros de investigación conocen bien la manera de reunir fondos para financiar un mayor número de investigaciones, mientras que una categoría particular de funcionarios de enlace contribuye a subsanar los problemas de comunicación entre todas las partes interesadas en las investigaciones de esta índole. El trabajo en equipo hace que sus integrantes pueden especializarse en determi-

nados sectores o métodos, con lo que es mayor la eficiencia de las investigaciones y se reduce el tiempo total necesario para comunicar los resultados. Actualmente en la esfera de la educación también se utilizan métodos aplicados eficazmente a las demás ciencias sociales. Los investigadores que están en contacto con los informáticos pueden proceder conjuntamente al análisis necesario sin perder tiempo en los pormenores que supone el funcionamiento de determinados programas de ordenador. La utilización de palabras clave en los resúmenes analíticos de REDUC ha ahorrado mucho tiempo para seleccionar el material pertinente; los resúmenes posibilitan una segunda selección más detallada de los materiales que pueden utilizarse para preparar la propuesta básica de nueva investigación.

También se está forjando una nueva tradición de conferencias nacionales de investigadores en educación y de consejos editoriales en las revistas especializadas. Desde 1981 son trece los países latinoamericanos que han organizado una, dos o tres de esas conferencias y hay ocho de entre ellos que lo hicieron por primera vez. En los cinco últimos años han sido miles de personas las que se han interesado en la educación y han participado en esas conferencias, lo que ha sido un estímulo que ha impulsado a las instituciones pedagógicas a realizar investigaciones aplicadas y a utilizar los resultados de dichas investigaciones. El número cada vez mayor de informes sobre investigación permite que las publicaciones especializadas seleccionen con mayor cuidado los materiales que se publicarán. La mayoría de las revistas ha instituido consejos editoriales para ayudar a los redactores a elegir el material más pertinente para cada número.

Pese a todos los progresos mencionados en lo que respecta al volumen de investigaciones, a la utilización de datos empíricos, al empleo de modelos analíticos más amplios y al acceso a la masa de investigaciones anteriores, es cada vez más patente la necesidad de que los resultados sean aún más pertinentes y oportunos. A continuación se examinan algunas de las razones que explican esa exigencia.

El desafío más próximo: la informática y la toma de decisiones

El acceso a estudios sobre el estado actual de los problemas educativos regionales, el creciente número de computadoras y el establecimiento de una enseñanza de cuarto grado son respuestas a la exigencia de los administradores latinoamericanos de contar con una información más precisa y de mejor calidad. Se han publicado y distribuido ampliamente en la región unos 20 estudios de ese tipo sobre temas tales como el bilingüismo, la calidad de la enseñanza, la eficacia, la privatización, la regionalización, la financiación, la enseñanza preescolar, el acceso a la enseñanza primaria, la educación de adultos y la utilización de la información. Esos estudios han contribuido a precisar los problemas educativos de cada país y a elaborar unas políticas que sean viables para mejorar la calidad y eficacia de la enseñanza [OEA, 1984-1986].

Hoy en día el REDUC está en condiciones de facilitar rápidamente los elementos ya existentes, pero los administradores desean tener acceso a los bancos de datos sobre el futuro y a unos sistemas de gestión de la información que en definitiva les permitan adaptar los análisis a las necesidades peculiares de cada momento. Sin embargo, el funcionamiento de esos grandes bancos de datos y de los sistemas de gestión de la información puede resultar más difícil de lo previsto, ya que su utilización supone mejorar la capacidad analítica de los usuarios potenciales, siendo importantes las aplicaciones que puedan tener en los países de la región que utilizan las computadoras para sus estadísticas básicas. Por ejemplo, en cada región podría establecerse la lista de las 10 ó 20 escuelas que cuentan con más alumnos de edad superior a la normal, con objeto de poder enviar inspectores que corrijan el problema. Del mismo modo se podrían determinar con mayor facilidad las zonas deprimidas desde el punto de vista del acceso a la educación, puesto que ya puede disponerse de los modelos

[McGinn y otros, 1980]. El problema, en realidad, parece consistir en contratar mejores administradores a nivel central y local y establecer unas remuneraciones que sean lo bastante altas como para que sigan dedicándose a la educación.

En el decenio de 1990 el establecimiento de una educación de postgrado que constituiría el cuarto grado del sistema de enseñanza puede dar lugar a que los ministerios de educación dispongan de los analistas necesarios para utilizar los nuevos servicios y evitar datos que sean incoherentes y erróneos, como sucede actualmente en materia educativa. Dado que los bancos de datos y los sistemas de gestión de la información no pueden resolver el problema de los errores en la cumplimentación de los formularios estadísticos, los titulares de doctorados, egresados de ese cuarto grado de enseñanza, deberían encontrar nuevas formas de poner a prueba la coherencia de los datos o establecer mejores modelos para calcular los principales indicadores. Según los directores de escuela, por ejemplo, el porcentaje medio de repetidores en América Latina se sitúa alrededor del 15% en lo que respecta a la enseñanza primaria; en la práctica, el porcentaje real es del doble, tal como puede comprobarse con los estudios sobre el terreno o utilizando datos clasificados en función del curso y de la edad (10 ó 15 años) en países como Colombia, Ecuador y Venezuela, en los que se dispone de esos datos [Unesco, 1981]. Actualmente los datos publicados sugieren que las políticas deberían centrarse en el mantenimiento del alumnado, aunque los índices reales nos dicen que lo que hay que hacer verdaderamente es mejorar los métodos de enseñanza, con objeto de reducir el número de alumnos que repiten innecesariamente el curso.

A largo plazo la utilización de las computadoras modificará la administración de la enseñanza, ya que se pasará de interacciones verbales entre los encargados de tomar decisiones, sus empleados y los investigadores, a interacciones escritas. De los acuerdos verbales, las cartas burocráticas y la falta de seguimiento, se pasará a otra etapa en la que la interconexión de los ordenadores personales se plasmará en

acuerdos concretos y actualizados para el tratamiento oportuno de la información. Las medidas de seguimiento constituirán los subproductos de cada uno de esos acuerdos y la investigación se verá afectada por este proceso; sin embargo, hoy resulta difícil prever cuál será la mejor manera de prepararse de cara a ese futuro que no está tan lejos. ■

Referencias

- BANCO MUNDIAL. 1980. *Education Sector Policy Paper*. Washington, Banco Mundial, p. 143.
- BRAHM, L.; GUTIÉRREZ, G. 1983. REDUC: Red de Documentación en Educación al servicio del desarrollo en América Latina. *Revista de la Unesco de ciencia de la información, de bibliotecología y archivología*, vol. V, p. 93 a 98.
- CARELLI, D. 1982. Review of Seminario 80. *International Review of Education*, vol. XXIX, n.º 1, p. 101-102.
- CRIOLA, P. 1986. *La vinculación de las investigaciones y la toma de decisiones en educación: la red REDUC en América Latina*. Santiago, CIDE-REDUC.
- EGGINTON, E. 1985. Educational research in Latin America: a twelve-year perspective. *Comparative Education Review*, vol. XXVII, n.º 1, febrero, p. 119-127.
- GARCÍA HUIDOBRO, J. E.; OCHOA, J. 1978. Tendencias de la investigación en América Latina. *Documentos de Trabajo del CIDE*, n.º 1, p. 181.
- LATAPÍ, P. 1981. Acerca de la eficacia de la investigación educativa. *Perspectivas* (Unesco), vol. XI, n.º 3, p. 329 a 336.
- MCGINN, N. y otros. 1980. How educational statistics can be utilized for policy analysis. En G. Lewis (red.), *Data analysis for educational planning*. Harvard University.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 1984. Actividades del PREDE. *Revista La Educación*, n.º 82 a 93, Washington.
- . 1984-1986. *Estados del Arte de la Investigación Educativa*, n.º 94 a 99, Washington.
- SCHIEFELBEIN, E. 1972. La comunicación entre los centros de investigación en educación. *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. II, n.º 1, México, p. 45 a 67.
- SCHIEFELBEIN, E.; FARRELL, J. P. 1982. *Eight years of their lives: through schooling to the labour market in Chile*. Ottawa, IDRC, 207 p.
- UNESCO. 1966. *Boletín Trimestral del Proyecto Principal de Educación*, n.º 30, OREALC, Santiago, julio-diciembre.
- . 1981. *Statistical methods for improving the estimation of repetition and drop out: two methodological studies*. París, División de Estadísticas relativas a la Educación, septiembre, p. 113.