

Investigación educativa y toma de decisiones en América Latina y el Caribe

Capacidad para generar conocimientos; modelos que explican su utilización en la toma de decisiones y análisis de algunas experiencias registradas en la región

Carlos Muñoz Izquierdo* **

INTRODUCCIÓN

Este reporte está dividido en siete capítulos. Los dos primeros persiguen la finalidad de ubicar la investigación educativa de los países de América Latina y el Caribe en un contexto histórico e institucional. En el tercero se desarrolla una tipología de países, de acuerdo con dos factores: la capacidad que han desarrollado para producir investigaciones educativas y el volumen de información que está disponible (en un importante banco de datos) sobre sus políticas, reformas e innovaciones educativas. En el cuarto capítulo se presenta un marco teórico que permite conceptualizar el impacto de la investigación educacional. En él se inscriben los dos capítulos subsecuentes. En el primero de ellos (capítulo quinto) se reseña una investigación en la que se analizan desde esa perspectiva teórica diversas políticas que han sido instrumentadas en un país latinoamericano; y en el segundo (capítulo sexto), se describe analíticamente un conjunto de experiencias sobre el uso del conocimiento relacionado con la educación que han sido registradas en diversos países de la región. Finalmente, en el capítulo séptimo se hacen algunas recomendaciones encaminadas a promover que

la información sea usada más eficazmente con la finalidad de mejorar la gestión de los sistemas educativos de la región.

CAPÍTULO I

ALGUNOS ANTECEDENTES

La investigación educacional, que en América Latina se inició entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX¹, siguió desde muy

*Agradezco a María de los Ángeles Núñez Gornés el haber recopilado los datos en que se basa la estimación del volumen de la producción de investigaciones educacionales en América Latina y el Caribe que aparece en el capítulo III de esta publicación.

** Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

¹ De acuerdo con M. Nadorowski (1999) en 1889 se publicó (en Brasil) el primer estudio sobre la historia de la educación. Alrededor de 1914 se creó en la Universidad de La Plata (Argentina) un Laboratorio de Pedagogía Experimental, cuyas investigaciones alcanzaron niveles de excelencia. En 1938 fue fundado en Brasil el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos (actualmente denominado "Instituto Nacional de Estudios Educa-

temprano dos cauces distintos. Algunos investigadores se han dedicado a producir conocimientos destinados al avance de las disciplinas; otros, en cambio, han preferido realizar investigaciones encaminadas a resolver determinados problemas de los sistemas escolares y a apoyar la planeación y evaluación de los mismos.

Así, el desarrollo que experimentaron durante la década de 1930 los sistemas educativos en varios países como Colombia, México, Brasil y Argentina impulsó especialmente el desarrollo de los métodos didácticos y el auge de escuelas activas o radicales en Psicología. Ello también se reflejó en el alto número de latinoamericanos que se inscribieron en la Liga Internacional de la Escuela Nueva y participaron en las discusiones que se desarrollaron al interior de la misma.

Hacia mediados del siglo pasado, diversos organismos internacionales (como la UNESCO y la Organización de los Estados Americanos) introdujeron en América Latina el concepto de la planeación educativa. Para responder a este reto se desarrollaron en la Región, desde entonces, los primeros centros de investigación que realizaron investigaciones educativas basadas en enfoques multidisciplinarios. Las universidades, en cambio, siguieron cultivando las ciencias más directamente relacionadas con los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como con la administración de los sistemas y establecimientos escolares.

CAPÍTULO II

ORGANISMOS QUE REALIZAN O APOYAN LAS INVESTIGACIONES EDUCACIONALES

Estas investigaciones son realizadas o apoyadas por algunos organismos gubernamentales, universidades, organizaciones no gubernamentales y determinados organismos internacionales, entre los que se encuentran las agencias que canalizan hacia la Región las ayudas finan-

cionales e Investigación”, y conocido como INEP por sus siglas en Portugués) En 1955 la Universidad Nacional Autónoma de México inauguró sus cursos de maestría (o magíster) y doctorado en Pedagogía, con el propósito de formar investigadores capaces de realizar investigaciones empíricas en Ciencias de la Educación.

cieras que proceden de los países del hemisferio norte. Las dependencias gubernamentales que desempeñan esta función generalmente están adscritas a los Ministerios de Educación. Sin embargo, es importante señalar que durante las décadas recientes ellas han resentido las limitaciones financieras que han enfrentado los respectivos gobiernos.

De acuerdo con una reseña realizada por A. Akkari y S. Pérez (1998), el Instituto de Investigaciones Educativas (de Brasil) que desde su fundación —en 1938— publica la reconocida Revista Brasileña de Estudios Educativos, sólo apoyó anualmente durante la década comprendida entre 1972 y 1982, un promedio de 24 proyectos de investigación. Esta cifra contrasta obviamente con el tamaño de la población de ese país. En Perú, el Instituto Nacional para la Investigación y Desarrollo de la Educación, organismo que hacia 1977 desarrollaba 90 proyectos de investigación, después de haber sufrido importantes reducciones en su presupuesto, fue clausurado y sustituido por una dependencia que tiene a su cargo la capacitación del personal docente y coordina algunas investigaciones en psicopedagogía y sociología de la educación. Algo similar ocurrió en Chile y en Colombia. En el primer caso se observó que el apoyo que había recibido el Centro para el Mejoramiento, Experimentación e Investigación Educativa fue severamente reducido. En el segundo, se reportó la clausura del Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE), el cual fue reemplazado por un Fondo de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS).

Las limitaciones descritas han tenido que ser subsanadas, en cierta medida, por las universidades, las organizaciones no gubernamentales y las agencias que proporcionan ayuda externa a los gobiernos de la Región. Las principales aportaciones de las primeras proceden de las tesis de magíster y de doctorado que elaboran los participantes en los programas de postgrado que funcionan en la Región —los cuales se han desarrollado rápidamente a partir de la segunda mitad de la década de 1970—. Se ha reportado, por ejemplo, que el 80% de las investigaciones educativas que se realizan en Brasil proceden de dichas instituciones.

Por otro lado, determinados organismos no gubernamentales han desempeñado en este terreno algunas funciones de elevada importan-

cia estratégica. Cabe mencionar, entre otras instituciones, al Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), institución fundada en Santiago de Chile en 1964 que fundó y coordina por propia iniciativa la “Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa” (conocida como REDUC); al Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), organismo de más reciente creación que también tiene su sede en Santiago de Chile y administra otro banco de datos sobre investigaciones educacionales; al Centro de Estudios Educativos (CEE), institución fundada en 1963 en la ciudad de México, que edita la “Revista Latinoamericana de Estudios Educativos”; a la Fundación Carlos Chagas (de Sao Paulo, Brasil); organismo que publica los “Cadernos de Pesquisa”; y al Centro de Reflexión Pedagógica y Experimentación (CERPE) establecido en la ciudad de Caracas, Venezuela.

Por último, las aportaciones de los organismos internacionales y de las agencias que proporcionan ayuda externa han sido de gran envergadura. Además de que algunas fundaciones privadas y determinados organismos multilaterales han contribuido significativamente al financiamiento de las actividades realizadas por organizaciones no gubernamentales, como las anteriormente mencionadas, estos organismos han apoyado por sí mismos la realización de importantes proyectos de investigación educacional. Cabe recordar, por ejemplo, el Proyecto sobre Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe, concluido en 1981, que fue financiado en forma conjunta por la Comisión Económica para América Latina, la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el Proyecto Principal de Educación que, en sus diferentes versiones, ha sido conducido por la UNESCO.

Por otra parte, importantes aportaciones económicas han procedido de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Japonesa de Ayuda Internacional y la Agencia de los Estados Unidos que tiene el mismo propósito (conocida como AID). De acuerdo con McMeekin (citado por Akkari y Pérez), el organismo mencionado en primer término aportó anualmente –entre 1990 y 1994– la suma de 1.1 billones de dólares al

financiamiento de proyectos educativos en la Región.

En síntesis, de acuerdo con los autores arriba citados, la capacidad de las dependencias gubernamentales –que desempeñaron en el pasado una función sustancial en el desarrollo de las investigaciones educacionales de la Región– ha disminuido durante las recientes décadas. Las universidades, a su vez, se han mantenido en la posición que tradicionalmente han ocupado, especialmente en los países en los que ha existido una fuerte tradición académica. Finalmente, las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo financiero de diversas agencias internacionales públicas y privadas, han venido adquiriendo una mayor capacidad para realizar investigaciones en este campo.

CAPÍTULO III

CAPACIDAD DE LOS PAÍSES PARA REALIZAR INVESTIGACIONES EDUCACIONALES Y VOLUMEN DE PUBLICACIONES DISPONIBLES

El uso de la información para el mejoramiento de la gestión depende de varios factores, como se hará notar más adelante; sin embargo, es evidente que para que ello ocurra se deben cumplir ciertos prerrequisitos. En primer lugar es necesario que cada país disponga de suficiente capacidad para realizar investigaciones educacionales; y, en segundo, que esté disponible un acervo de investigaciones sobre el respectivo sistema escolar, cuyos resultados sean aplicables. Por esta razón se decidió construir una tipología que refleje la situación en que se encuentran los países de la Región en relación con estos dos factores.

Estimación de la capacidad para la investigación educacional

Para dimensionar la capacidad que tienen los países para realizar investigaciones educacionales, fueron utilizados los datos e indicadores que aparecen en la tabla 1, a saber:

- El número aproximado de investigadores en educación de tiempo completo con que contaban los países a principios de la década de los noventa;

- Los años que han transcurrido desde la creación de su respectivo sistema de evaluación de la calidad educativa en los respectivos países. Se consideró que este dato refleja en forma aproximada la experiencia que tienen los países en este campo;
- Los gastos en investigación por habitante (expresados en dólares de finales de la década de 1980). Se consideró que este dato refleja en forma aproximada la capacidad económica que tienen los países para realizar investigaciones educacionales; y
- El número de variables relacionadas con el comportamiento de los sistemas educativos que están disponibles en las estadísticas de los respectivos países. Se consideró que estas variables son indispensables para realizar investigaciones educacionales

Estos datos fueron expresados como porcentajes del correspondiente al país que ocupó el primer lugar en cada caso, como se puede apreciar en la tabla 2. Finalmente, al promediar esos porcentajes, se obtuvieron los “índices de capacidad” que aparecen en la tabla 3.

Estimación del volumen de la producción disponible

Para dimensionar la producción de estas investigaciones, se recurrió a la base de datos producida por la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (conocida como REDUC), en la cual están registradas más de 20,000 investigaciones educacionales realizadas en la Región.²

En primer lugar se seleccionaron los registros en los que relaciona la investigación con los siguientes temas; a) políticas educativas, b) reformas educativas y c) innovaciones educativas; ya que se consideró que esas investigaciones son las que están más directamente destinadas a orientar la toma de decisiones. En segundo lugar, se clasificaron esos registros de acuerdo con los países a los que cada uno de ellos se refiere. (Los resultados obtenidos se

² Es obvio que en la base de datos mencionada no están registradas todas las investigaciones educacionales que han sido realizadas en la Región. Sin embargo, se puede afirmar con suficiente confianza que el contenido de la misma refleja, de manera aproximada, el volumen de investigaciones que se han referido a los temas mencionados.

encuentran en la tabla 1). Posteriormente, se siguió el mismo procedimiento en que se basó la estimación de los índices de capacidad para la investigación educacional; por tanto, los datos obtenidos para cada categoría fueron expresados como porcentajes de los correspondientes a los países a los cuales correspondieron las cifras más altas. (Los resultados se encuentran en la tabla 2) Por último, se obtuvieron los índices, representados por los promedios de los valores que fueron obtenidos en las tres categorías analíticas. (Los resultados aparecen en la tabla 3).

Resultados

Los procedimientos descritos permitieron generar una tipología que refleja la capacidad de los países para generar investigaciones educacionales, otra que se refiere al volumen de la producción obtenida, y una más que refleja el balance existente entre los dos anteriores. (Los resultados aparecen en la tabla 4). El hecho de que este balance tenga signo positivo, se podría interpretar como un indicador de que el país correspondiente está en condiciones de aumentar su producción de investigaciones utilizando de manera más intensiva su capacidad instalada. El que el balance tenga signo negativo podría significar que el país en cuestión ha sido más eficiente que los demás en el aprovechamiento de su capacidad, aunque lo más probable es que ello indique otros países lo han “subsidiado” mediante la realización de investigaciones sobre el sistema escolar del primero. Finalmente, el que el balance se aproxime a cero, se podría interpretar como un indicador de que el país en cuestión está aprovechando adecuadamente su capacidad para realizar investigaciones educacionales, y no ha sido “subsidiado” significativamente por los demás.

Cuando McMeekin (1998) analizó las estadísticas educacionales de los países de la Región encontró que –desde el punto de vista de la disponibilidad de información sobre sus respectivos sistemas escolares– los países se podrían clasificar en tres categorías, a saber: a) los que se encuentran en posición satisfactoria, b) los que se encuentran en la posición contraria; y c) los que están ubicados en posiciones intermedias.

Siguiendo este criterio, se puede afirmar, al observar los datos de las tablas mencionadas, que los países que tienen una mayor capa-

cidad para la investigación educacional –y al mismo tiempo disponen de mayores acervos de investigaciones sobre sus políticas, reformas e innovaciones educativas– son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En una situación intermedia se encuentran Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela. Por último, se advierte que los países cuya producción de investigaciones es más que proporcional a su capacidad para realizarlas (ya sea porque son más eficientes o porque han sido apoyados por investigadores de otros países) son: Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Uruguay.

CAPÍTULO IV

CONCEPTUACIÓN DEL USO Y EL IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN

Desde la década de 1970, C. Weiss –citada por Moncada el al: 2003– observó que las relaciones que existen entre el conocimiento y las políticas públicas son particularmente complejas; ya que, al contrario de lo que aparentemente se podría percibir, en pocas ocasiones ellas son lineales o directas. Por tal razón, esa autora desarrolló seis modelos –adicionales al que describía esas relaciones en forma lineal– para explicar este fenómeno; a los cuales la autora citada asignó las denominaciones siguientes: 1) Resolución de problemas, 2) Interactivo; 3) Político; 4) Táctico; 5) Iluminativo y 6) Intelectual

El primero, como su nombre lo indica, corresponde a las investigaciones que son realizadas con la finalidad de desarrollar una alternativa para resolver alguna situación problemática a la que se enfrentan los tomadores de decisiones. Generalmente, esas investigaciones provienen de las universidades o de los centros de investigación y desarrollo; y sus resultados son comunicados directamente a los responsables de diseñar e instrumentar las políticas públicas.

El modelo interactivo corresponde a aquellas situaciones en las cuales los investigadores, en estrecha colaboración con los tomadores de decisiones y con todos los interesados en el aprovechamiento de la información, en lugar de transmitir, “construyen” conocimientos acerca

de las características, debilidades y fortalezas de determinado sistema escolar, y generan –mediante la instrumentación de lo que F. Reimers y N. McGinn (1997) denominan “diálogos informados”– los cursos de acción que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

Al modelo político corresponden, a su vez, las investigaciones que persiguen la finalidad de justificar alguna decisión que ha sido previamente tomada. Generalmente, ellas provienen de las dependencias gubernamentales o de ciertos organismos internacionales; y sus resultados suelen ser difundidos entre grandes audiencias a través de los medios masivos de comunicación.

El modelo táctico se refiere a las investigaciones que son realizadas para justificar que en determinado momento no sea tomada una decisión específica. En estos casos, los responsables de las políticas públicas piden información adicional para demorar una acción que no juzgan compatible con sus intereses personales o políticos. Los resultados de esos estudios suelen ser difundidos por medio de los medios de comunicación masivos.

Corresponden al modelo iluminativo las investigaciones que gradualmente informan sobre la naturaleza de determinados problemas e identifican alternativas para resolverlos. Esas investigaciones, al generar conceptos, descubrir problemas, diseñar modelos o teorías, pueden influir en las agendas de los tomadores de decisiones, quienes absorben esos conceptos de manera sutil e indirecta. Esos estudios son generalmente realizados en las universidades o centros de investigación y sus resultados son difundidos a través de los medios de comunicación masiva.

Por último, al modelo intelectual corresponden las investigaciones que –en conjunto con otras fuentes de información– elevan la calidad del debate público sobre determinados temas de interés general. Esas investigaciones proporcionan al público la información necesaria para determinar el verdadero alcance de los problemas, sus orígenes, consecuencias y las vías a las que se puede recurrir para resolverlos. A continuación se reseña una investigación cuyos autores, con base en la tipología descrita, analizaron las políticas educativas de un país específico.

CAPÍTULO V

UN ANÁLISIS DE LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE LA INVESTIGACIÓN Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS A NIVEL NACIONAL

Con base en la tipología de Weiss arriba descrita, y con el apoyo del Programa Regional para la Reforma Educativa en América Latina –así como del Global Development Network– un conjunto de investigadores encabezados por G. Moncada llevaron a cabo (en la Dirección de Investigación de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, de la ciudad de Tegucigalpa) una interesante investigación acerca de las relaciones que han existido en Honduras entre la investigación y las políticas instrumentadas con la finalidad de mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en ese país. (Moncada et al: 2003)

Esos investigadores analizaron, por una parte, la evolución de las políticas que en ese país fueron instrumentadas con la finalidad arriba mencionada; y, por otra parte, elaboraron un inventario de las investigaciones realizadas en el mismo país entre 1990 y 2002. Así localizaron 345 trabajos de investigación y analizaron en detalle 57 de los mismos, por considerar que más directamente se relacionaban con alguna de las políticas cuyo vínculo con la investigación los propios autores se habían propuesto estudiar. Esas políticas fueron: 1) La formación inicial y continua de los docentes; 2) La capacitación docente; 3) La descentralización educativa; 4) La evaluación del aprendizaje en educación básica; y 5) La extensión de la educación básica a 9 grados.

Por la importancia que sin duda tiene dicha investigación, se juzgó conveniente elaborar –con fines ilustrativos– una breve síntesis de los resultados de la misma. Se mostrará, por un lado, la forma en que se relacionaron –desde la perspectiva teórica de Weiss– las investigaciones (que esos autores analizaron) con cada una de las políticas arriba mencionadas; y, por otro lado, la forma en que se relacionaron los modelos desarrollados por Weiss, con los medios a través de los cuales fueron difundidos los resultados de las investigaciones analizadas. Los hallazgos aparecen en las tablas 5 y 6.

Como se puede apreciar en la primera de las tablas arriba mencionadas, la mayoría de las investigaciones analizadas por los autores cita-

dos corresponden al modelo político. En segundo lugar se encuentran las que se refieren al modelo iluminativo. Vienen después las que corresponden al modelo de resolución de problemas y al modelo interactivo. En el último sitio se encuentran las que se relacionan con el modelo táctico y con el lineal.

Ahora bien, al analizar los diversos temas de las investigaciones se observa que las que se refieren a la formación de docentes se concentran en el modelo iluminativo; en tanto que las referidas a la capacitación docente corresponden principalmente al modelo de resolución de problemas. Por último, los estudios que se relacionan con la descentralización educativa, con la evaluación de los aprendizajes y con la extensión de la educación básica a 9 grados corresponden mayoritariamente al modelo político.

Por otra parte, en la tabla 6 se observa que los resultados de la mayoría de los estudios analizados fueron comunicados directamente a los tomadores de decisiones. En segundo lugar se encuentran los estudios dados a conocer al público en general y los que fueron elaborados mediante el diálogo entre los investigadores y los responsables de diseñar e instrumentar las políticas educativas. Llama la atención, finalmente, que en el último sitio estén ubicadas las investigaciones que fueron difundidas en los ambientes académicos.

En la tabla arriba mencionada también se puede apreciar que los estudios correspondientes al modelo iluminativo fueron principalmente difundidos entre el público en general (es decir, en el “ambiente”). Como se podría esperar, los relacionados con el modelo interactivo fueron desarrollados en comunicación con los tomadores de decisiones. Por último, los resultados de los estudios que corresponden al modelo político, al modelo táctico, al modelo de resolución de problemas y al modelo lineal, fueron mayoritariamente comunicados en forma directa a los tomadores de decisiones.

CAPÍTULO VI

DESCRIPCIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS ESPECÍFICAS

En este capítulo se describen analíticamente un conjunto de experiencias que se han obtenido en algunos países latinoamericanos. Ellas son las siguientes:

- ◆ Sistemas de medición de la calidad de la educación (los cuales se aproximan al modelo lineal);
- ◆ Búsqueda de alternativas para disminuir la deserción; generación de información para mejorar la equidad mediante la focalización de las acciones y para retroalimentar los programas, (mismas que se aproximan al modelo iluminativo).
- ◆ Construcción de una reforma educativa basada en la participación social corresponde más nítidamente al modelo interactivo.

Sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación

Introducción

Estos sistemas desempeñan dos funciones distintas. La primera es de índole principalmente administrativa –ya que está destinada a orientar la toma de decisiones relacionadas con el funcionamiento normal del sistema escolar– y la segunda es semejante a la tarea que desempeñan los sistemas de control de calidad con que cuentan algunos sistemas productivos.

En el primer caso, las evaluaciones aportan los datos que son necesarios, por ejemplo, para seleccionar a quienes son admitidos como alumnos, docentes o administrativos en determinado establecimiento escolar; o la que se requiere para asignar adecuadamente los incentivos destinados a reconocer el buen desempeño del personal docente que labora en una institución determinada; o la relacionada con la acreditación de algún ciclo escolar; o bien, la que está destinada a dar a conocer a los posibles clientes de un establecimiento escolar la posición en la cual se encuentra ese establecimiento –desde el punto de vista de la calidad de la educación impartida– en relación con todos los que se encuentran en condiciones semejantes al mismo. Cuando las evaluaciones son realizadas con estas finalidades, corresponden a las que Ravela (2001) denomina “de alto riesgo”, ya que las decisiones que en ellas se basan tienen repercusiones en personas o establecimientos específicos.

En el segundo caso, los sistemas de medición de la calidad realizan evaluaciones formativas (es decir, producen estudios encaminados a retroalimentar a quienes pueden aprovechar productivamente sus resultados). Esos estudios aportan información destinada a ser utilizada provechosamente (y no a servir de base para aplicar castigos o distribuir incentivos) sobre la situación en que se encuentra la calidad de la educación impartida en determinado establecimiento, grupo escolar, nivel o modalidad del sistema, etc. También pueden contener análisis sobre la forma en la que esa situación ha evolucionado, e investigaciones sobre los factores que explican las situaciones observadas. Por tanto, desde este punto de vista, dichas evaluaciones se encuentran entre los instrumentos que mejor pueden contribuir a establecer las condiciones necesarias para mejorar la gestión educacional –y por ende la calidad de los resultados de los establecimientos y de los sistemas escolares–. De acuerdo con Ravela, tales evaluaciones son calificadas como “de bajo riesgo”; ya que sus resultados no están destinados a premiar ni a penalizar a personas o establecimientos determinados.

A lo anterior se debe que, a partir de la década de 1990, se hayan creado en América Latina diversos sistemas destinados a desempeñar esta función. El mismo autor arriba citado, al analizar un conjunto de informes de evaluación correspondientes a diez países de la Región (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay), encontró que la mayoría de esos sistemas enfatizan finalidades de carácter formativo, que por tanto no tienen consecuencias directas sobre las escuelas. Además de proveer información a la ciudadanía, dice Ravela, la mayoría de los sistemas de evaluación asume como misión principal la de aportar información relevante a tres públicos específicos, con el fin de que la usen con la finalidad de mejorar la calidad de la educación. Esos públicos son: las autoridades educativas y los tomadores de decisión; los directivos y docentes de los establecimientos escolares; y las familias de los estudiantes.

Los resultados de las evaluaciones son difundidos a través de diversos tipos de documentos, como son: los informes generales de resultados; los informes específicos sobre factores asociados a los aprendizajes; las publi-

caciones dirigidas a los docentes; los reportes dirigidos a las familias, así como informes de resultados por establecimiento educativo.

Conocimiento y uso de la información generada por estos sistemas

Muy recientemente, y gracias al patrocinio del Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), se ha empezado a investigar en forma empírica –mediante la realización de estudios de caso– quiénes usan la información generada por estos sistemas, con qué intensidad lo hacen, y qué impacto tiene ese uso en las actividades que los usuarios de la información desarrollada en los sistemas educativos de la Región. A continuación se presentan algunas de las observaciones que han sido hechas al respecto, así como –en forma muy abreviada, desde luego– los resultados de los análisis que se han empezado a realizar con el objeto de detectar los factores determinantes de las situaciones observadas.

En primer lugar, se citarán algunas observaciones efectuadas por T. Fernández y C. Midaglia (2003), quienes llevaron a cabo una investigación en la que comparan la forma en que la información procedente de los sistemas de evaluación es utilizada en México y en Uruguay. Al hacerlo, esos autores clasificaron a los maestros y directores mexicanos y uruguayos en función de la eficacia con la cual fue gestionada, en sus respectivas jurisdicciones, la información procedente de las evaluaciones educativas; y encontraron lo siguiente:

- Las proporciones de docentes que habían leído algún informe procedente de los sistemas de evaluación oscilaron entre el 42% (en las jurisdicciones en las cuales la gestión de la información fue más deficiente) y el 64.8% (en las jurisdicciones que se encontraron en la situación contraria). A su vez, las proporciones de directores que habían leído algún informe variaron del 42.9% y el 90%. (Cf. op. cit: 113)
- Las proporciones de docentes que utilizaron los reportes de evaluación para el trabajo pedagógico de sus grupos oscilaron entre el 30% y el 69.6% (Cf. Ibid: 126)
- Al preguntar a los docentes cuáles fueron las actividades que se realizaron en sus escuelas para tomar en cuenta los reportes de evaluación, los mexicanos respondieron mayorita-

riamente que el contenido de los reportes sólo había sido tratado de manera informal, en alguna reunión convocada con otra finalidad. A su vez, la mayoría de los uruguayos informó que en sus escuelas no se llevó a cabo ninguna actividad relacionada con los reportes mencionados. (Cf. Ibid:149). Como se puede apreciar, estos resultados reflejan que en los dos países incluidos en el estudio existen importantes deficiencias en el conocimiento y uso de la información mencionada. Y no sería muy aventurado suponer que deficiencias semejantes (o incluso más acentuadas) se estén presentado en los demás países de la Región.

Un segundo estudio que aporta información relevante en relación con este tema fue realizado bajo la dirección de G. Tiramondi e I. Dussel (2003), y llevado a cabo en tres jurisdicciones (o provincias) de Argentina. La información recabada provino de entrevistas efectuadas a supervisores escolares, directores de establecimientos, profesores, representantes sindicales y miembros de las Legislaturas Provinciales.

Las autoras arriba citadas encontraron que los distintos actores que fueron entrevistados –funcionarios políticos y técnicos, personal de las escuelas y representantes gremiales y legislativos– están enterados de la existencia de los sistemas de información educativa y sin embargo, en términos generales, no han incorporado en forma significativa esta información en el desarrollo de las políticas locales o nacionales, ni en la gestión escolar. Entre el conocimiento y su uso encontraron, pues, un vacío.

Sin embargo, en la subutilización de la información las investigadoras encontraron diferencias de grado: En efecto, observaron que al menos la mitad de los funcionarios políticos o técnicos, sobre todo los vinculados directamente con actividades de planeamiento, utiliza información proveniente de los “Relevamientos Anuales” (RA) llevados a cabo por la Red Federal de Información, así como de los “Operativos Nacionales de Evaluación” (ONE). Sin embargo, merece especial atención que ese uso decrece notablemente según se trate –y en este orden– de los supervisores, directores y profesores, es decir, de quienes podrían aprovechar la información más directamente en los queha-

ceres cotidianos de los establecimientos escolares.

Al proponerse explicar esta situación, las autoras detectaron varios factores. Algunos de ellos se relacionan con las características de los sistemas de información, sus productos y estrategias de difusión. Otros tienen que ver con las condiciones de la cultura organizacional en la que se esperaba que fuese utilizada la información mencionada. En el capítulo final de este documento, que se refiere a las recomendaciones derivadas del mismo, se retomarán algunos de esos hallazgos.

Paralelamente a lo anterior, las autoras reportan que sus entrevistados utilizan con mayor frecuencia en la gestión cierta información de carácter administrativo y la que ellas llaman “casuística”. La primera se refiere a la información que se encuentra en los registros administrativos del sistema escolar y, la segunda, a opiniones basadas en experiencias que todavía no han sido sistematizadas.

Información generada para descubrir cursos de acción encaminados a disminuir la deserción escolar

Durante los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la década siguiente, se implementó en México el programa que se conoció con el nombre de “Primaria para Todos los Niños”, cuyo propósito consistió en instrumentar un conjunto de medidas encaminadas a satisfacer íntegramente la demanda correspondiente al nivel educativo mencionado. Para lograr este objetivo era necesario, entre otras cosas, abatir la deserción escolar.

Es importante señalar que en ese momento el conocimiento acerca de la naturaleza y del peso que tienen en la deserción los factores internos al sistema escolar (cuyo control se encuentra, por tanto, dentro del ámbito de acción de las autoridades educativas) no era suficientemente sólido como para apoyar la construcción de alternativas que permitieran combatir el problema referido. Por esta razón, los responsables del programa mencionado contrataron al Centro de Estudios Educativos (un organismo privado establecido en la ciudad de México que, desde 1963 se ha dedicado a la investigación de los problemas educacionales) para que realizara una investigación encaminada a generar la información requerida. La in-

vestigación fue llevada a cabo y sus resultados, después de haber sido entregados a los responsables del programa mencionado, fueron publicados (Cf. Muñoz Izquierdo, C: 1979).

Entre las principales conclusiones de la investigación mencionada destaca la referida a que “el atraso escolar es un fenómeno que se reproduce a sí mismo”; lo que significa que la deserción escolar, en un alto porcentaje, se deriva de la reprobación; la cual, a su vez, se presenta después de la aparición de diversas situaciones de atraso escolar relativo en los aprendizajes de los niños, derivadas de diferencias en habilidades y conocimientos, condiciones de extraedad (lo que significa que algunos niños cursan un grado inferior al que correspondería a sus respectivas edades) y determinados comportamientos de los maestros.

Estas observaciones sirvieron de base al diseño de un conjunto de acciones preventivas y correctivas, encaminadas a combatir la reprobación y el atraso en los aprendizajes. En el transcurso de 7 años se logró beneficiar con esas acciones a cerca de un millón de niños. Aproximadamente el 70% de ellos fueron capaces de avanzar dos grados en un ciclo escolar o evitaron abandonar la escuela. (Cf. Álvarez, J: 1986); lo cual permite apreciar el valor del conocimiento en que se basaron las acciones referidas.

Información generada para disminuir la inequidad educativa mediante programas focalizados

El Programa de las 900 escuelas Este programa se inició en la República de Chile en 1990, con el objeto de beneficiar a las escuelas básicas subvencionadas no rurales (de organización completa) que obtienen los rendimientos académicos más bajos en el 4° grado de la enseñanza básica. Estas escuelas representan el 10% de las de cada departamento provincial. Es importante señalar que la información sobre el rendimiento académico (que constituye un elemento esencial para la operación del programa) es proporcionada por el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación).

El programa proporciona apoyo técnico a los establecimientos escolares que se encuentran en situación precaria en cuanto al rendimiento y condiciones económicas de los

alumnos. Su propósito es atender de manera diferenciada a los niños que están en condiciones más desfavorables para aprender, entregando a los docentes, directivos y alumnos más recursos técnicos y materiales educativos que los que reciben las demás escuelas subvencionadas.

Las evaluaciones del impacto del programa mostraron, en una primera aproximación, que la brecha pre-existente entre el rendimiento promedio de las escuelas beneficiadas y el promedio de todas las escuelas gratuitas se fue cerrando a través del tiempo; al punto de que en 1996 las escuelas beneficiadas obtuvieron rendimientos superiores al promedio del rendimiento de las demás. (cf. Santiago Consultores: 2000, p.31) Posteriormente, a través de una evaluación más precisa –basada en la observación de un grupo control– se detectó que el impacto académico del programa fue positivo entre 1990 y 1992; fue negativo entre 1993 y 1996 (ya que las escuelas beneficiadas aumentaron su puntaje en menor proporción que otras escuelas de características similares que no participaron en el programa, lo cual pudo ser atribuido a la implantación de un programa que benefició a todas las escuelas) y volvió a ser positivo entre 1997 y 1999. (Ibid:33) Estas observaciones muestran, pues, el valor de aprovechar la información generada a través del SIMCE con la finalidad de implantar políticas de discriminación positiva.

El programa de Desarrollo Humano
“Oportunidades”

Este programa es operado en la República Mexicana a nivel nacional y, como el anterior, se basa en la filosofía de la discriminación positiva. Sin embargo, a diferencia del que acaba de ser reseñado –el cual se propone mejorar la calidad de la oferta escolar y elevar los aprendizajes de los alumnos–, éste busca combatir la deserción del sistema educativo mediante el fortalecimiento de la demanda escolar, para lo cual instrumenta un conjunto de medidas encaminadas a contrarrestar los efectos negativos del costo de oportunidad implícito en la asistencia al sistema educativo.

Los beneficiarios del programa son familias seleccionadas mediante la generación de información específicamente destinada a esta finalidad; (como es la elaboración de “padrones” o censos que son levantados en las zonas

urbanas y rurales en que se concentra la población que vive en condiciones de pobreza).

El programa asigna becas educativas a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias que asisten a la escuela a partir del tercer grado de primaria y, desde el ciclo escolar 2002-2002, también al último de la educación media superior (el cual equivale al 12° grado del sistema escolar). Además, proporciona apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares y otras ayudas relacionadas con la alimentación y la salud de los miembros del núcleo familiar.

En 2003, el programa benefició a 4,240,000 familias, proporcionó 4,492,100 becas y repartió 1,820,400 paquetes de útiles escolares. (Cf. Gobierno Federal de México: 2003, p.27). Con estas acciones, en ese año fue posible incrementar un 23% el número de jóvenes que termina la secundaria en zonas rurales y aumentar la matrícula en educación media superior. En las zonas rurales este incremento fue de 37.8%; en tanto que en las urbanas marginales el crecimiento fue de 6.4%.³ Estas observaciones corroboran, pues, la pertinencia que tiene generar la información en que se basa la selección de los beneficiarios del programa descrito, ya que ella permite focalizar adecuadamente la asignación de recursos destinados a mejorar la escolaridad de los niños y jóvenes que se encuentran en condiciones precarias.

Información generada para retroalimentar los programas orientados a mejorar la equidad en la distribución de oportunidades educativas

Como se habrá observado, los programas descritos en el inciso anterior han sido sometidos a procesos de evaluación “sumativa”, ya que han estado encaminados fundamentalmente a valorar los efectos de las experiencias en cuestión. Sin embargo, es necesario hacer notar que la mayoría de los programas que están siendo implementados en América Latina para mejorar la calidad de la educación y la equidad en la distribución de las oportunidades educativas, se

³ Cabe señalar que se han realizado análisis econométricos, basados en diseños cuasi-experimentales, con la finalidad de medir el grado en el cual estas observaciones pueden ser interpretadas como efectos del propio programa. Los resultados de esos análisis han sido estadísticamente significativos. (Cf. Parker, S W: 2003)

basa en teorías de reciente desarrollo y tiene por tanto un carácter experimental. De esto se desprende la necesidad de someterlos a rigurosos procesos de evaluación formativa, ya que sólo de ese modo sería posible detectar oportunamente las medidas que pudieran ser necesarias para mejorar el diseño y el funcionamiento de los mismos.

Acertadamente, Reimers (2002) ha hecho notar que para que esas evaluaciones cumplan adecuadamente esa función deben basarse en bases de datos longitudinales, que contengan información sobre una amplia gama de resultados educativos, cuyos datos hayan sido analizados en forma apropiada para asegurar su comparabilidad a través del tiempo, y que atribuyan a los factores escolares las proporciones de las varianzas que no se deriven de diferencias individuales entre los estudiantes, mediante la realización de análisis estadísticos apropiados.

Al respecto es importante mencionar, a título de ejemplo, que entre los diversos programas que con el propósito arriba mencionado han sido patrocinados por el Banco Mundial en México, sólo uno ha sido sometido a un proceso de evaluación formativa.⁴ Sin embargo –como afirma el autor arriba citado– debido a la insuficiencia de recursos para desarrollar la capacidad necesaria para producir y utilizar estas evaluaciones, quienes toman decisiones se quejaron de que los productos obtenidos fueron muy costosos. Por esta razón, decidieron dejar de aportar los recursos que hubieran sido necesarios para profundizar el ámbito de la evaluación, al grado de que los fondos que habían sido asignados en el mismo Banco Mundial para realizar la evaluación sumativa del programa referido nunca fueron utilizados. (Ibidem: pp. 22 ss)

Esta experiencia sugiere al menos dos comentarios. En primer lugar, llama la atención la escasez de evaluaciones formativas, las cuales deberían estar previstas (con financiamiento asegurado) desde el momento en que cada

⁴ Esta afirmación se basa en una declaración hecha por el funcionario encargado de la administración de los programas mencionados, en un evento de carácter público (realizado en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México). La naturaleza del programa y los resultados de la evaluación del mismo pueden consultarse en: Muñoz Izquierdo, C. et al (2000)

programa de mejoramiento de la calidad es aprobado. En segundo lugar, de esta experiencia se desprende la necesidad de asegurar la efectividad de costos de esas evaluaciones. Sin embargo, es probable que ello sólo pueda lograrse en forma paulatina, porque no es difícil que su logro dependa de la acumulación de suficientes experiencias en ese campo.

Información construida mediante la participación social

Uno de los modelos que fueron mencionados en el capítulo IV de este documento –en el que se describieron las relaciones que existen entre la información y la toma de decisiones– es el que recibe la denominación de “interactivo”. A éste corresponden, como ahí se decía, aquellas experiencias en las que la información no es simplemente transmitida o comunicada por los expertos a los tomadores de decisiones, sino que es construida mediante la participación de los investigadores y de los diversos sectores que estén de alguna manera involucrados en la génesis y/o la solución de los problemas a los que se refieran las experiencias en cuestión.

Los investigadores F. Reimers y N. McGinn reportan un interesante caso de este tipo, que fue realizado bajo la responsabilidad de ellos mismos. (Cf. 1997: pp. 159-166). Se trata de la evaluación del sector educativo de El Salvador que se llevó a cabo en 1993-94, y que sirvió de base a la reforma educativa realizada por el gobierno que accedió al poder en ese país en el verano de 1994.

Dichos investigadores, que pertenecían en ese momento a un instituto de investigación asociado a la Universidad de Harvard (Harvard Institute for International Development), integraron un equipo de 35 asesores técnicos; 22 de los cuales fueron ciudadanos salvadoreños. En la realización del estudio participaron también dos instituciones que gozaban de credibilidad entre diferentes sectores sociales de ese país (la Universidad Centroamericana y la Fundación Empresarial para el Desarrollo de la Educación) así como el propio Ministerio de Educación de El Salvador. En coordinación con las instituciones participantes, fue establecido además un comité asesor para el proyec-

to, en el cual participaron 50 representantes de más de 30 organizaciones⁵.

Como resultado del proyecto, el Ministerio de Educación incluyó entre sus prioridades la expansión del acceso a la educación en las áreas rurales; inició un experimento para promover la autonomía escolar; al diseñar proyectos que fueron financiados por los bancos internacionales asignó una alta prioridad a la actualización de los maestros; continuó la descentralización administrativa, fomentó la participación de los padres de familia aún en asuntos académicos; y apoyó las innovaciones a nivel local.

El proyecto, como afirman los autores citados, ofreció oportunidades para establecer nuevas formas de colaboración entre los académicos de las universidades y los funcionarios del gobierno; entre el sector privado y el público; y entre los partidos políticos, los empresarios, y las organizaciones religiosas y comunitarias. En síntesis, la experiencia descrita estimuló un proceso de diálogo público acerca de la educación y abrió nuevos cauces para expandir las oportunidades educativas.

CAPÍTULO VII

ALGUNAS SUGERENCIAS

Introducción

Está generalmente aceptado que el avance del conocimiento no sólo puede producir efectos en las políticas públicas, en la adopción de innovaciones o en las prácticas de los diferentes actores que intervienen en los sistemas y establecimientos escolares. Ese avance también puede repercutir, entre otras cosas, en el desarrollo de nuevos paradigmas explicativos; en los programas de formación de investigadores; en la construcción de una opinión pública más madura, así como en la modificación de las actitudes y valores de los diferentes actores que intervienen en los sistemas escolares.

⁵ Ministerios de Educación, Planeación y Finanzas, el Congreso, el principal partido de oposición, la Cámara de Comercio, la Asociación de Exportadores, la Asociación de Industriales, los sindicatos magisteriales, universidades públicas y privadas, organismos no gubernamentales, y otros grupos relevantes.

Ahora bien, de acuerdo con los objetivos de este reporte, en este capítulo sólo se sugieren algunas alternativas encaminadas a aumentar la probabilidad de que el uso del conocimiento contribuya a mejorar la gestión de los sistemas educativos, ya que de esto depende que la educación impartida alcance los estándares de calidad, equidad, eficacia, pertinencia y eficiencia que nuestras sociedades les están exigiendo.

Como se hizo notar en un taller organizado por la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe –OREALC– (que se llevó a cabo en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, del 5 al 8 de julio de 2002) el impacto del conocimiento en la gestión de los sistemas y establecimientos escolares se genera a través de un conjunto de dinámicas que convierten este proceso en un fenómeno más complejo de lo que a primera vista es aparente; por lo que ese impacto no puede ser analizado como si sólo se tratara de un proceso técnico. En efecto, en ese proceso convergen algunas dinámicas de naturaleza social, de índole científica, algunas referidas a la comunicación que necesariamente tiene que existir entre los diferentes actores de los sistemas educativos y otras, de carácter netamente político.

Las dinámicas sociales se refieren a los procesos mediante los cuales las necesidades de los sistemas escolares (que son detectadas a través de las investigaciones) llegan a ser conocidas y adecuadamente valoradas por los tomadores de decisiones. La dinámica científica se relaciona con los procesos a través de los cuales se produce la auto-corrección epistemológica que ocurre en el seno de las comunidades científicas, de la cual depende la perdurabilidad de la validez de los conocimientos que van siendo construidos. (Los resultados de esta dinámica se reflejan en la gradual sustitución de los “paradigmas” a los que recurren los investigadores para explicar los fenómenos, y su eficacia depende de la medida en la que los resultados de las investigaciones son adecuadamente difundidos).

En estrecha relación con la dinámica científica se encuentra la que se refiere a la comunicación entre los diferentes actores de los sistemas educativos, de la cual depende más cercanamente la transferencia (y por ende el uso) del conocimiento; por tanto, esta dinámica no sólo se refiere a la interconexión entre las

comunidades de investigadores (la cual se relaciona directamente con la dinámica científica) sino también a la que debería existir entre los propios productores del conocimiento, los planificadores, los administradores de los sistemas establecimientos escolares, los docentes, así como entre todos esos grupos o sectores entre sí.

Por último, la dinámica política se refiere a aquellos procesos que se desarrollan al interior de los círculos de poder, de los que depende que los tomadores de decisiones agentes alviertan que, una vez adecuadamente procesadas, la satisfacción de las demandas de los diferentes actores de los sistemas escolares (y de la sociedad más amplia) se puedan convertir en apoyos efectivos para el propio sistema al que tales demandas están dirigidas, es decir, que tales demandas adquieran el peso necesario para producir decisiones favorables.

Por otra parte, y antes de entrar en materia, es necesario hacer notar que para que la información pueda influir en el mejoramiento de la gestión es indispensable que las autoridades responsables de los diferentes niveles de los sistemas escolares estén dispuestas a que la información disponible esté al alcance de todas las audiencias que potencialmente podrían utilizarla, o al menos no impidan que eso ocurra. Este requisito, desafortunadamente, no siempre se ha cumplido como lo demuestra, por ejemplo, una experiencia que reporta por F. Reimers (2002); misma que tuvo lugar a mediados de la década de 1990.

De acuerdo con ese autor, el viceministro de Educación de un país latinoamericano convocó a algunos de los mejores investigadores que él conocía a una reunión en la que se analizarían los resultados de la evaluación del aprovechamiento escolar que se había realizado en dicho país como parte del Third Mathematics and Science Study (TIMSS). Ese estudio detectó que el desempeño de los estudiantes del país en cuestión estuvo por debajo de los de la mayoría de los que participaron en el estudio. El viceministro pidió a los investigadores que hicieran comentarios acerca de la forma en la que esos resultados serían interpretados por la comunidad de investigadores y por el público en general. Después de haber escuchado las respuestas, el funcionario recogió los reportes del estudio, solicitó a los participantes que no mencionaran la realización de esa consulta y

ordenó que los resultados del estudio fuesen mantenidos en absoluto secreto. Después, el propio viceministro informó a la Asociación Internacional para la Evaluación del Aprovechamiento Escolar (IEA por sus siglas en inglés) que su país se retiraba del estudio y que no permitiría que los resultados del mismo fuesen diseminados.

Cabe señalar que esa disposición fue obedecida hasta que, algunos años después, el partido político que sostenía al gobierno al que pertenecía el funcionario mencionado perdió las elecciones presidenciales. Ahora bien, es cierto que no se dispone de documentación sobre otras experiencias que, como la descrita, pudieron haber tenido lugar en otros países de la Región; pero no se podría descartar a priori la probabilidad de que el caso descrito sea representativo de otras situaciones semejantes.

Destinatarios de las sugerencias

Una vez aclarado lo anterior, se describe a continuación un conjunto de sugerencias dirigidas a diferentes destinatarios. En otros estudios (como el de Tiramondi et al: 2003) han sido identificados los siguientes:

- los productores de la información;
- los planificadores y gestores de los sistemas educativos;
- los responsables de las áreas de capacitación de funcionarios; y
- los responsables de diseñar políticas de información dirigidas a los supervisores y a los directivos de los establecimientos escolares

Sin embargo, al observar este proceso desde una perspectiva más amplia, se consideró necesario iniciar este apartado mencionando otras dos instancias que sin duda tienen una importancia estratégica de primera importancia: los comunicadores sociales y los responsables de operar los bancos de información.

Sugerencias relacionadas con la comunicación social

Si la información que es habitualmente generada por las oficinas de estadística, por los investigadores y por quienes desarrollan innovaciones educativas permanece encapsulada, es decir, si no es eficazmente puesta al alcance de la opinión pública de los respectivos

países, los análisis, propuestas y evaluaciones realizadas por los especialistas difícilmente llegarán a ser tomados cuenta por los tomadores de decisiones. Por eso es necesario utilizar diversos mecanismos, como los diversos medios de comunicación social, que bien pueden contribuir a evitar este problema.

Sin embargo, para que la utilización de esos medios sea eficaz, es indispensable desarrollar estrategias específicamente dirigidas a lograr este objetivo. Entre ellas se encuentra el impulso del periodismo especializado en temas educativos.

Afortunadamente, en América Latina ya se han desarrollado algunas experiencias interesantes, como el Observatorio Ciudadano de la Educación; el cual funciona gracias al liderazgo de un grupo de investigadores especializados en el análisis de las políticas educativas del país y aglutina a varios centenares de ciudadanos interesados en estos temas. Esa iniciativa merece ser observada de cerca para poder aprovechar sus experiencias en la medida que sea aconsejable.

También en México (mediante un esfuerzo realizado conjuntamente por el mismo Observatorio y por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) se están llevando a cabo unos “talleres para periodistas” con la finalidad de lograr que esos comunicadores difundan la información educativa en forma objetiva y que estén preparados para emitir juicios adecuadamente fundamentados.

Sugerencias dirigidas a los responsables de los bancos de información

Durante los últimos años ha sido notable la expansión de las bases de datos que contienen información acerca de la naturaleza, el origen y las consecuencias de los problemas que afectan a los sistemas escolares de la Región. Sin embargo, la cantidad de la información disponible no basta –y hasta puede convertirse en obstáculo para detectar la que en cada situación pueda ser pertinente. Por eso es necesario agregar valor a la información que está disponible en esas bases –y tomar las medidas que sean necesarias para dirigirla hacia audiencias específicas–

Para lograr lo anterior es necesario delimitar el alcance de cada material registrado en las bases de datos y asegurar la congruencia entre el modelo metodológico en que dicho material

se base, y el objetivo perseguido por el (o los) autor(es) correspondientes. Esto exige, por ejemplo, distinguir si el material respectivo se refiere a una investigación basada en determinada teoría; a un estudio exploratorio o descriptivo (una encuesta, por ejemplo) sobre una situación o un problema específico; al reporte (descriptivo o evaluativo) de algún programa, experimento o ensayo encaminado a resolver determinado problema (señalando el ámbito geográfico e institucional –escuelas, países, provincias, etc.– en el que ese programa o experimento fue realizado); al reporte (también descriptivo o evaluativo) sobre las acciones generales de alguna dependencia pública (señalando el nivel de gobierno en el que esa dependencia se encuentra) o de algún organismo no gubernamental; o, bien, si se trata de un ensayo, propuesta, o argumentación a favor o en contra de determinada política, programa o acción educativa.

Una vez que se ha definido el ámbito geográfico e institucional al que corresponde el material analizado es necesario distinguir si su contenido se refiere fundamentalmente a procesos pedagógicos, administrativos, sociales, culturales, económicos o sistémicos que se desarrollan en las aulas, en una institución que imparte educación de determinado nivel, en una comunidad –o conjunto de las mismas–, en un subsistema educativo o en un sistema nacional. Ello permitirá atraer la atención del público interesado en cada uno de esos campos hacia el resumen correspondiente. Por último, y como es lógico, el resumen de cada uno de los tipos de materiales mencionados requiere una determinada especificación metodológica. (ya que no se puede seguir el mismo camino para resumir una investigación, un estudio, un ensayo, un reporte, etc.).

Una segunda medida que es necesario tomar para avanzar en este proceso, se refiere a la valoración del alcance de los resultados de cada material registrado, cuando éste proceda de una investigación –basada en determinada teoría o de un estudio exploratorio, independientemente de que su autor haya utilizado métodos cuantitativos o cualitativos al realizarlo– Esto implica, como es obvio, determinar –mediante el análisis de los procedimientos seguidos por los autores al construir y al analizar la información en que se basa el reporte –si esos resultados son estadísticamente generali-

zables— o si sólo son aplicables a una situación determinada, en cuyo caso habría que señalar si ese resultado es novedoso, o si siendo similar a otros —por referirse a alguna realidad previamente analizada— es convergente con —o divergente de— los que hayan sido obtenidos anteriormente.

Esta valoración (basada en una clara delimitación del ámbito institucional y geográfico al que se refiera cada reporte) permitiría, pues, observar y explicar discrepancias y convergencias entre los resultados obtenidos por diversos investigadores; lo que permitiría producir materiales en los que se sinteticen los resultados de varios estudios referidos a un tema determinado. Es importante mencionar que no se trataría de producir “inventarios comentados” de las investigaciones analizadas, sino de obtener resultados que reúnan las condiciones necesarias para orientar el diseño de nuevas investigaciones, de evaluaciones más amplias en relación con determinadas experiencias, o de implantar determinadas intervenciones pedagógicas o administrativas.

Por último, como lo han hecho notar diversos analistas, es innegable que los investigadores educacionales están frecuentemente divididos entre sí, debido a las divergencias que existen entre los paradigmas que utilizan al analizar e interpretar los fenómenos. Esto redundaría en que los hallazgos de las investigaciones se encuentren fragmentados y sean difícilmente reconciliables entre sí; lo que debe ser tomado en cuenta al intentar sintetizar los resultados de las investigaciones realizadas.

Sugerencias relacionadas con la producción del conocimiento

Es plausible suponer que el difundir información de calidad deficiente puede producir efectos más nocivos que los que se podrían derivar del ocultamiento de datos. P. Coleman y L. LaRocque (1983) sostienen, en efecto, que las investigaciones que pueden ser de utilidad para las políticas públicas —así como las investigaciones cuyo propósito consiste en obtener juicios acerca del funcionamiento y/o los efectos de determinados programas— deben reunir características que las distinguen de las que ordinariamente se llevan a cabo en el ámbito de las ciencias sociales con el propósito de producir conocimientos.

Esos autores parten de un estudio realizado por D.E. Mitchell cuyo propósito consistió en identificar las fases por las que transcurre el proceso de gestación de las políticas públicas al interior de un conjunto de legislaturas estatales. Esas fases son: 1) Articulación (que consiste en convertir las demandas difusas en propuestas legislativas específicas); 2) Agregación (que consiste en promover consensos para apoyar determinada política); 3) Alocación (que consiste en aceptar y adoptar una determinada forma de expresar la política); y 4) Revisión (que consiste en la posterior observación del impacto de la política).

Según Coleman y La Rocque, cada una de esas fases requiere determinados tipos de investigación. Las necesidades de las fases de articulación y revisión pueden ser satisfechas hasta cierto punto por las investigaciones que generalmente están disponibles. Sin embargo, no ocurre lo mismo en relación con las necesidades derivadas de las fases de agregación y alocación —las cuales son esenciales en el proceso descrito—; ya que éstas exigen poner un especial énfasis en determinados aspectos de la formulación del problema, la construcción de los datos y la interpretación de los mismos. Las investigaciones que cumplen estos requisitos son las que a juicio de dichos autores son “relevantes para las políticas públicas”.

En esencia, se puede afirmar, siguiendo a los citados autores, que para lograr que las investigaciones cumplan estos requisitos es necesario orientarlas hacia el estudio de problemas que preocupen a quienes generan las políticas públicas; y diseñarlas de tal modo que generen datos e interpretaciones capaces de predecir las consecuencias de las diversas opciones que estén disponibles. Además, para satisfacer estos requerimientos es necesario que las investigaciones sean capaces de descubrir las causas de los fenómenos. Por tanto, los investigadores deben utilizar enfoques longitudinales en lugar delimitarse a mostrar asociaciones transversales entre diversos fenómenos. También es necesario que las investigaciones asuman la complejidad de los fenómenos, por lo que los análisis no sólo deben en la observación de relaciones bivariadas. Finalmente, los investigadores deben estar pendientes de la utilidad que puedan tener los resultados cada una de las etapas del proceso investigativo, por lo que no basta que dediquen a este tema una

parte complementaria de sus reportes de investigación, como la que habitualmente es destinada a señalar las “implicaciones de política”.

Por otro lado, siguiendo a Tiramondi et al. (op.cit) es pertinente señalar la necesidad de asegurar que cada una de las instancias involucradas en esta dinámica disponga del tiempo necesario para poder utilizar la información, así como establecer los mecanismos que permitan someter la información a la discusión pública; ya sea en relación con los problemas que ella revela, como en lo relativo a la discusión acerca de la validez y confiabilidad de la misma. Por tanto, es necesario generar escenarios en los que se delibere sobre la calidad y utilidad de la información, en los que participen actores como las universidades, los sindicatos, los legisladores, los empresarios, los organismos no gubernamentales, etc. Todo esto requiere crear e integrar los canales formales e informales que son necesarios para que la información esté realmente al alcance de dichos actores.

Por último es necesario reconocer que los estudios aislados difícilmente pueden producir impactos significativos; por lo que es necesario publicar revisiones de la literatura y documentos en los que se sintetizan los hallazgos de varios estudios. También es necesario fomentar el desarrollo de redes de investigadores y educadores que impulsen estructuralmente los intercambios entre los intereses profesionales de ambos sectores. Cabe señalar que en algunos países de la Región se han desarrollado algunas iniciativas interesantes en este terreno. La experiencia del Consejo Mexicano de Investigación Educativa –COMIE– (el cual, además de congrega cada dos años a los investigadores dedicados al estudio de diferentes temas, publica regularmente una revista científica –debidamente arbitrada– y produce cada diez años un conjunto de “estados del conocimiento” referidos a cada uno de los temas analizados en sus congresos) merece ser analizada en forma detallada.

Sugerencias dirigidas a las áreas de planeamiento

y gestión de los establecimientos

Tiramondi y Dussel también detectaron la necesidad de generar espacios que promuevan el intercambio de saberes entre las áreas de planeamiento de la educación y las de gestión escolar. Por esta razón, sugieren realizar talleres de trabajo entre distintos niveles de las

áreas de la gestión educativa y los equipos técnicos que hayan incorporado el uso de la información. En esos talleres se analizarían determinados problemas y la información disponible sobre los mismos (procedente de las estadísticas o de las investigaciones), se intercambiarían experiencias exitosas o se analizarían casos; con la finalidad de crear acuerdos que faciliten el trabajo específico de cada área involucrada. En otras palabras, esta estrategia facilitaría articular las lógicas de la gestión de los servicios educativos con las áreas del planeamiento, para que el trabajo de cada una cobre relevancia en sus diferentes ámbitos de acción.

En síntesis, es necesario evitar que los tomadores de decisiones, los profesionales de la educación y los investigadores educacionales sólo se comuniquen habitualmente con sus respectivos pares (como suelen hacerlo). Así se promoverá, entre otras cosas, que los miembros de cada sector aprecien el trabajo de los integrantes de los demás; con lo que disminuirá el riesgo de que las expectativas que cada sector tenga acerca de lo que los demás le puedan aportar sean poco realistas.

Sugerencias relacionadas

con la capacitación de funcionarios

Se ha detectado que, si bien es frecuente que los funcionarios del sistema escolar, los supervisores y los directores de establecimientos participen en cursos de capacitación sobre temas vinculados con sus respectivos roles, en pocos casos esos cursos incluyen algún capítulo sobre las formas en que la investigación puede agregar valor a sus desempeños profesionales, o sobre la utilidad de confrontar los resultados de las investigaciones con las percepciones que los asistentes a esos cursos tienen acerca de ~~diversos fenómenos~~ **los fenómenos**, aunque no es necesario desarrollar cursos específicamente destinados a “aprender a utilizar la información”, sí es indispensable incluir este tema entre los contenidos de la capacitación que habitualmente es impartida a los actores mencionados.

Sugerencias relacionadas con el diseño de políticas

de información destinadas a los supervisores

Las investigaciones también han detectado la necesidad de que al diseñar las políticas de información dirigidas a los supervisores se recupere la trayectoria de esos actores como fuentes de información, y se asegure que el uso de la misma se relacione con las tareas desempeñadas por los asistentes a los cursos. Por tanto, la información no debería relacionarse únicamente con la función pedagógica; sino que se debe pensar en un “uso administrativo” de la misma, reconociendo que la supervisión puede ser un medio especialmente eficaz para incrementar la racionalidad en el funcionamiento de las escuelas.

Asimismo, es necesario proporcionar a los supervisores algunos marcos de referencia (tales como ciertos valores “estándar”) que les permitan interpretar adecuadamente los resultados de las investigaciones y las evaluaciones realizadas.

Sugerencias relacionadas con el diseño de políticas de información destinadas a las escuelas
La información que se distribuye entre las escuelas debe estar acompañada por los elementos que son necesarios para su adecuada interpretación (tales como los que se refieren al contexto en el que dicha información ha sido generada). Además, el nivel de agregación de los datos tiene que adecuarse a las necesidades de sus usuarios potenciales. En este sentido, son muy útiles las observaciones de Ravela (op cit) acerca de la necesidad de generar diversos reportes, como los de carácter general (que pueden referirse a los factores asociados a los aprendizajes); los que se dirigen a los docentes;

a las familias, así como los informes sobre los resultados de cada establecimiento educativo en particular.

La literatura también ha ratificado la tesis de que los educadores pueden investigar al ejercer su profesión, así como el rol esencial que en este sentido desempeñan la formación inicial del magisterio y los programas de actualización del mismo, ya que de ello depende la formación de educadores que valoren y utilicen la investigación para apoyar los cambios que lleven a cabo.

También se ha confirmado la interdependencia entre la docencia universitaria y la investigación, y se ha puesto en evidencia que la formación de maestros de buena calidad no sólo implica desarrollar actitudes favorables hacia la investigación, sino también requiere exponer a los educadores al conocimiento derivado de la investigación y apoyarlo en la aplicación del mismo en sus respectivos contextos.

Si el impacto de la investigación en las escuelas y en el diseño de políticas depende fuertemente de que los educadores aprecien la investigación y de que desarrollen las habilidades necesarias para aplicarla críticamente, es indispensable facilitarles el acceso a los resultados de las investigaciones realizadas. Esto no sólo depende de una activa difusión de los hallazgos, sino también de los procedimientos que se utilicen al hacerlo. En primer lugar, como arriba se señaló, la difusión de los resultados debería ser una parte integral del proceso de investigación que se realiza en todos los ámbitos, incluyendo las escuelas de posgrado. En segundo lugar, aunque es obvio que la difusión incluye la publicación de resultados en revistas especializadas, también es necesario

utilizar otros medios que sean más accesibles para el magisterio.

Tabla 1
 Datos utilizados en la construcción de los índices: Capacidad para generar investigaciones
 educacionales y volumen de la producción obtenida

País	Núm. de investigadores de tiempo completo (al principiar la década de los 90's) ¹	Años transcurridos desde la creación de los sistemas de evaluación de la calidad educativa ²	Gastos en investigación por habitante (Dólares hacia finales de los 80's) ³	Variables educativas disponibles ⁴	Raes investigación y política educativa ⁵	Raes investigación y reforma educativa ⁶	Raes investigación e innovación educativa ⁷
Argentina	98	10	12.6	6	210	72	77
Bolivia	21	7	N.D.	14	102	57	30
Brasil	72	15	14.3	15	122	30	37
Chile	72	15	10.6	19	364	117	85
Colombia	80	12	4.4	5	353	136	165
Costa Rica	25	8	4.1	N.D.	205	32	47
Ecuador	8	7	N.D.	15	42	16	17
El Salvador	N.D.	1	1.4	N.D.	86	73	15
Guatemala	3	8	3.7	11	100	37	12
Honduras	3	13	N.D.	N.D.	47	20	25
México	80	11	8.2	16	246	66	66
Nicaragua	3	0	N.D.	16	56	20	9
Perú	21	4	2.4	N.D.	76	32	29
Rep. Dominicana	11	11	N.D.	N.D.	37	24	12
Uruguay	6	7	3.7	11	70	32	57
Venezuela	9	8	11.7	N.D.	141	32	44

Fuentes:

- 1 Duarte Ramírez, J. Guadalupe, "Líneas de investigación educativa en México y en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación". En: Gaceta de Investigación Educativa N° 14, Morelia, Mich., México, Noviembre 2000.
2. Estimación basada en datos proporcionados por Guimaraes de Casto Ma. Helena, "Translating Assessment Findings into Educational Policy and Reform Measures". En: www.inep.gob.br
3. Schiefelbein, E. "Education Reform in Latin America and The Caribbean: An Agenda for action". En: UNESCO, Boletín del Proyecto principal de educación, N° 37, 1995.
4. Esta cifra representa el número de variables que aparecen en la tabla 2 de: McMeekin, Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe. Washington, Marzo, 1998.
- 5., 6., 7., Elaboraciones propias basadas en el Banco de Datos de la Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa (REDUC).

Tabla 2
 Datos utilizados en la construcción de los índices: Capacidad para generar investigaciones
 educacionales y volumen de la producción obtenida, expresados en porcentajes

Políticas	Modelo Iluminativo	Modelo interactivo	Modelo táctico	Modelo político	Modelo de resolución de problemas	Modelo lineal	Total
Formación inicial y continua de docentes	6	2	1	5			14
Capacitación docente	3	1	1	3	5		13
Descentralización educativa		2		6	1	1	10

Evaluación de aprendizajes		1		3	1	1	6
Extensión a 9 grados de la educación básica	3			10	1		14
Total	12	6	2	27	8	2	57

Tabla 3

Índices: Capacidad para generar investigaciones educacionales y volumen de la producción obtenida

País	Índice capacidad	Índice de producción	Diferencia
Argentina	84.93	47.22	37.71
Bolivia	34.05	40.45	-6.40
Brasil	91.16	39.24	51.92
Chile	82.53	84.39	-1.85
Colombia	64.13	80.82	-16.69
Costa Rica	35.84	36.11	-0.27
Ecuador	27.41	28.14	-0.72
El Salvador	8.23	28.80	-20.57
Guatemala	27.42	29.96	-2.54
Honduras	44.86	14.26	30.61
México	70.77	60.08	10.69
Nicaragua	1.53	29.94	-28.41
Perú	21.63	20.66	0.96
Rep. Dominicana	42.28	11.69	30.58
Uruguay	26.22	33.80	-7.58
Venezuela	48.11	29.64	18.47

Tabla 4

Posiciones que ocupan los países de la región en las tipologías que se refieren a la capacidad para realizar investigaciones educacionales, a la producción de investigaciones y al balance existente entre las dos

País	Capacidad	Producción	Balance
Argentina	Favorable	Favorable	Capacidad disponible
Bolivia	Intermedia	Favorable	Subsidiado
Brasil	Favorable	Favorable	Capacidad disponible
Chile	Favorable	Favorable	Equilibrio
Colombia	Favorable	Favorable	Subsidiado
Costa Rica	Intermedia	Intermedia	Equilibrio
Ecuador	Desfavorable	Intermedia	Equilibrio
El Salvador	Desfavorable	Intermedia	Subsidiado
Guatemala	Desfavorable	Intermedia	Equilibrio
Honduras	Intermedia	Desfavorable	Capacidad disponible
México	Favorable	Favorable	Capacidad disponible

Nicaragua	Desfavorable	Intermedia	Subsidiado
Perú	Desfavorable	Intermedia	Equilibrio
Rep. Dominicana	Intermedia	Desfavorable	Capacidad disponible
Uruguay	Desfavorable	Intermedia	Subsidiado
Venezuela	Intermedia	Intermedia	Capacidad disponible

Tabla 5
Honduras: Número de investigaciones referidas a determinadas políticas educativas que corresponden a los diferentes modelos de uso desarrollados por Weiss (1990-2002)

Políticas	Modelo Iluminativo	Modelo interactivo	Modelo táctico	Modelo político	Modelo de resolución de problemas	Modelo lineal	Total
Formación inicial y continua de docentes	6	2	1	5			14
Capacitación docente	3	1	1	3	5		13
Descentralización educativa		2		6	1	1	10
Evaluación de aprendizajes		1		3	1	1	6
Extensión a 9 grados de la educación básica	3			10	1		14
Total	12	6	2	27	8	2	57

Tabla 6
Honduras: Número de investigaciones sobre políticas relacionadas con la educación básica, que corresponden a los diferentes modelos desarrollados por Weiss, clasificadas de acuerdo con los medios que fueron utilizados para difundir los resultados de las mismas

Modelos	Directamente a los tomadores de decisiones	Ambiente general	Diálogo con los tomadores de decisiones	Foros internacionales	Ambiente académico	Medios de comunicación	Total
Iluminativo	3	6		2	1		12
Interactivo			7				7
Político	21		1	1		3	26
Táctico	2						2
Resolución de problemas	9	1					10
Lineal	1						1
Total	36	7	8	3	1	3	58

- ca Educativa: Estudio de algunos casos innovadores. Santiago: UNESCO/OREALC
- Fernández, T. y C. Midaglia (2003), *Quiénes y Cómo Usan los Informes Generados por los Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en la Educación Primaria: Los Casos de México y Uruguay*. Montevideo: Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU) y México: Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México (COLMEX)
- Gobierno Federal de México, Secretaría de Desarrollo Social: (2003) *Tercer Informe de Labores*.
- Hammersley, M. (2000) *Educational Research Policy Making and Practice*. Londres: Paul Chapman
- McMeekin (1998) *Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe. Informe de un estudio sobre la situación de las estadísticas educativas, indicadores y sistemas de información para la administración en la región y lecciones a aprender de otras regiones*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (Reporte N° EDU-104)
- Moncada, G. et al, (2003) *Uso e Impacto de la Información Empírica en la Formulación y Ejecución de Política en Educación Básica en Honduras en el Periodo 1990-2002*. Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Muñoz Izquierdo, C. (1979) "El Síndrome del Atraso Escolar y el Abandono del Sistema Educativo" en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México: Centro de Estudios Educativos, Vol. IX, 3

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akkari, A. y S. Pérez (1998), *Educational Research in Latin America: Review and Perspectives*, Education Policy Analysis Archives, Vol. 6, N° 7, March.30.
- Álvarez, J. (1986) "Recuperación de Niños con Atraso Escolar" en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México: Centro de Estudios Educativos, Vol XVI, 3-4, pp. 219-233
- Australian Government, Department of Education, Science and Training (1998) *The Impact or Educational Research*. en: http://www.gdnet.org/activities/annual_conferences/first
- Coleman, P. y L. LaRocque (1983) "Linking Educational Research and Educational Policy Via Policy-Relevant Research", *The Alberta Journal of Educational Research*, XXIX, 3, Sept.
- Corvalán, A.M y E. Treviño (1999) *Uso de la Información en la Toma de Decisiones de Política Educativa: Estudio de algunos casos innovadores*. Santiago: UNESCO/OREALC
- ____ et al (2000) "The Impact of a Compensatory Program Targeted to Primary Schools in the Poorest Mexican States: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca". En: Reimers, F. (coord.). *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of the Third Millennium*. Cambridge: Harvard University Press. Capítulo 13, pp. 340-375.
- Narodowski, M. (1999), *Educational Research in Latin America: A Response to Akkari and Pérez*, Education Policy Analysis Archives, Vol. 7, N° 2, January 23.

- Parker, S W. (2003) Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la Inscripción Escolar: Primaria y media superior. México: Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Ravela, P. (2001) ¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?. Santiago: Programa para la Reforma Educativa en América Latina.
- Reimers, F.(2002) “The Social Context of Educational Evaluation in Latin America” (Será publicado en: Nevo, D. y D. Stuffelbeam (eds). International Handbook of Educational Evaluation. New York: Kluwer Academic.
- Levin, HM, & McEwan, PJ (2002).
 ___ y N. McGinn (1997) Informed Dialogue: Using research to shape policy around the world. Westport, Connecticut: Praeger
- Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900). Santiago: División de Educación General, Ministerio de Educación, República de Chile
- Schiefelbein, E. (1995) “Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action” en: UNESCO: Boletín del Proyecto Principal de Educación, N° 37.
- Tiramondi, G., I. Dussel et al (2003), ¿Cómo se Usa y qué Impacto Tiene la Información Empírica en el Mejoramiento de los Sistemas Educativos de América Latina?: Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Argentina).

