



La Investigación Educativa en
América Latina:
Factores asociados a su desarrollo
(1960 - 1991)

Patricio Cariola, S.J.

Santiago de Chile, Agosto de 1991.
Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación
CIDE

Septiembre - 1991.

INDICE

PRESENTACION	1	
CAPITULO I		
INSTITUCIONES	2	
a) Las universidades	2	
b) Los ministerios de educación	5	
c) Los centros no-gubernamentales	6	
d) Los organismos internacionales	11	
CAPITULO II		
FINANCIAMIENTO	13	
a) La Alianza para el Progreso	13	
b) La Fundación Ford	15	
c) El CIID	17	
d) Los organismos internacionales	19	
e) Las agencias bilaterales	20	
f) Las agencias no-gubernamentales	21	
g) Los gobiernos	23	
h) Las fundaciones privadas nacionales	24	
CAPITULO III		
CAPACIDAD PARA GENERAR POLITICAS	26	
a) Las instituciones, las temáticas y la metodología	26	
b) El lenguaje de la IEAL	29	
c) Las redes de comunicación entre los investigadores	30	
CAPITULO IV		
FACTORES ASOCIADOS AL DESARROLLO INSTITUCIONAL	33	
a) Observaciones generales	33	
b) Los factores internos	34	
c) Los factores externos	37	
ANEXO		
LECCIONES PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL	40	
SIGLAS E INICIALES		48
BIBLIOGRAFIA		51

PRESENTACION

El presente trabajo ofrece una suerte de "estado de la práctica" del desarrollo de la investigación educacional en América Latina. Luego, sobre este trasfondo, propone un elenco de factores que parecen asociados al desarrollo de las instituciones en el campo.

Dada la escasa bibliografía sobre el tema, hemos recurrido preferentemente a nuestra experiencia personal durante estos años.

De allí que en los primeros tres capítulos analicemos el desarrollo de las instituciones, la forma en que se han financiado y el potencial que han alcanzado para diseñar políticas. En el cuarto Capítulo tratamos de los factores que nos resultan más significativos en ese proceso.

En anexo colocamos las lecciones que deducimos de ese mismo proceso en cuanto al rol que pueden jugar las agencias de cooperación al desarrollo en la generación de capacidad de investigación educativa. Hicimos este análisis con ocasión de un seminario sobre el tema, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo, que tuvo lugar en Bonn en julio pasado.

Aunque resulta obvio, quisiéramos insistir en las limitaciones que impone la falta de información y nuestra particular posición dentro del proceso. Hemos participado en él desde un centro no-gubernamental, muy ligado a la historia reciente de nuestro país.

Por lo tanto, hay que tomar con cuidado las generalizaciones que hacemos y que impone un trabajo referido al conjunto de la Región.

CAPITULO I

INSTITUCIONES

La investigación educacional en América Latina (IEAL) se ha desarrollado en tres tipos distintos de instituciones nacionales: universidades, gobiernos, centros no-gubernamentales y también en organismos internacionales. La IEAL despegó a comienzos de los años sesenta como una manera de hacer más efectivas las políticas de extensión y reforma de nuestros sistemas escolares.

Tratamos a estas instituciones a partir del caso chileno. Luego hacemos alguna referencia a situaciones especiales en otros países. Al nivel de generalidad en que nos movemos en este trabajo, y para los objetivos que pretende, las situaciones de país a país no varían tanto como para invalidar las conclusiones que pretendemos sacar. Con todo, más allá del tamaño y nivel socio-económico de los países, hay que tener en cuenta que Chile, junto con Argentina, Uruguay y Costa Rica, tuvieron un desarrollo más temprano y sistemático de sus sistemas de educación pública. También es preciso tener presente nuestra particular historia de democracia, autoritarismo y reciente vuelta a la democracia; de gran desarrollo del Estado, de revolución privatizadora y de búsqueda de nuevos equilibrios institucionales para proyectar lo que decimos de Chile al resto de la región.

Al final diremos una palabra sobre los organismos internacionales y la IEAL. Tienen una función estratégica en su desarrollo.

a) Las universidades

La preocupación sistemática por el desarrollo de la educación en Chile data de los viajes de educadores chilenos a Alemania y la contratación de la Misión Alemana a fines del siglo pasado. Esto dio como resultado la reforma

de las Escuelas Normales y la fundación del Instituto Pedagógico en la Universidad de Chile. La investigación se institucionalizó en las Memorias de grado, obligatorias para obtener el título de Profesor de Estado en el Instituto Pedagógico. En la década de los '40 se fundó el Instituto de Investigaciones Educativas y el Liceo Experimental Manuel de Salas, dependiente del mismo Pedagógico. Allí se inició la investigación en terreno. La preocupación fundamental eran la metodología y la organización escolar. En la década de los '50, también en el Pedagógico, se crearon el Instituto de Investigaciones Estadísticas, que hizo escuela en materia de evaluación del aprendizaje y el desarrollo de pruebas de aptitud; y el Instituto de Sociología, que inició sus investigaciones empíricas con un 'gran survey' sobre el acceso y retención de niños de sectores populares en la escuela primaria.

En las Facultades de Educación de las Universidades, herederas de los Institutos Pedagógicos, se ha mantenido una tradición de investigación educativa (IE) de carácter didáctico, como parte de la formación de los profesores primarios y secundarios que se realiza a ese nivel. Muchos profesores traen formación de posgrado, hay unidades académicas dedicadas a la IE y algunos llevan adelante proyectos de investigación con fondos especiales.

La preocupación de estas Facultades, sin embargo, está más orientada a la formación profesional que al desarrollo de una capacidad de investigación. Los profesores de las Facultades de Educación han sido los principales colaboradores del Ministerio en el perfeccionamiento de maestros y el desarrollo curricular. Sus nuevos programas de licencia y posgrado mantienen una orientación profesional, si bien a un nivel más alto de especialización. Excepcionalmente se orientan hacia la investigación. En esos casos la preocupación de nuevo es didáctica; el aprender a investigar más que adelantar en conocimiento. El nuevo programa de Doctorado de la Universidad Católica debería constituir una excepción en esta regla.

Al final de los años '50 entran en escena las escuelas especializadas en ciencias sociales. Desde su inicio plantearon nuevas preguntas a la educación y produjeron una IE diferente. Hay una clara preocupación por las políticas educativas. Es el caso del Instituto de Planificación de la

Escuela de Economía de la Universidad de Chile; de las Escuelas de Sociología y Psicología, allí y en otras Universidades. La antropología aparece en los años '70. La presencia de investigadores provenientes de las ciencias sociales no sólo significó una ampliación de la temática educativa, sino un salto hacia adelante en materia de calidad y pertinencia. Su contribución ha sido definitiva en el desarrollo de la IE en el país y en la planificación de sus políticas educacionales.

Los mejores, sin embargo, están hoy día fuera de la Universidad. Salieron por razones políticas, pero no está claro en qué medida van a volver. Esto tiene relación con el desarrollo de los centros no gubernamentales a los que nos referiremos más adelante. Uno de los factores que inciden en esta situación es la dificultad de hacer IE en serio en la Universidad. Tradicionalmente los profesores contaban con tiempo para la investigación, hoy ya no es así. En cambio, el gobierno anterior aumentó significativamente el Fondo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (FONDECYT), al que se accede por concurso. Este sistema se ha mostrado efectivo y continuará como parte de la nueva política universitaria, pero no asegura el nivel de productividad alcanzado en los centros no-gubernamentales. Es difícil cambiar los factores que atentan contra la IE en las universidades, sobre todo en las Facultades de Educación: bajos sueldos, falta de formación y motivación, horario pesado de clases, ausencia de condiciones para hacer carrera en IE, tanto para profesores como para estudiantes.

Esta situación se repite en mayor o menor grado en el resto de América Latina. La investigación en las universidades tiene poca importancia cualitativa, especialmente en las Facultades de Educación. Sin embargo, hay excepciones, fundamentalmente en Brasil. Allí están las Universidades Federales que en un momento estuvieron en condiciones de atraer académicos de alto nivel; las Universidades de Campinas y Sao Paulo, y las Universidades Católicas de Sao Paulo y Río de Janeiro. En México está el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Instituto Politécnico Nacional y, recientemente, la Universidad Iberoamericana. En Costa Rica está la Universidad Nacional. En Colombia, la Universidad de Los Andes, la de Cali y el Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica (CIUP). En Venezuela el CIENES, de la Universidad Central, ha sido importante en el

desarrollo general de las ciencias sociales en ese país. En Argentina, la Universidad Católica de Córdoba acaba de iniciar un pequeño pero exigente doctorado en IE. En Cuba la IE se ubica en la Academia de Ciencias y está organizada de manera estrictamente funcional a las necesidades del Ministerio de Educación. Con todo, los juicios que se hacen sobre los posgrados en Brasil (existen 7 programas de doctorado) hacen pensar. Se habla de que recién "comienza a formarse tradiciones" (Gatti, 1987) y de "pobreza teórica e inconsistencia metodológica" (Fávero y Costa Cruz, 1990). Estimamos que estos juicios son aplicables a buena parte de la IEAL, dentro y fuera de las universidades.

b) Los ministerios de educación

A mediados de la década de los '50 se creó la Superintendencia de Educación, y en ella una oficina de estudios. En 1962, el Gobierno dio inicio a un proceso de planificación integral de la educación. Se recurrió a los trabajos de los institutos de investigación mencionados más arriba. En 1964, la Oficina de Planeamiento empieza a recoger y sistematizar los trabajos de investigación realizados en el país. Resultaron no ser pocos. El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio, fundado en 1965, ha cumplido una labor importante de desarrollo curricular y perfeccionamiento del magisterio, pero sólo a mediados de los años '80 definió un programa de investigación. Sin embargo, ha sido activo en la organización bi-anual de encuentros de IE.

Durante los '80 la Superintendencia de Educación se encargó de estudiar las decisiones administrativas y financieras que llevaron a la descentralización y privatización del sistema educativo. Se montaron sistemas de evaluación del aprendizaje a nivel de la educación básica (PER y SIMCE), como manera de contribuir al mejoramiento de la calidad de ese nivel educativo. El gobierno actual ha utilizado esa información para diseñar un programa de emergencia destinado a las escuelas de más bajo rendimiento del país. Chile y Costa Rica han sido los primeros países de América Latina en montar sistemas de evaluación del aprendizaje, y utilizarlos para la formulación de políticas. La iniciativa reciente del Ministerio de incluir una fuerte dimensión de investigación y

experimentación en el proyecto que se estudia con el Banco Mundial, puede abrir nuevas perspectivas a la IE y su uso en el país (Ver Capítulo III).

La mayor dificultad que tienen los Gobiernos para producir y utilizar IE son los bajos sueldos que pagan a sus funcionarios. No les resulta posible contratar personal con formación adecuada, salvo como asesores. Mientras esto no cambie, difícilmente habrá una demanda oficial sostenida por IE y políticas de desarrollo de la misma. No es necesario que los organismos oficiales realicen investigación por sí mismos, pero sí que tengan capacidad de contratar IE y establecer políticas para desarrollarla.

La situación de la IE en los organismos gubernamentales de los otros países de América Latina no es muy diferente. Las Oficinas de Planeamiento montadas con estímulos de UNESCO y OEA han decaído. La gran excepción es México, seguido por Colombia, Costa Rica y Nicaragua. México, en los años '70, montó el exitoso Programa Indicativo para financiar IE al interior del CONACYT (Quintero, Támez et al. 1985).

Los centros creados por los ministerios a fines de la década del '60, para ocuparse de la investigación educativa, como el ICOLPE (Colombia), EDUPLAN (Venezuela) e INIDE (Perú) y el mismo CPEIP (Chile), han desaparecido o languidecen. También el INEP (Brasil), que fue creado en la década de los '30. Por otra parte, todos los gobiernos han desarrollado una multitud de innovaciones educativas, pero salvo las evaluaciones contratadas por algunas agencias, es poca la información que han generado. Una excepción es México. El Programa Indicativo, montado por la Secretaría de Educación y el CONACYT, despertó un movimiento fuerte y coordinado de IE en todo el país. Si bien el programa no continuó, se creó una tradición de contratar investigación y evaluaciones en los organismos oficiales de educación (Quintero, Támez et al., 1985).

c) Los centros no-gubernamentales

La Reforma Educacional iniciada en Chile en 1965 levantó muchas preguntas y un fuerte interés por la investigación. Ya había surgido la iniciativa del CIDE, centro creado por la Iglesia Católica, de cara al desafío de la

planificación integral. En 1971 nació el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), en el seno de la Universidad Católica de Chile, dependiente de la Rectoría, no de la Escuela de Educación. El CIDE enfatizaba el estudio de la educación privada y el desarrollo de la educación no-formal; el PIIE, la educación formal en todos sus niveles. Primó una investigación denunciatoria, de fuerte crítica a la escuela y al sistema social. Después del golpe militar (1973) el PIIE debió salir de la Universidad. Ambos centros crecieron en tamaño y capacidad de investigación y sus programas se fueron asemejando, tanto temática como metodológicamente. Representaron al sector educación en el conjunto de centros de investigación y promoción social que surgieron en el país frente a la cuasi-liquidación de las ciencias sociales en la Universidad.

La investigación del CIDE, el PIIE, la FLACSO y otros centros que se preocuparon de la educación, tuvo por objeto fundamental los problemas educacionales de los pobres, la crítica a las políticas del régimen militar y la elaboración de propuestas alternativas. La investigación aplicada al desarrollo de programas de acción educativa y social con grupos de base ocupó un lugar preponderante. Esto significó una ampliación de la temática educacional y una acumulación significativa de conocimientos sobre las dimensiones educativas y culturales de la acción social. En cambio, para estos centros resultó difícil el acceso a las escuelas y, en general, a la información sobre los cambios que tenían lugar en el sistema escolar. Algunas universidades lograron avanzar en este campo, como es el caso de la Universidad Católica de Chile, que tuvo contratos con el Gobierno para la medición de resultados del aprendizaje escolar. El Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de la Universidad de Chile trabajó el tema de la nutrición; y la Universidad de Concepción, el de la administración.

La creciente diferencia temática y metodológica entre las Universidades y los centros no-gubernamentales, sin embargo, no se debe tanto a la relación de cercanía/lejanía del Gobierno, sino a las preocupaciones de unas y otros. Las Universidades ocupadas en formar docentes siguieron interesadas en metodología de la enseñanza, problemas psicopedagógicos, necesidades e intereses de los alumnos; mientras que los centros privados, preocupados por la transmisión cultural y la elaboración de políticas educativas, se dedicaron a una investigación interdisciplinaria de carácter socio-

educativa, con fuerte preocupación por lo macro-estructural, empleando para ello una amplia gama de enfoques metodológicos y de técnicas de investigación. Por otra parte, el hecho de no tener carga docente y poder dedicarse tiempo completo a la investigación, gracias al apoyo externo, llevó a los Centros a producir niveles nunca conocidos en el país.

Hoy en día estamos en una etapa de transición, no sólo desde el punto de vista político, sino de organización y producción de la IE. Muchos investigadores han asumido funciones de Gobierno después de colaborar activamente en la formulación de los programas y políticas educativas. La influencia de los resultados de la investigación que realizaron en el período anterior es neta. Así lo demuestran el "Programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas del Sector Popular" (Programa de las 900 Escuelas) y el "Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación" (MECE), que se financiará con un préstamo del Banco Mundial y la nueva ley sobre universidades. En los tres casos los responsables de su elaboración son investigadores de PIIE, CIDE, FLACSO y CPU, y las ideas que los sustentan son fruto de investigaciones dirigidas por ellos mismos en los centros. Las investigaciones del CEP contribuyeron, junto con CPU y FLACSO, a la formulación de la nueva política universitaria.

Por otra parte, tanto por la capacidad instalada de investigación y obtención de fondos como por la política de enviar personal a estudiar afuera -por lo menos el caso del CIDE-, los Centros han logrado mantener su propia agenda de investigación sin perjuicio de entrar en convenios de colaboración con entes de gobierno. El Gobierno, consciente de que la ayuda externa, sobre todo la internacional y bilateral, vuelve a apoyar al sector público, se está preocupando de diseñar, junto con los Centros, un fondo de emergencia para la investigación en ciencias sociales, en tanto no se fijan mecanismos de apoyo más estables. Hay preocupación para que no se pierda su capacidad de seguir aportando al diseño de políticas públicas, pero el Gobierno no ha llegado todavía a concretar un aporte directo. Al mismo tiempo, políticos y técnicos del gobierno anterior han constituido sus propios "think-tanks" con apoyo financiero de algunas empresas. Todo lleva a pensar que algunos centros no-gubernamentales, ligados a la Iglesia o a corrientes ideológicas, pasarán a formar parte permanente del escenario académico nacional. Sin embargo, si quieren hacer una contribución

permanente deberán pensar en docencia -como el DIE de México, que es centro universitario pero funciona con muchas características de ONG-, o bien enseñar en universidades.

El fenómeno del surgimiento de los centros no-gubernamentales de IE, independientes o vinculados a la Iglesia Católica, es igualmente un fenómeno latinoamericano. Surgen al comienzo de los '60; primero el CIE (México), las Fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas (Brasil), el CIDE y PIIE (Chile), el CIE (Argentina), y el CPES (Paraguay), CEDEN y SER (Colombia), DESCO (Perú) y FLACSO (Argentina); luego el CINDEG (Guatemala), CERPE (Venezuela), CIPT e INSOTEC (Ecuador), CEBIAR (Bolivia), CIEP (Uruguay), y CEDIE (República Dominicana). Durante los últimos 10 años prácticamente no se han fundado otros. Todos están activos y la mayoría son centros asociados a REDUC.

La vinculación de varios de estos centros a la Iglesia Católica es importante para entender la orientación de su IE. Nacen como resultado de una nueva conciencia de la Iglesia latinoamericana con respecto al cambio social y a su rol en el mundo. Esta no es ajena al Concilio Vaticano II, ni a los movimientos sociales y políticos que comenzaban a sacudir la región. Esta cristalizó en la reunión de los Obispos Latinoamericanos en Medellín (1967), donde Paulo Freire participó como experto. Varios de estos centros fueron creados por Jesuitas que habían creado Centros de Investigación y Acción Social (CIAS) en todos los países de América Latina durante los años '50 (Myers, 1981). Si a esta corriente de raíz religiosa se suma una cierta postura latinoamericana de crítica al positivismo que llegaba de los EE.UU., el análisis social de inspiración neo-marxistas y la búsqueda de alternativas más comprometidas con la acción social y política, nos explicamos el interés de estos centros por la educación de adultos y la educación no-formal, por su dimensión social y política, sus métodos y organización, y la relación entre investigación y acción. También se explica la preocupación por la educación de los pobres y, en general, por la relevancia social y cultural de la educación (García-Huidobro, Zúñiga y Téllez, 1989). No se trata entonces sólo de un interés ligado a una coyuntura de represión política, como podría concluirse de lo que hemos dicho sobre Chile. Muchos centros de IE en América Latina

-particularmente los ligados a la Iglesia Católica- se preocupan seriamente de esta "educación popular" (Gajardo, 1989). Interesa, entre otras cosas, el protagonismo que busca dar al sujeto popular y a su cultura en la vida cotidiana y en la acción social. Estas actividades de investigación y desarrollo han sido financiadas fundamentalmente por las agencias de ayuda al desarrollo, de las iglesias en el Norte. La investigación generada despierta interés en círculos académicos, tanto en Europa como en Norteamérica. Algunas de estas experiencias están teniendo efectos interesantes en el mismo sistema escolar. Un ejemplo es el programa de participación de jóvenes de la comunidad en la atención de los niños con dificultades de aprendizaje en escuelas populares, desarrollado por el PIIIE (Chile), y que ahora ha hecho suyo el Ministerio de Educación.

Entre los centros mencionados, sólo la Fundación Carlos Chagas tiene una fuente sustantiva y estable de financiamiento. Muchas veces su desarrollo ha estado marcado por las condiciones políticas del país. En su mayoría realiza actividades de desarrollo, sobre todo en el campo de la educación de los adultos. En algunos casos, la investigación propiamente dicha resulta marginal, no por elección sino por la dificultad de encontrar financiamiento para la IE. No obstante ello, estos centros normalmente llevan la delantera en la IE en sus países y la IEAL. Son conocidos y los más grandes colaboran activamente con las grandes agencias internacionales de desarrollo a nivel nacional. Existe un buen nivel de comunicación entre ellos gracias, principalmente, a los programas regionales de apoyo y a REDUC.

Quizás el mérito principal de los centros no-gubernamentales ha sido el crear, de acuerdo a los niveles de desarrollo de sus países, grupos interdisciplinarios de investigadores, tradiciones de IE capaces de formar a otros y líneas constantes de publicaciones. Esto no lo han logrado ni los gobiernos ni las universidades, ni los organismos internacionales. Varios de estos centros son también los pilares en que descansa REDUC. Dentro de la precariedad de las instituciones de América Latina, estos centros han mostrado una singular estabilidad operativa, a pesar de depender casi exclusivamente del mercado internacional de dineros para la investigación e innovación educativas.

d) Los organismos internacionales .

Al examinar la capacidad de la IEAL para generar políticas aparece el particular rol que en ella cumplen los organismos internacionales. Nos referimos específicamente a:

- Los programas especiales, como ECIEL, que hizo una notable contribución en el campo de la educación y el empleo. También a los centros especializados como CREFAL (adultos), CRESALC (enseñanza superior), ILPES y CINTERPLAN (planificación), CIENES (estadística), CINTERFOR (enseñanza profesional), PREALC (empleo). Estos han producido y, sobre todo, difundido investigación en el campo de su especialidad, además de realizar actividades de capacitación. Lamentablemente estos programas y centros, salvo PREALC y FLACSO, han bajado notablemente de perfil estos últimos años por falta de financiamiento. Algo semejante ha sucedido con el CEMIE (Costa Rica) e ICASE (Panamá), centros sub-regionales fundados por OEA.

- UNESCO y OEA que han estado muy activas en la región. Más que producir IE directamente, UNESCO la estimula y la difunde a través de sus redes, publicaciones y seminarios. UNESCO se distingue por abrir nuevos temas.

Ambas organizaciones formaron generaciones de planificadores de la educación. UNESCO junto con ILPES y OEA en el CPEIP (Chile), la Universidad del Valle (Colombia) y Santa María (Brasil). Sus seminarios técnicos, al reunir a los mejores investigadores de universidades, centros independientes y funcionarios de gobierno, ayudan a conectar la IE con las universidades, las necesidades de los sistemas y a conformar un pensamiento latinoamericano sobre educación. El Grupo de Educación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales ha contribuido también en este último sentido.

Los organismos internacionales crean una demanda interesante de IE, la legitiman al vincularla al desarrollo de políticas.

La IV Reunión de PROMEDLAC (Quito, 1991), que acaba de reunir a los Ministros de Educación de la región, puede resultar particularmente significativa en este sentido (Recomendaciones de PROMEDLAC IV, 1991). Allí se planteó en términos muy concretos -y basados en IEAL- la necesidad de IE

para mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, y la imperiosa necesidad de una educación de calidad para agregar valor a nuestros productos y poder competir eficientemente en el mercado mundial; pero hacerlo con una participación cada vez más amplia de la población, de modo que el crecimiento que se logre sea con equidad, conforme a la reciente propuesta de desarrollo regional de la CEPAL (CEPAL, 1991). Hoy día el problema no es ya de cobertura sino de calidad y de eficiencia en el uso de los recursos. América Latina entiende la Declaración de Jomtien en esa perspectiva. Esta reunión puede resultar la más importante después de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, celebrada en Santiago en 1992. Allí se lanzó el reto de la cobertura, en Quito el de la calidad.

Esta convicción de que es necesario concentrarse en mejorar la calidad de los sistemas, particularmente de la educación básica, es fruto de la IEAL y, al mismo tiempo, es su mayor desafío. Una cosa es fundamentar la necesidad de mejorar calidad; otra, producir resultados capaces de generar políticas suficientemente específicas como para lograr ese objetivo. Más sobre esto en el Capítulo III.

CAPITULO II

FINANCIAMIENTO

Si queremos obtener lecciones del desarrollo de la IEAL, debemos atender necesariamente a la forma como ha sido financiada. Haremos una breve reseña de las principales fuentes de financiamiento: la Alianza para el Progreso, la Fundación FORD, el CIID, los organismos regionales e internacionales, los bilaterales, las agencias no-gubernamentales de ayuda al desarrollo, los gobiernos, y fundaciones privadas nacionales. Este recorrido debería completar la visión que se entregó en el capítulo anterior.

a) La Alianza para el Progreso (AID)

Bajo la Alianza para el Progreso, y a partir de los años '60, la AID apoyó reformas educativas en casi todos los países de América Latina. La Fundación Ford ya había financiado centros dedicados a apoyar las reformas educacionales en los países en desarrollo en la Universidades de Harvard, Indiana, Chicago, Stanford y otras. Estos Centros proporcionaron formación de posgrado a profesionales escogidos, algunos de los cuales hicieron excelentes tesis y generaron abundante conocimiento sobre la educación en AL. Lo mismo hicieron sus profesores norteamericanos. Así se fortaleció la capacidad de IE en los países y se hizo posible el ingreso de latinoamericanos capacitados a los organismos internacionales. Esto, más las demandas del esfuerzo general de desarrollo generó un nuevo campo académico y profesional: "educación y desarrollo". La presencia de AID en América Latina, salvo América Central y algunos otros países, ha disminuido significativamente. Lo mismo su apoyo a los centros mencionados arriba. Fue un golpe duro a un proceso que iba en incremento. Hubo una excepción: los aportes significativos para establecer centros REDUC en buena parte de los países de la región.

Lentamente se ha ido construyendo un cuerpo de conocimientos referidos a esta problemática, pero estamos muy lejos de constituir una comunidad de investigadores entre el Norte y el Sur. Ya no es tanto la diferencia de formación ni las perspectivas distintas para abordar la temática, sino las diferentes condiciones del trabajo intelectual en ambas partes del globo. En la cultura de los países más avanzados del norte el trabajo académico tiene carácter orgánico, reconocido y apoyado por la sociedad. Hay lugares donde se produce y se enseña a producir conocimiento. Este se difunde, se acumula y se critica entre los pares. Esto produce estándares. No se puede producir bajo ciertos estándares y no es difícil alcanzarlos. Los medios, los estímulos, las metas son parte de la cultura académica, y ésta, parte de la cultura nacional. Sin el saber y el uso del saber no funciona ni la economía ni la sociedad, ni la vida familiar. Es la realidad y hay conciencia de que debe ser así.

En otros países no es así, la modernidad sólo comienza a asomarse. Apenas hay conciencia de que se necesita generar conocimiento sobre la educación latinoamericana para mejorarla. Esta es la dificultad de fondo para desarrollar capacidad de IE en las sociedades no-modernas, y para crear una comunidad de investigadores con el Norte. No hay condiciones para trabajar a niveles semejantes, porque no hay conciencia de que es necesario hacerlo, ni los medios para lograrlo. El hecho de que esos Centros también se ocuparon de Africa y Asia, ha colocado un fundamento para la comunicación Sur-Sur. Pero son sólo los fundamentos, todo está por construir. En este caso son las diferencias culturales las difíciles de superar.

La AID ha seguido apoyando la investigación a través de dos importantes grant regionales a REDUC, y en mucho menor grado a través de los préstamos a los países. La nueva modalidad de trabajar a través de consultoras privadas norteamericanas no tiene ningún efecto en la generación de capacidad de IE en los países, por el contrario, desaprovecha la existente. Los conocimientos nuevos que pueda producir no contribuyen a la acumulación de conocimientos mencionada recién. No responde directamente a sus intereses. Las firmas contratistas no están en el circuito académico como los centros universitarios o los centros NGO de América Latina.

El Cuerpo de Paz actuó simultáneamente con la Alianza para el Progreso. Muchos ex-voluntarios fueron luego a estudiar a los Centros e ingresaron posteriormente a los organismos internacionales y dirigieron los programas de apoyo a la IEAL que veremos inmediatamente. Creemos que su experiencia personal de convivir con nosotros está conectada al éxito que tuvieron posteriormente en su trabajo profesional.

b) La Fundación Ford

La Fundación se había involucrado en la modernización de las universidades de la región y en las reformas educativas de algunos gobiernos con anterioridad a la Alianza. En Mayo de 1970, en Buenos Aires, convocó la Conferencia sobre la Experiencia Educativa en AL (CEELA). Se reunieron funcionarios de la Fundación con expertos latinoamericanos y profesores de los Centros universitarios norteamericanos mencionados arriba. El resultado fue una política de apoyo a un grupo de unos doce centros de IE, públicos y privados, de la región. La ayuda se concretó en grant de desarrollo institucional, reuniones bi-anales de directores, intercambio de publicaciones y apoyo a ciertos esfuerzos destinados a ser comunes: la Revista del CEE (México) y los Resúmenes Analíticos en Educación del CIDE (Chile), que eventualmente se transformó en REDUC.

Esta política duró unos 8 años. Luego vino un cambio drástico de políticas en la Fundación y las ciencias sociales y la educación dejaron de ser prioridad en cuanto tales. Ocasionalmente se aprueban proyectos de educación relacionados con alguna de las nuevas prioridades. Pero el influjo de este programa tuvo mucha trascendencia. Los centros pudieron contratar investigadores con experiencia, enviar jóvenes a estudiar afuera, traer expertos, financiar gastos de investigación y vincularse con otros centros. Este proceso obligó a desarrollar una agenda de IE cuidadosamente fundada en las posibilidades de cada centro y en las necesidades de cada país. Las expectativas de FORD levantaron definitivamente los estándares de los centros y, a través de estos, ayudaron a levantar los de la región.

Después de dos períodos de apoyo institucional o programático, los Centros que lograron sobrevivir y obtener otros fondos, en algunos casos, tuvieron

la oportunidad de solicitar un matching-fund para formar un pequeño fondo de capital. En el caso del CIDE, este aporte ha resultado significativo para mantener una línea de investigación. Los intereses del fondo financian algunos sueldos, que se complementan con fondos provenientes del Fondo Nacional de Investigaciones.

La política de apoyo a la IE que acabamos de describir puso a la investigación socio-educativa en América Latina en una clara senda de desarrollo. Decimos socio-educativa, pues, desde el inicio del programa se descartaron las investigaciones de tipo curricular. Este programa aparece muy vinculado al programa de desarrollo de las ciencias sociales que la Fundación había iniciado anteriormente. Las investigaciones de tipo curricular se retoman en los Ministerios en los años '70 y '80 con ayuda de los Bancos y la OEA.

La iniciativa de Ford ofrece varias lecciones:

- Los componentes de los grants y la estrategia utilizada para otorgarlos y supervisarlos, que se esbozó más arriba, parece haber sido adecuada para la situación en que se encontraba la IE en esos momentos en América Latina;
- La opción de la Fundación por la investigación socio-educativa, más ligada a los problemas estructurales y a la formulación de políticas, sacó definitivamente a la IE -y eventualmente a la problemática educativa- del interior del aula. Después fue posible volver a lo pedagógico pero con ojos de sociedad. Esto ha producido frutos. Hoy se vuelve a lo pedagógico, al aprendizaje, al currículum, pero con una mirada social y política. Lo educacional ha dejado de ser un problema pedagógico y se ha constituido en objeto de las políticas sociales. Resultado de ello son, por ejemplo, programas como Escuela Nueva (Colombia), P-900 (Chile).
- El hecho de que los aportes a los centros no fueran proyectos sino programas flexibles de 3 años, cuidadosamente estudiados por ambas partes y monitoreados inteligentemente;
- El aporte a un fondo de capital le aseguró una medida de continuidad;

- La importancia de que estos esfuerzos tuvieran el carácter de programa regional. Los centros se sentían parte de un esfuerzo mayor, de una especie de "club" exclusivo donde había que distinguirse para seguir perteneciendo a él. Se crearon conexiones que duran hasta ahora. Estas conexiones armadas a través de las visitas de los coordinadores ("circuit-riders"), de las reuniones de directores, el intercambio de publicaciones y seminarios regionales, rindió frutos posteriormente en proyectos de investigación en común y en lo que es actualmente REDUC. La iniciativa del CIDE de producir resúmenes analíticos se transformó en una red cooperativa regional de producción, y uso de información documental sobre educación por acuerdo de la última reunión de directores de Centros financiado por FORD;

- La inserción hecha parece haber rendido más en los centros independientes. Han seguido produciendo, aportando personal experimentado en investigación a las Universidades y a los Ministerios de Educación.

- La última lección, y por cierto no la menor, fue que la Fundación, aunque se retiró prácticamente del campo, se preocupó de que otras instituciones tomaran el bastón en esta posta. Es el caso de CIID (y de la AID y CIDA en el caso de REDUC).

Al terminar el programa de FORD quedaban en pie casi exclusivamente los centros independientes. Fueron estos los interlocutores privilegiados de CIID.

c) El CIID

CIID vino a ocupar el lugar de FORD a los ojos de los centros que habían logrado desarrollar su capacidad de IE y de otros que empezaban a hacerlo.

Su ayuda fue por proyectos, favoreciendo al comienzo proyectos inter-centros; luego proyectos al interior de los centros y, finalmente, después de mucha discusión por parte de los centros y por parte de las agencias, programas que permitían a los centros mayor flexibilidad en el uso de los fondos. Los componentes de estos programas fueron semejantes a los de FORD. También favorecieron el intercambio regional con experiencias como la "Red

de Investigaciones Cualitativas sobre la Realidad Escolar". CIID ha hecho un notable esfuerzo por apoyar grupos nuevos, integrarlos a las redes existentes o crear redes nuevas como la de "Educación y Trabajo", con sede en Buenos Aires. El apoyo a redes parece ser un mecanismo altamente productivo.

CIID en estos últimos años ha experimentado una reducción general de fondos. La división de Ciencias Sociales de CIID también ha tenido sus cambios y ha vuelto al sistema de proyectos, favoreciendo proyectos regionales inter-centros. Estos proyectos tienen ventajas en cuanto fomentan las conexiones y el desarrollo regional de la IE, como se ha señalado anteriormente, pero son difíciles desde un punto de vista metodológico y administrativo. Quizás el proceder con el concepto de red resulte más operativo. Otra cosa es cuando una agencia, como en el caso de FORD, pone en marcha un programa regional en que se favorece la cooperación entre los centros.

En el caso de REDUC, el apoyo ha venido de la División de Ciencias de la Información. Gracias a que ha sido sostenido y acompañado muy de cerca en lo tecnológico, REDUC ha logrado estructurarse como sistema regional de información y atraer fondos importantes de AID y CIDA para extenderse a todos los países de América Latina. Esta estrategia de juntar fondos para desarrollo (CIID) y difusión (AID y CIDA), montada por REDUC, ha resultado extraordinariamente exitosa. Los aportes mayores, como los de AID y CIDA, exigen una inversión previa en desarrollo que les dé ciertas seguridades de éxito en la difusión de una innovación.

Una originalidad de CIID ha sido el Programa Cooperativo entre el OISE (Toronto), PIIE y CIDE. Se logró un trabajo conjunto de investigación y reflexión en algunos temas con mucho esfuerzo de ambas partes, pero el hecho de que las agendas de cada parte estuvieran llenas -unos principalmente con compromisos de docencia y otros con proyectos de investigación- impidió llegar a productos sustantivos. Los dineros destinados para cooperar, si no están ligados a objetivos comunes concretos y a tiempos de los investigadores financiados para trabajar en esos objetivos comunes, sólo servirán para establecer las condiciones para un trabajo conjunto y no para su realización efectiva. No se alcanza a

producir. Esto está ligado a lo dicho más arriba sobre las condiciones de trabajo en el Norte y el Sur. El valor del Programa estuvo en que reveló la diferencia y produjo un aprendizaje que permite buscar otras estrategias que promuevan un trabajo conjunto entre investigadores del Norte y del Sur (CIDE-PIIE-OISE, 1988).

Más importante fueron las becas de estudio otorgadas por la División correspondiente y el aporte de CIID a la realización de seminarios regionales. Entre ellos destacó el Seminario '80 organizado por el CIDE en 1980, en Punta de Tralca (Chile). Junto con CEELA (Buenos Aires, 1970), constituyen jalones en el desarrollo de la IEAL. Ahora, después de PROMEDLAC IV y una vez terminado el estudio que realiza UNESCO sobre el informe de CEPAL Desarrollo con Equidad y la correspondiente reunión en Diciembre, habría que organizar un "Seminario '90" para hacer una evaluación de la IE en los '80 y producir una agenda de investigación para los '90.

d) Los organismos internacionales

Los organismos internacionales y regionales no han tenido propiamente programas de desarrollo de la IEAL, pero sí la han apoyado a través de los programas de mejoramiento de la educación, con proyectos específicos y, sobre todo, seminarios técnicos regionales que han abierto temas poco tocados por la IE nacional.

- UNESCO: Contribuye tanto a través de sus propios fondos como canalizando fondos internacionales para realizar las actividades señaladas (ver Capítulo I).

- OEA: Su aporte ha seguido líneas semejantes al de UNESCO, con un cierto énfasis en la tecnología educativa y la educación de los adultos, pero con más fondos. El Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) invirtió 5 millones de dólares anuales, durante un período de 10 años, en actividades de mejoramiento de la educación. Fue un aporte del Gobierno de los EE.UU. Se distingue su programa de becas. Ha financiado el ICASE (Panamá) y el CEMIE (Costa Rica), CINTERPLAN (Venezuela), CREFAL (México) y

los cursos de planeamiento señalados antes (ver Capítulo I). Todos han realizado actividades de carácter regional y sub-regional, y utilizado y promovido la IEAL. El CEMIE y el ICASE son activos centros de REDUC.

- BID: Financió sustancialmente el Programa ECIEL, mencionado arriba, y muchos estudios y seminarios, principalmente en materia de Universidades y educación técnica. Con ocasión de Jomtien se ha interesado en la enseñanza básica.

- PNUD: Ha financiado muchos programas y proyectos de UNESCO y de desarrollo científico y tecnológico a nivel de países y región. Su interés por la modernización del estado debería llevarlo al uso de la IEAL en la toma de decisiones en los Ministerios y el desarrollo de personal adecuado para ello.

- EL BANCO MUNDIAL: El proceso de diseñar y administrar préstamos obliga a formar equipos de expertos, a procurar información, y a realizar investigaciones específicas. En América Latina no se han utilizado los préstamos para desarrollar capacidad de investigación explícitamente.

- UNICEF: Comienza a financiar un activo programa de investigación e innovaciones, relacionando la educación con los otros campos de su interés e involucrando fuertemente al sector no-gubernamental.

e) Las agencias bilaterales

Ya hemos mencionado a AID.

CIDA ha apoyado con un importante proyecto regional a REDUC y tiene proyectos educativos en Perú, Bolivia, Centroamérica y Haití. Cofinancia a una serie de proyectos ONGs canadienses en el campo de la educación de adultos. CIDA también ha otorgado apoyo regional a REDUC. Esto permitió el establecimiento de centros en países que no se habían beneficiado de aportes de la AID, y para producir estados del arte que están funcionando ampliamente en la región. Los tópicos fueron seleccionados por un

importante grupo de responsables de política educacional en los ministerios e investigadores (Schiefelbein y Cariola, 1988).

Los países de la Comunidad Europea han contribuido con becas a la formación de investigadores a través de sus programas ordinarios de cooperación. Destacan Alemania, Bélgica, Inglaterra, España y la antigua Alemania Oriental. Esta formación en el extranjero está a la base del desarrollo de la IE, el que hemos reseñado aquí. La mayor parte de los investigadores ha hecho parte de su formación en el extranjero.

SAREC, de Suecia, merece párrafo aparte. Es el aporte financiero máspreciado por los centros de investigación social en A.L. Desde hace unos seis años empezó a apoyar a la IE en el PIIE y el CIDE, dentro de su apoyo más general a las ciencias sociales. Sus aportes son institucionales, más flexibles, es decir, no para proyectos y programas específicos. Es la única agencia europea que parece interesarse en aportar directamente a la investigación.

Algunos gobiernos europeos apoyan la investigación en programas regionales (PREALC, CELADE, ILPES). Uno se pregunta por esta diferencia entre la cooperación al desarrollo de Europa y la de Norteamérica. Aventuraríamos dos hipótesis. Una, es que en Europa la tradición es más académica; el uso del conocimiento en la economía y el desarrollo de políticas sociales no ha echado raíces en la cultura. Es decir, en términos de lo dicho más arriba, los países son modernos. Por el contrario, la cultura norteamericana nació junto con la ciencia y la tecnología. Esta considera que la producción y uso del conocimiento son parte del mundo práctico, desde la agricultura hasta la educación. La otra hipótesis es que en Europa hay más confianza en el conocimiento que se ha probado efectivo, más que en la producción de nuevos conocimientos para enfrentar contextos distintos.

f) Las agencias no-gubernamentales

Al hablar más arriba de los centros privados de IE, señalamos su trabajo de investigación y acción en el campo socio-educativo, en alfabetización, educación vocacional, y múltiples actividades de educación no-formal. Esta

dimensión de su trabajo ha sido financiada en gran parte por las agencias de cooperación al desarrollo creadas por las iglesias durante los años '50 y '60 en Europa y Norteamérica.

En buena parte de los casos los gobiernos establecieron sistemas de co-financiamiento con ellas. De este modo se han transferido ingentes cantidades de fondos para apoyar la acción social de las iglesias y del mundo no-gubernamental en la región. Al tornarse más educativa y sistemática esta acción, los centros privados de IE, en particular los ligados a la Iglesia Católica, tuvieron acceso a ellos. Este aporte ha permitido a los centros hacer a la IEAL una contribución singular, caracterizada por la creatividad y la cercanía a la problemática educativa y social de los pobres. Este aporte ha impactado los proyectos de educación de adultos de UNESCO, OEA y el pensamiento educativo latinoamericano en general. En muchos sentidos se adelanta a la Declaración de Jomtien cuando habla de educación no-formal, el uso de los medios masivos de comunicación, la participación de las familias y las ONGs y alianzas a nivel local.

Un rol semejante ha tenido la Inter-American Foundation, creada por el Congreso de los E.E.U.U. Además de financiar proyectos socio-educativos se preocupa sistemáticamente de promover el aprendizaje que ellos puedan entregar.

Existen, además, importantes fundaciones privadas que se ocupan de la infancia y la educación pre-escolar -la Fundación Van Leer (Holanda) y la Save the Children Fund. (en varios países)- que valorizan más y más la IE. Ven la necesidad de ella para aumentar la productividad de los enormes aportes que hacen en este campo.

Este es el lado positivo de la cooperación de las agencias no-gubernamentales. Desde el punto de vista de la IEAL desearíamos a) que valoracen más la IE y estuviesen dispuestas a invertir en ella; b) que se diese prioridad al mejoramiento de la educación formal. Investigación y educación formal son términos que no caben en su vocabulario. Los argumentos son que la investigación no beneficia directamente a los pobres y que son los gobiernos los que deben ocuparse del sistema escolar.

Es difícil persuadirles de que así como los centros de IE han producido grandes innovaciones en la educación no-formal, algunas de las cuales se han masificado a nivel del sistema escolar (uso de monitores para trabajar con jóvenes (México) y con niños (Chile)); así también podrían ser generadores de innovaciones en el sistema escolar público. En el caso de las escuelas "Fe y Alegría" en Perú y Bolivia, así lo es. En el caso de Escuela Nueva (Colombia) así lo fue. Hoy día "Escuela Nueva" es considerada la innovación más promisoría para mejorar la escuela primaria en América Latina.

Los Ministerios están tan ocupados haciendo funcionar el sistema que les resulta difícil dedicarse a desarrollar maneras de mejorar la calidad a través de la investigación y experimentación. Tampoco han mostrado que puedan hacerlo. Por otra parte, hemos visto que las preocupaciones de las universidades son didácticas o académicas, no innovativas. La ayuda internacional, sobre todo la no-gubernamental, debería canalizar sus aportes a los centros privados para que lo hicieran ellos en colaboración con los Ministerios. Si han demostrado creatividad y eficacia en la educación no formal, parece lógico apoyarlos para que lo hagan en la formal. Sería cumplir con la Declaración de Jomtien.

g) Los gobiernos

Su preocupación por el desarrollo de la capacidad de IE se ha manifestado a través del apoyo general a las universidades, de los concursos de proyectos de investigación de los organismos nacionales de fomento de la investigación. El CNPq (Brasil) ha sido uno de los más activos entes de estos organismos. También lo han sido CONACYT (México) (Quintero, Tamez et. al., 1985) y COLCIENCIA (Colombia) (Chiappe y Myers, 1985). A pesar de las cantidades que se gastan en los sistemas educativos, Ministerios de Educación -con la excepción de México- asignan fondos insignificantes a la IE y al desarrollo de innovaciones, excepto cuando los fondos provienen de préstamos externos.

h) Las fundaciones privadas nacionales

En países como Venezuela, Colombia, Brasil, Argentina y, recientemente, en Chile y Perú, hay fundaciones vinculadas al capital privado que han aportado significativamente al desarrollo de la IE. Entre ellas destaca la Fundación Carlos Chagas, de Sao Paulo, que financia investigadores con los ingresos que obtiene de servicios de evaluación y selección de alumnos y de personal para universidades y empresas. En Argentina la Fundación Di Tella cumplió una función importante en los años '60 y '70. En Chile, Perú, Argentina y Brasil, fundaciones Lampadia, vinculadas a la familia Hirsch, están iniciando actividades de apoyo a la IE. Algunos gobiernos empiezan a ofrecer incentivos fiscales a las empresas que realicen donaciones con fines educacionales o científicos.

La revisión de los mecanismos de financiamiento que acabamos de realizar muestra la debilidad de la IE desde este punto de vista. La IE no tiene todavía bases sólidas en A.L. Ni el sector público ni el sector privado se han hecho cargo de su desarrollo. Depende fundamentalmente del financiamiento externo.

Uno podría afirmar que mientras más importante es la IE para mejorar los sistemas, más frágiles son sus formas de financiamiento. La investigación que forma parte de los programas de docencia es la única que cuenta con financiamiento interno, a través de las matrículas y el apoyo general del Estado a las Universidades. En el mejor de los casos, los Fondos Nacionales de Investigación complementan sueldos y proveen gastos de investigación. En este mercado sobreviven sólo los más activos, cambiando de un proyecto a otro, de una institución a otra; o bien, grupos que invierten mucho tiempo y energía en desarrollar su propia capacidad y, sobre todo, sus contactos con el mundo internacional.

Creemos que esta situación no es propia ni de América Latina ni del Tercer Mundo. Tiene su raíces en el sub-desarrollo general del saber sobre educación y a su correspondiente falta de prestigio como instrumento efectivo de mejoramiento de la educación. La situación ha mejorado lentamente en el primer mundo, pero mucho más lentamente en el nuestro. Los avances logrados se deben fundamentalmente al apoyo externo. Si queremos

acelerar el proceso hay que aumentar el apoyo en las formas que hagan a la IE más efectiva en el desarrollo de nuevas políticas educativas, sin descuidar la investigación más pura y disciplinaria. Este es el tema de nuestro próximo capítulo.

El recorrido que hemos hecho del desarrollo de las instituciones de IE durante los últimos 30 años en América Latina, ha debido ser necesariamente sumario y muy general. La impresión que deja es de un crecimiento grande, pero disparejo y frágil. Esto último quedará más en evidencia al analizar la forma en que se ha financiado. Con todo, se ha logrado formar investigadores, algunas escuelas de investigación y un mínimo de comunicación entre los investigadores. Veamos ahora cómo se ha financiado este esfuerzo.

CAPITULO III

CAPACIDAD PARA GENERAR POLITICAS

Acabamos de ofrecer una visión somera del desarrollo institucional de la IEAL. Recorrimos la contribución de universidades, gobiernos, centros NG y organismos internacionales. Nos preguntaremos ahora por el potencial de estas instituciones para mejorar la calidad del aprendizaje. En último término, cuando hablamos de calidad nos estamos refiriendo a la calidad y pertinencia de aprendizaje, y a la equidad con que esto es distribuido en la población.

Intentaremos una respuesta en términos de las instituciones, temáticas y metodologías; del lenguaje generado; de las dimensiones ético-políticas y de las redes de comunicación entre los investigadores. Sobre las tendencias generales de la IEAL se pueden consultar las conclusiones de dos seminarios regionales sobre el tema (Schiefelbein y García-Huidobro, 1980).

a) Las instituciones, las temáticas y la metodología

Un estudio reciente analiza el potencial de la IEAL para formular políticas (García-Huidobro, Ochoa and Téllez, 1989). Lo hace en base a una muestra de 1.004 abstracts obtenida entre los 5.000 publicados por la revista Resúmenes Analíticos en Educación, entre 1977 y 1978. El estudio muestra cómo algunos contenidos y enfoques metodológicos se relacionan más con unas instituciones productoras de IE que con otras. Esto es importante para saber cuáles aportes a políticas educativas se pueden esperar de unos y cuáles de otros. Así tenemos que:

1. La IE producida por las agencias de gobierno aparece muy ligada a la mantención y funcionamiento de los sistemas mismos. En los países más pobres juega un rol central, pero a medida que el desarrollo avanza este

rol parecen ocuparlo las universidades y los centros no-gubernamentales. La producción de los gobiernos es pragmática y sin pretensiones académicas.

- Las universidades se distinguen por los estudios disciplinarios, con metodologías y focos precisos, lo que les permite distinguirse en el tratamiento de temas específicos. Se advierte, eso sí, cierto convencionalismo en sus temáticas y metodologías, y cierta estrechez de miras. Aparecen muy enmarcadas por los intereses profesionales. Privilegian, como es natural, el mismo tema de la universidad.

- Sobresale la presencia de los centros no-gubernamentales en la IEAL. Contribuyen con más de una tercera parte de la producción, la que llega hasta un cincuenta por ciento si se excluye a los organismos internacionales. Tres son los rasgos que los distinguen: su contribución a temas y metodologías nuevas, su mirada social al tema de la educación y su mayor presencia en los temas más urgentes para los sectores populares, como es la educación no formal ("educación popular"), la alfabetización y la educación pre-escolar. En este sentido encabezan la preocupación de la IEAL por la pobreza, más de un tercio se relacionan explícitamente con el tema. En general los temas críticos para la educación de los pobres va en aumento (García-Huidobro, Zúñiga y Téllez, 1989).

- Los organismos internacionales, como se insinuó antes, constituyen una pieza clave en la IEAL. Ellos muestran un comportamiento bisagra, que desde un punto de vista se acerca a la preocupación de los centros gubernamentales, a los que acompañan en su interés institucional y sistémico; y desde otro punto de vista, está cerca de los centros privados por su capacidad de innovar y abrir nuevos temas, ausentes, en la producción nacional.

2. Luego, el estudio a que nos estamos refiriendo intenta evaluar los resultados de estas investigaciones para generar políticas de mejoramiento de la calidad del aprendizaje. La conclusión es crítica.

- La IEAL vive un cambio de temáticas. Puede ser descrito como un paso progresivo, pero aún incompleto. Va desde la preocupación por la implantación de los sistemas educativos a la de su mejoramiento. Cobran

relieve las preocupaciones relativas al aprendizaje, al saber que se comunica en la escuela y a la funcionalidad social de la educación. Este es un giro significativo y responde a la realidad de sistemas que han alcanzado alta cobertura pero sufren una gran crisis de calidad. Sin embargo, los puntos de vista y los tratamientos demasiado genéricos, sobre todo en los trabajos de los países más pobres, conspira contra un aporte real a la generación de políticas orientadas al mejoramiento de la educación. Esta falta de especificidad de la IEAL aparece por doquier y constituye una dificultad seria para obtener de ella elementos de apoyo hacia el campo del diseño y manejo de políticas y programas de acción. Así, por ejemplo, hay más documentos sobre el sistema en general que sobre niveles específicos; más sobre el conjunto de América Latina que sobre países, o grupos específicos, como pueden ser los campesinos e indígenas; son pocos los documentos sobre experiencias concretas, aunque van en aumento.

- La atención ha tendido a concentrarse en el ámbito de las relaciones macro-estructurales de la educación y la sociedad; o bien, en problemas estrictamente pedagógicos, sin referencia a su inserción social. Los tópicos ligados a la enseñanza-aprendizaje, a los principales actores involucrados en esta relación (padres, maestros y alumnos) y los saberes que se seleccionan en el proceso de darle contenido, recién comienzan a aparecer. En la función de producción de educación ocupan un lugar privilegiado las variables referidas a los profesores, a los alumnos y al proceso de comunicación mismo. Es indispensable contar con más información sobre esto.

- La IEAL aparece también muy encerrada en el ámbito educativo, con poca atención a temas como los medios de comunicación, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo económico; temas que tanto interpelan a la educación hoy.

Compartimos esta crítica a los resultados de la IEAL hasta el presente y las exigencias que a ella se hacen para adelante. De algún modo nosotros seríamos aún más críticos. Si bien, es en la relación pedagógica donde se juega la calidad del aprendizaje, la posibilidad de que se dé eficientemente depende en la práctica de cómo se obtienen y administran

recursos para el sistema en su conjunto. En este sentido, la falta de investigaciones sobre administración y finanzas de la educación que señalan los autores, adquiere una gravedad que ellos no subrayan lo suficiente. Lo mismo sucede con la falta de investigación sobre las interacciones entre la relación pedagógica y los temas administrativos.

b) El lenguaje de la IEAL

Quisiéramos agregar que es posible hacer estas exigencias porque ya se ha recorrido un camino importante en el desarrollo de un cierto lenguaje latinoamericano para hablar de educación. Se han creado distinciones para denunciar sus principales problemas y marcar los caminos de solución. Este lenguaje se inserta en otro más fundamental, referido al diagnóstico de la situación económica, social y política de la región. Las modificaciones que REDUC ha debido introducir al Thesaurus de UNESCO reflejan estas nuevas distinciones. Se han trabajado en forma intensa y original los temas de la pobreza y las dimensiones educativas y culturales de la acción social (García-Huidobro, Zúñiga y Téllez, 1989). Se han hecho contribuciones metodológicas importantes en el estudio de la repitencia, del bilingüismo y el papel de la educación en el desarrollo económico y social. Han cambiado también los supuestos básicos desde los cuales se investiga. Primero se creyó ingenuamente en las teorías desarrollistas y el potencial de la planificación central; luego surgió la crítica radical a las estructuras sociales y al sistema educativo como tal. Ahora la preocupación es diseñar políticas concretas de mejoramiento de calidad. Falta, sin embargo, mayor consistencia teórica y metodológica, y que ésta se refleje en un lenguaje compartido. Esta no puede sino ser fruto de investigaciones de carácter más disciplinario e interdisciplinario de largo alcance.

Un motivo de esperanza para el desarrollo de una problemática y de un lenguaje propio lo constituye la fuerte tradición ética y política del pensamiento educacional latinoamericano. Allí hecha sus raíces la IEAL. En la Colonia la educación fue parte de la tarea de evangelizar. Después de la Independencia se la vio como parte de la tarea política. Hoy se la piensa en función del desarrollo y la identidad cultural. El lenguaje de la IEAL es un esfuerzo por expresar y operacionalizar en el campo educativo, una

búsqueda mucho más amplia de identidad y eficacia histórica de la región. Esta búsqueda lo sostiene y le abre perspectivas.

c) Las redes de comunicación entre los investigadores

La comunicación entre los investigadores es tan importante para el desarrollo de la investigación como para las instituciones, las temáticas, las metodologías y el financiamiento. Sin ellos no hay constitución social del saber ni manera de utilizarlo. Existe una diversidad de redes vinculadas a la IEAL (Schiefelbein, 1982). La principal es la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC). Constituye, simultáneamente, una red de instituciones y una base documental de información.

REDUC -desde 1972- recoge, analiza y difunde resultados de IE a través de una red cooperativa de 27 centros ubicados prácticamente en todos los países de habla hispana y portuguesa de la región (Brahm y Gutiérrez, 1983).

Actualmente, la base de datos procesa anualmente aproximadamente 2.000 documentos nuevos. Los RAE correspondientes circulan en papel y medio magnético. Cada Centro publica una revista de RAE de su país, la intercambia con los otros Centros y coloca a disposición del público la producción del resto de los centros de la red.

Recientemente, el Centro de Estudios Educativos (México) ha iniciado la constitución de una red nacional de unidades de IE, y el CIDE ha publicado un "who's who" de investigadores y otros especialistas en educación. Hay voluntad de generalizar estas prácticas en todos los países para ampliar la participación en REDUC y facilitar la comunicación entre investigadores. Las posibilidades que ofrece en este sentido el medio magnético son muy grandes.

REDUC, en su conjunto, ha editado 450 publicaciones entre 1981 y 1991. Podemos estimar, sin embargo, que su difusión no tiene relación con el esfuerzo por producirlas. Desde hace un tiempo los resúmenes analíticos

producidos por todos los Centros comienzan a difundirse por medio magnético. Esto abre posibilidades enteramente nuevas de uso.

Entre estas publicaciones están los "estados del arte" nacionales y regionales. La idea se tomó de Research Review and Advisory Group (RRAG). Su objetivo es acercar la IEAL a la toma de decisiones educativas y facilitar, en general, una visión de conjunto acerca de los contenidos de REDUC y otras fuentes bibliográficas sobre un tema determinado. Se trata, sin duda, de un paso importante para establecer un proceso de comunicación entre investigadores y los que toman decisiones. Sin embargo, faltan otros pasos antes de que se logre hablar de un proceso y una cultura efectiva de comunicación. Una iniciativa novedosa que acaba de emprender REDUC, con apoyo de la Fundación Van Leer, es hacer conversar a investigadores, administradores y agentes de educación pre-escolar en cinco países. Es otro intento para introducir el uso del conocimiento en la práctica y que ésta, a su vez, desafíe la producción de conocimiento. La capacidad de la IEAL para generar políticas está en función tanto de su calidad y pertinencia, como de prácticas de comunicación efectiva del tipo de las que mencionamos recién. La experiencia de REDUC ofrece instrumentos generales y experiencias concretas, pero no prácticas generalizadas.

Además de REDUC hay una serie de otras redes de comunicación de utilidad para los investigadores (Schiefelbein, 1982). Entre estas se destacan el CEAAL, el CELAM, la CIEC y SELADEC.

En conclusión, podemos afirmar que en términos de contribuir a la generación de políticas para mejorar la calidad de la educación, la IEAL, a pesar de su desarrollo, debe:

1. Tornarse más específica y atender a temáticas que están descuidadas, como los nuevos medios de comunicación e institución, el financiamiento y administración de los sistemas y la identidad cultural; sin perder, naturalmente, su óptica macroestructural y preocupación concreta por la pobreza.

2. Preocuparse sistemáticamente de la comunicación entre investigadores y planificadores, administradores y políticos de la educación y el público en general.

3. Enfatizar las investigaciones disciplinarias y de largo plazo que contribuyan al desarrollo teórico y metodológico de las ciencias y de la educación. Estos son a nuestro parecer los desafíos a los que debe atender la IEAL desde el punto de vista de las necesidades actuales de los sistemas educativos y de las exigencias de su desarrollo interno.

CAPITULO IV

FACTORES ASOCIADOS AL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Después de recorrer el desarrollo de las instituciones de la IEAL, de examinar la forma en que se ha financiado, y de asomarnos al contenido de sus productos desde el punto de vista de su potencial para atender a las necesidades de los sistemas educativos, resulta posible responder a los requerimientos específicos de este trabajo, vale decir, a la identificación de los factores asociados al desarrollo de esas instituciones. Para este efecto haremos algunas observaciones de orden general y luego pasamos inmediatamente al tema de los factores, distinguiendo entre factores internos y externos.

Señalamos los que a nuestro parecer están más asociados a los centros de IE en cuanto tales, explicando en cada caso porqué creemos que es así.

a) Observaciones generales

1. No estamos frente a una disciplina del saber sino a un campo de actividad que se estudia desde diversas disciplinas.
2. Los saberes producidos sobre educación, en América Latina y en otras partes, son todavía débiles desde un punto de vista teórico y metodológico, sobre todo cuando se trata de dar cuenta del conjunto de fenómenos que llamamos educación.
3. La utilización de estos saberes está ligada a una empresa que consume una proporción alta de los recursos del Estado, intensiva en mano, y generalmente artesanal en sus procedimientos; tanto en lo administrativo como en su contenido, lo docente.

4. Podemos distinguir tres ámbitos al interior de la empresa educativa y que constituyen mercados potenciales para los productos de la investigación educativa:

- El de los propios docentes investigadores en las universidades y escuelas normales. Hasta el momento son pocos los que utilizan resultados de investigación en su labor, salvo en los posgrados. REDUC es todavía poco accesible. La formación de maestros se hace en base a notas y traducciones de textos extranjeros. Hay unos 5.000 centros formadores de maestros en América Latina.

- Los niveles técnicos de los Ministerios, a diversos niveles, donde se desarrollan nuevas políticas y prácticas, se planifica y evalúa. Aquí la cultura de uso de IE todavía es escasa.

- El de las escuelas, con sus directivos, docentes y padres de familia. Aquí el mercado potencial lo constituyen los cursos de perfeccionamiento y los programas de comunicación masiva que se ocupan de educación.

5. Todo hace pensar, sin embargo, que el proceso de modernización, la necesidad de contar con educación de calidad a costos posibles de llevar por los países, actualizará la demanda potencial a que acabamos de hacer referencia.

6. En cuanto a los diversos tipos de instituciones que producen IE (gobiernos, universidades, centros no-gubernamentales e internacionales), nuestro referente serán los centros no-gubernamentales y los problemas que ellos enfrentan.

b) Los factores internos

Hay factores al interior de las instituciones de IE educativa, por lo menos en los centros independientes, que nos parecen particularmente asociados al desarrollo o no-desarrollo de las mismas. Señalaremos en cada caso por qué cobran relevancia especial en los centros de IE.

1. El liderazgo, entendido en este caso como la competencia para formular proyectos, embarcar gente valiosa y obtener recursos. Los centros no surgen espontáneamente. La demanda no da para eso, aunque es necesario

que esté presente. Se necesita una o más personas con esas competencias para vencer la inercia que pesa sobre la IE. El desarrollo de los centros está asociado a la presencia de este tipo de personas y a su capacidad de socializar al interior del centro las competencias adquiridas.

2. La calificación de los investigadores. No basta la motivación para romper la inercia dicha. Se necesita buscar lo mejor en el mercado, o importar, tanto en materia de formación teórica y metodológica como de criterio político para constituir objetos de investigación que resulten académica e históricamente válidos. No olvidemos que se trata de construir una demanda de IE -no sólo de satisfacerla- con productos de calidad. Estos sujetos hay que identificarlos y formarlos.

3. La interdisciplinariedad del personal. Lo más probable es que una presencia sustantiva de gente que viene de las ciencias sociales constituya un factor de éxito. Esto se debe a la naturaleza del saber sobre educación. Sin embargo, es importante que estos académicos se la hayan jugado por el problema educativo. De lo contrario serán aves de paso en IE. También la gente con experiencia en los sistemas y las prácticas educativas son importantes.

4. La motivación de los investigadores. Una remuneración congrua es condición necesaria, pero la productividad parece estar más motivada por los compromisos éticos o ideológicos, el compromiso institucional y el propio desarrollo profesional. Esto tiene no poco que ver con la función social y política de la educación.

5. La carrera al interior de la institución. Por la situación desmedrada de lo educativo, cuesta atraer y mantener personal calificado. Por otra parte, el personal tiende a calificarse más y más en el trabajo. La carrera debe considerar estímulos económicos y simbólicos.

6. La presencia de una adecuada combinación de autonomía en la prosecución de los propios intereses académicos y de práctica de trabajo en equipos interdisciplinarios. En educación, la calidad del producto final de las investigaciones depende en forma importante de la combinación de aportes desde diversas disciplinas. Los aportes no se hacen, sin embargo,

si los investigadores no tienen su espacio y conexiones disciplinarias propias. La relevancia del trabajo en educación implica estar vinculado simultáneamente al campo educativo y a la propia disciplina.

7. Especificidad de los productos de investigación. La maduración de un grupo de IE se manifiesta en su capacidad de ir constituyendo con creciente precisión la dirección de la institución, sus programas y proyectos para obtener estos productos. Se ha señalado la falta de especificidad de los resultados de la IEAL para que sirvan al desarrollo de políticas efectivas (Cap. III). En educación es fácil diluirse. La educación está en todo. Los investigadores vienen en buena parte de otros campos. Las demandas no son claras, el campo apenas comienza a constituirse. Hay poca escuela. Todo esto conspira contra la constitución de objetos y productos válidos de investigación, especialmente cuando se trata de la educación no formal que, por otra parte, caracteriza a nuestros centros de IE.

8. La continuidad en las temáticas que se abordan. La continuidad es indispensable para lograr desarrollo teórico, especificidad y acumulación e integración de conocimientos. El carácter fundamentalmente aplicado de la IE y de la demanda por parte de los sistemas, hace difícil organizarse internamente para lograr constinuidad temática.

9. La investigación disciplinaria. La demanda de la empresa educativa y de las agencias de desarrollo es investigación más aplicada. La presencia de una IE más desinteresada en una institución asegura validez más permanente a sus productos y defiende de las "modas", tan propias del mundo del desarrollo educativo.

10. Las relaciones institucionales y la participación en redes profesionales especializadas. La debilidad y dispersión de los grupos de IE hace necesario que el esfuerzo por desarrollarla deba tener carácter nacional y regional. El "estar en la sopa" de la IE a ambos niveles resulta indispensable para la calidad y pertinencia de la producción académica de un centro. La acumulación en AL va tomando carácter regional gracias a los esfuerzos de redes ya mencionadas. Pero también son necesarios los contactos con el Norte para ubicarse académicamente y crecer.

11. La capacidad de constituir y captar demanda frente al estado y las agencias internacionales. Esta capacidad se sustenta en la competencia, pero, dadas las circunstancias que rodean a la IE, se necesita un esfuerzo particular de promoción y venta para lograr que sea demandada. Esto implica un esfuerzo que va más allá de las relaciones académicas. Significa un esfuerzo concertado para llegar a los niveles académicos, administrativos y políticos que influyen en las decisiones, y al público en general que debe apoyar esas decisiones. Mientras la IE no se venda, el "repicar y andar en la procesión" resulta ser una condición de supervivencia los centros. La demanda es latente y está difundida en una variedad de agencias.

12. La administración. Los grants y contratos de IE no sólo se obtienen gracias a la competencia de los investigadores y a las buenas relaciones públicas, sino a la capacidad de administrar efectivamente los recursos y de rendir cuenta oportunamente de los mismos. En un mundo burocrático, este último punto es un factor determinante para asegurar un flujo constante de financiamiento. Sin esto no hay desarrollo posible.

13. Las actividades de promoción educativa. Aunque resulte paradójico, los centros activos en IE en AL también desarrollan programas de adultos, hacen evaluaciones y ofrecen formas diversas de capacitación. Estas actividades no sólo ayudan a cubrir los gastos generales sino que contagian a la IE con una mirada socio-política, integral del fenómeno educativo, y han abierto las pistas más originales de la IEAL.

Las innovaciones educativas en los diversos campos de la acción social (desarrollo rural, vecinal, salud, familia, empleo), cuando están acompañadas de sistematización y reflexión teórica, abren demandas inéditas de IE. Se trata del campo de la "acción cultural" que, por otra parte, como se ha sugerido antes, ofrece una manera diferente de mirar el sistema escolar. Paradójicamente, hay que hacer para comenzar a ver.

c) Los factores externos

Básicamente hemos definido los factores asociados al desarrollo interno de los centros en términos de su conexión con los factores externos. Con ello

estamos reconociendo el papel determinante que juegan estos últimos en ese desarrollo.

Hasta ahora estos factores han sido los señalados en el capítulo sobre desarrollo institucional, y especialmente en el capítulo sobre financiamiento. En este último hemos hablado del "mercado de proyectos de investigación" que conforman las diversas fuentes de financiamiento. La misma investigación ligada a la docencia universitaria se ve abocada hoy día a competir en ese mercado para subsistir. Los mismos centros gubernamentales dependen de financiamientos específicos, internos o externos.

La novedad en IE es que este mercado se va ampliando en la medida que lo educativo, específicamente la educación de adultos, va tomando importancia creciente en los programas de desarrollo en general. El problema, sin embargo, es que el gasto, tanto en estos programas como en educación en general, se ha visto notablemente disminuido con las políticas de ajuste en los últimos años. Esto ha afectado visiblemente la producción de IE. Lo hemos notado en REDUC.

Se trata entonces de competir por fondos escasos, tanto a nivel nacional como internacional. En esta competencia de fondos el problema de la IE estriba en su propio subdesarrollo y en una imagen pública igualmente débil. El trabajo de calidad que ya se está haciendo en muchas partes y el impacto que va teniendo en la mejoría de los sistemas, todavía no logra generalizarse como para adquirir el estatus académico y la imagen de importancia social de que gozan otras ciencias.

De allí que el apoyo recibido hasta ahora esté ligado más a las instituciones de cooperación al desarrollo, al Estado o la filantropía, que a un mercado propiamente dicho, a una demanda por comprar un producto que se necesita consumir. Lo más probable es que la situación siga, y deba seguir así, por tratarse no sólo de productos aplicados, sino de un saber que no tiene utilidad inmediata, como toda ciencia. Y sobre todo en un campo que es "social" y no inmediatamente productivo. Aquí las decisiones son de carácter político y no de mercado, aunque en términos de oferta de fondos para proyectos de investigación opere como mercado.

Por lo tanto, los factores externos más asociados al desarrollo de los centros de IE serán las políticas internacionales, estatales y filantrópicas de apoyo a la investigación educativa, y el interés de comprar sus productos por parte de las agencias encargadas de promover la educación. Pero más el Estado que el mercado. Detrás de estos factores está la valoración que se haga respecto a la validez y pertinencia de la IE y de sus resultados prácticos.

Ahora bien, como se tratará en cualquier modo de fondos relativamente escasos, será determinante para el desarrollo de los centros su capacidad de relacionarse con las fuentes de esos recursos y competir, como los hemos subrayado al hablar de los factores internos. Asimismo, su capacidad de construir demanda.

Estas son las hipótesis de trabajo que se nos courren para estudiar los factores que ayudan o impiden el desarrollo institucional de centros de IE y la forma en que ellos operan concretamente.

Con todo, no quisiéramos terminar sin advertir que no vemos mucho futuro a un estudio centrado en factores, variables e indicadores propiamente dicho, manejados en forma estadística. El universo es demasiado pequeño, las diferencias que se encuentren no serán particularmente significativas y no se obtendrá información de cómo operan esos factores. Sería preferible un estudio de tipo más característico, fenomenológico, de las instituciones.

ANEXO

LECCIONES PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL

A riesgo de repetirnos, deseamos resumir aquí algunas lecciones que de acuerdo a nuestra experiencia arroja el desarrollo de la IEAL y que pueden resultar útiles a las agencias de cooperación al desarrollo, en nuestra región o en otras.

1. La cooperación internacional ha resultado indispensable para el desarrollo de la IEAL. Sin ella no habría investigadores formados ni las condiciones básicas para realizar su trabajo.

2. El extraordinario crecimiento que ha experimentado la IEAL no garantiza que la capacidad instalada siga elevando sus niveles de calidad, ni sus actuales niveles de producción. La inestabilidad económica afecta a todas las instituciones, incluso las internacionales.

3. La represión política no ha sido problema para el desarrollo de la IEAL. Por el contrario, la ha reforzado en algunos casos. Pero la crisis económica de la década de los '80 causó una seria decadencia.

4. La continuidad y el progreso logrado, por lo menos en los grupos más dinámicos, aparece como el resultado de una especie de carrera de posta entre varias agencias de América del Norte por asegurar un nivel de desarrollo de la IEAL. Este efecto aparece más como interés de funcionarios específicos de estas agencias que de una coordinación de políticas institucionales.

5. El hecho de que varios de estos funcionarios pertenecieron al Cuerpo de Paz y luego estudiaron en los centros especializados en educación y desarrollo con becarios latinoamericanos, ha ayudado a una concertación de esfuerzos y a un tipo particularmente productivo de relación profesional.

6. El desarrollo de la IEAL ha sido disparado. Es más débil allí donde los desafíos educativos son mayores y los recursos más escasos. Me refiero a los países y zonas donde hay mayor densidad de población campesina e indígena. El desarrollo de la IEAL corresponde al nivel general de desarrollo de los países y, más específicamente, de las ciencias sociales. La equidad exige atender en forma deliberada y sistemática la IE referida a estos problemas y el uso de la misma por los administradores de los sistemas que atienden a esas poblaciones. Esto significa cercanía de grupos de investigadores en esos sistemas y poblaciones; de lo contrario, no disminuirán las diferencias entre los países y al interior de los mismos.

7. Una estrategia realista para enfrentar estos desequilibrios son los programas, proyectos y redes de carácter regional que hemos señalado. Esta estrategia permite apoyar simultáneamente a grupos más desarrollados y a otros que no lo son tanto, o que apenas existen. El trabajo conjunto y la comunicación entre los grupos ha demostrado tener un alto potencial de desarrollo para el conjunto. Es una combinación de cooperación vertical y horizontal al desarrollo, que asegura que los más fuertes sigan creciendo y que una mayoría lo pueda hacer más efectivamente en contacto con los que llevan ya un camino recorrido.

8. Si no hay un apoyo sostenido a la capacidad que se ha logrado instalar para que siga creciendo, se interrumpirá el proceso básico de producción de conocimientos al interior de la región y su utilización por los principales centros de decisión; si no se apoya sistemáticamente el nacimiento de grupos nuevos en países y regiones de menos desarrollo, no se beneficiará con la producción y uso del conocimiento donde más se necesita.

9. Para que la IE rinda pleno fruto en América Latina hay que lograr que ciertos grupos, al menos, logren formar una comunidad de investigadores con sus colegas del Norte. Esto significa todavía un esfuerzo considerable para lograr las condiciones, el clima intelectual y los estándares que lo hagan posible. De lo contrario el aporte de la IEAL a la educación latinoamericana no estará a la altura de los desafíos en que hoy se encuentra y que sus líderes perciben con creciente calidad, gracias a las contribuciones de la misma IEAL. (Recomendaciones de PROMEDLAC, 1991).

A no ser que nosotros en el Sur estemos en contacto vivo con la mejor producción de conocimiento sobre educación en el Norte, seremos siempre dependientes de ese conocimiento y no enfrentaremos el desafío de alcanzar sus estándares de calidad para ser aceptados como socios en una empresa común. Paradójicamente, nuestros problemas y falta de recursos son tales que no podemos contentarnos con conocimientos de segunda mano o soluciones envasadas. Necesitamos producir nuestro propio conocimiento, de acuerdo a nuestra propia problemática, en conjunto con nuestros colegas del Norte. El hecho de que algunos grupos en la región alcancen una relación de este tipo, los pondrá en condiciones de apoyar efectivamente a otros grupos; de lo contrario tendremos ciegos guiando a otros ciegos.

En esta perspectiva adquieren sentido las nuevas formas de colaboración entre universidades del Norte y centros del Sur, mencionadas en el texto, a pesar de las dificultades que se han encontrado para llevarlas a la práctica.

10. A la luz de los resultados, la formación de uno o más "clubes regionales" resulta recomendable, por lo menos en los inicios. No se crece en el aislamiento. Es necesario crear un micro-clima de estándares y estímulos comunes, de revisión por parte de los pares ("peer-review") y de reflexión compartida sobre el proceso y los resultados de la investigación, para asegurar una capacidad de IE. Los límites también son necesarios para crecer; luego irán cayendo. Lo que debe continuar promoviéndose es la comunicación de los resultados entre todos los investigadores de una región dada. Sin ella no hay acumulación, reflexión y formulación de políticas públicas.

11. En este sentido, la experiencia de REDUC puede considerarse exitosa. Los factores parecen ser:

- el carácter cooperativo de la red. Cada institución adecua el trabajo a sus posibilidades e intereses a través de publicaciones propias. La unidad se asegura a partir de las normas técnicas, la supervivencia de las raíces nacionales.
- el hecho de que esté constituida por instituciones de investigación interesadas por documentación y no por centros especializados en documentación, facilita el acceso a los resultados de la IE y su posterior uso.

- el que estas instituciones correspondan a las diversas categorías que analizamos en el texto: gobiernos, universidades, centros privados y organismos internacionales.
- la gradación en las tareas que se han ido planteando a los centros. De resúmenes analíticos a estados del arte; de las ediciones en papel al medio magnético; de reuniones de investigadores a redes nacionales.
- el liderazgo de la Coordinación en términos de desarrollo de la metodología, la capacitación del personal y la búsqueda y administración del financiamiento.
- el énfasis en el uso de los productos y en la constante educación de usuarios.
- el haber logrado que los Centros vean que pertenecen a REDUC, les trae importantes beneficios institucionales, por lo tanto invierten recursos importantes en su operación.
- el haberse constituido como institución regional, lo que le permite acceder a fondos regionales en los organismos de ayuda bilateral. Estos resultan a veces más fáciles de obtener que los fondos asignados a cada país en esos organismos.
- los índices acumulativos, de autores y por palabras claves de todo el material recogido y analizado por REDUC, pone los fundamentos indispensables para una comunidad regional de investigadores.
- el constituir simultáneamente una base de datos y una red de instituciones vinculadas a la producción y uso en el tema. Esto hace de REDUC un organismo vivo a nivel regional. Las redes nacionales que se inician deberían reeditar el fenómeno a nivel local.

12. A pesar de los logros, la dificultad mayor de REDUC está en lograr introducir el uso, tanto masivo -en universidades- como selectivo, de sus productos en la toma de decisiones. Estimamos que esto llevará mucho tiempo. Es posible que las posibilidades que ofrece la consulta a través del medio magnético haga una diferencia significativa. El problema del uso no es tanto un problema técnico sino cultural. Tiene que ver con el hábito de utilizar conocimiento nuevo, producido al calor de los problemas, ya sea en el trabajo académico como en la elaboración de políticas. Es un problema de largo plazo, un problema de desarrollo.

13. La tarea más difícil que se ha planteado REDUC es la de ejercer la "función RRAG" en cada país y la región. Ha logrado producir estados del arte a ambos niveles y organizar dos conferencias regionales con investigadores y políticos de la educación, pero no ha logrado montar un proceso permanente de análisis y asesoría en materia de investigación y políticas educativas. Es la función más compleja dentro de todo el proceso de desarrollo de capacidad de análisis e investigación. REDUC también podría ser más activa en la promoción de sub-redes de investigadores especializados en diferentes problemas. No ha coordinado esfuerzos con la Red sobre Educación y Empleo, por ejemplo, como así mismo con otras redes. Hay contactos con bases de datos norteamericanas y europeas, pero no se han alcanzado todavía conexiones efectivas.

14. La experiencia de REDUC nos hace pensar que el financiamiento de operaciones de este tipo debe constituir una prioridad en el apoyo a la IE en cualquier región. Este apoyo debe ser sostenido desde fuera o por el Estado, porque los recursos que surjan del mercado nunca serán suficientes, como lo muestra la experiencia de ERIC en los Estados Unidos.

15. Cada uno de los diversos grupos en que hemos clasificado a las instituciones productoras de IE parece tener una función propia que cumplir. Parece importante apoyar a cada una en esa función en la que se destacan. Así habría que apoyar:

- a las universidades, en la investigación disciplinaria.
- a los gobiernos, en aquellas vinculadas al planeamiento.
- a los centros no gubernamentales, en las investigaciones orientadas a refundar políticas relacionadas con educación no-formal.
- a las organizaciones internacionales, en la apertura de nuevos temas y la reflexión entre investigadores y políticos de la educación.

El financiamiento debe tomar formas distintas en cada caso. En el caso de los gobiernos podrá ser a través de los préstamos; en el de las universidades, las becas e intercambios; en el de los centros no-gubernamentales, los aportes directos; en el de los organismos internacionales, los propios de ese sistema.

16. Los centros no-gubernamentales son característicos de la IEAL. Su aporte es importante cualitativa y cuantitativamente. Varios centros, a

diversos niveles, han logrado formar tradiciones de IE. En algunos casos sus investigadores hacen docencia en universidades, en otros no. En este último caso se los debiera apoyar para desarrollar programas especializados de docencia y formación de investigadores para aprovechar su experiencia acumulada en la producción de IE.

En ellos se ha logrado un trabajo interdisciplinario que es escaso en las universidades. Una inversión en el desarrollo de docencia debería aumentar significativamente la inversión hecha para desarrollar su capacidad de investigación. La experiencia de los centros en investigación interdisciplinaria orientada al desarrollo de políticas, ofrece una base sólida para programas de docencia en este campo.

17. Los centros no-gubernamentales se distinguen por construir la problemática educativa alrededor del tema de la pobreza, y por desarrollar programas de educación formal para atender las necesidades sociales específicas de los sectores pobres. Lo hacen principalmente gracias al apoyo de agencias de financiamiento ligadas a las Iglesias de Europa. Esto ha traído varios beneficios:

- fortalecer la preocupación general de la IEAL por el contexto social de los fenómenos educativos.
- cuestionar las políticas públicas desde el punto de vista de su atención a las necesidades de los pobres.
- ofrecer toda una gama de innovaciones en el campo de la educación no-formal.
- desarrollar marcos de referencia, metodología y discusión académica en torno a la educación no-formal.

Dada la dificultad de los gobiernos para innovar en los sistemas formales, y al éxito de los centros no-gubernamentales en el sector no-formal, no parece aventurado pensar que estos centros podrían desarrollar innovaciones útiles en el sistema formal, como ha sucedido en algunos lugares. Para este efecto, las agencias de desarrollo ligadas a las Iglesias deberían cambiar sus políticas de concentrarse exclusivamente en la educación no-formal y apoyar los cambios en la educación formal, por donde pasa la gran masa de los pobres.

18. Cualquiera que sea la institución, la experiencia muestra que los investigadores que más aportan, sobre todo a las políticas educativas,

proviene de las ciencias sociales; y los que aportan en el campo de la didáctica, de la psicología y las ciencias físicas; pocos, de las ciencias de la educación. Para lograr hacer ese aporte, sin embargo, han tenido que dejar de lado los intereses propiamente disciplinarios, concentrarse en la problemática educativa y relacionarse más bien con investigadores de otras disciplinas, que han hecho de la educación su profesión. De lo contrario resultan aves de paso en el campo.

19. La misma experiencia muestra, además, que los investigadores deben cultivar un estrecho contacto con el gremio de maestros y los sectores de los ministerios controlados por personal que ha hecho su carrera en el sistema; con ellos hay que negociar visiones e intereses respecto a los problemas educativos. Si no se hace así, las propuestas que vienen de la IE serán resistidas o caerán en el vacío.

20. Aun a los investigadores que llegan con un buen doctorado les toma tiempo llegar a integrarse a los equipos, formular sus proyectos y empezar a hacer un aporte. Este tiempo es más corto si se integran a una tradición ya formada, si la tienen que formar es mucho mayor.

21. El logro más acabado de la IEAL es haber creado algunas tradiciones de IE en centros no-gubernamentales y alguna universidad. Pocas y frágiles, pero están ahí. La recomendación más sentida que podemos hacer a la cooperación internacional es la de asegurar la continuidad del núcleo de investigadores más experimentados al interior de esas instituciones. Esos núcleos son los pilares de la IEAL en su conjunto. Allí están las semillas de una comunidad de investigación con el Norte y, por lo tanto, de auténticos avances teóricos y metodológicos que permitan refundar las políticas educativas.

22. La forma más adecuada de asegurar la continuidad de estas tradiciones parecen ser los "matching-funds", para formar fondos de capital y asegurar parte del sueldo de los investigadores principales. La otra parte vendrá del mercado. La continuación de fondos propios y competencia en el mercado general de fondos para la IE parece ser una buena fórmula para mantener la independencia y continuidad de la investigación, por una parte, y su eficiencia, por otra.

23. El desarrollo de grupos nuevos o más débiles se refuerza significativamente por la pertenencia a redes en que participan centros de más experiencia. Investigadores y centros han mostrado buena capacidad de colaborar en un trabajo de interés mutuo.

24. La lección más obvia es la importancia de liderazgo. Siempre encontraremos una o dos personas comprometidas detrás de cada iniciativa seria de investigación. Esto vale para los cuatro tipos de instituciones que hemos mencionado. Estos hombres o mujeres saben lo que quieren y logran atraer recursos y talentos. Logran hacerlo porque gastan tiempo y esfuerzo en los diversos circuitos donde se manejan las políticas y los recursos para la investigación. Las agencias de desarrollo deberían estar atentas a estos líderes. No a los "llaneros solitarios", sino a los que saben hacer crecer a otros por el camino de abrirles posibilidades -y sobre todo- de conectarlos con el mundo exterior. Nos referimos tanto al liderazgo académico y ético, como al administrativo y financiero.

25. La literatura muestra que las variables internas -como son la organización y especialización de los productos- son menos importantes que las externas -la imagen pública y la demanda- para el desarrollo institucional. Hay que trabajar más estas variables. En otras palabras, hay que desarrollar en los países, específicamente en los altos funcionarios, la imagen de que la IE es importante, que los gobiernos deben apoyarla y que deben dar beneficios fiscales al sector privado para que haga lo mismo. Estamos pensando que al discutir préstamos se debe insistir en invertir en desarrollo de capacidad, en contratar investigaciones y evaluaciones en el país o en la región, con participación del Norte si fuera necesario. Con esa ocasión también se puede tratar el punto de los beneficios fiscales para las donaciones a la IE. Las políticas de ajuste que reducen los gastos fiscales deberían ser complementadas con políticas de estímulo al sector privado para que aporte directamente a subvenir las necesidades sociales de la población.

SIGLAS E INICIALES

AID	:	Agencia para el Desarrollo Internacional
BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo
CEAAL	:	Consejo de Educación de Adultos en América Latina, Chile
CEBIAE:		Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, Bolivia
CEDEN	:	Centro para el Desarrollo de la Educación No-Formal, Colombia
CEDIE	:	Centro de Documentación e Información Educativa.
CEE	:	Centro de Estudios Educativos, México
CEELA	:	Conferencia sobre la Experiencia Educativa en América Latina
CELADE:		Consejo Latinoamericano de Demografía
CELAM	:	Consejo Episcopal Latinoamericano, Colombia
CEMIE	:	Centro Multinacional de Investigaciones Educativas, Costa Rica
CEP	:	Centro de Estudios Públicos, Chile
CEPAL:		Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CERPE:		Centro de Reflexión y Planificación Educativa, Venezuela
CIAS	:	Centros de Investigación y Acción Social
CIDA	:	Canadian International Development Agency, Canadá
CIDE	:	Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Chile
CIE	:	Centro de Investigaciones Educativas, Argentina
CIEC	:	Confederación Interamericana de Educación Católica
CIENES:		Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística
CIEP	:	Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica, Uruguay
CIID	:	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CINDEG:		Centro de Investigación y Documentación de Guatemala, Guatemala
CINTERFOR:		Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, Uruguay
CINTERPLAN:		Centro Interamericano de Estudios de Investigación para el Planeamiento de la Educación, Venezuela
CIPTTE	:	Centro de Investigación, Planificación y Tecnología Educativa, Ecuador.
CIUP	:	Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

CNPq : Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Brasil.

COLCIENCIA: Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colombia

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México

CPEIP : Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, Chile

CPES : Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Paraguay

CPU : Corporación de Promoción Universitaria, Chile

CREFAL: Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Nacional, México

CRESALC: Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, México.

DESCO : Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Perú.

DIE : Departamento de Investigaciones Educativas, México.

ECIEL : Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana

EDUPLAN: Oficina de Planificación Educativa, Venezuela

ERIC : Educational Resources Information Center

FCCh : Fundación Carlos Chagas, Brasil

FF : Fundación Ford

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile

FONDECYT: Fondo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Chile

IAF : Fundación Inter-Americana

ICASE : Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación, Panamá

ICOLPE: Instituto Colombiano de Pedagogía, Colombia

ILPES : Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social

INEP : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasil.

INIDE : Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación, Perú.

INSOTEC: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas, Ecuador.

MECE : Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la NGO

OEA : Organización de los Estados Americanos.
OISE : The Ontario Institute for Studies in Education, Canadá
PER : Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar
PIIE : Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación,
Chile
PNUD : Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PREALC: Programa Regional del Empleo para América latina y el Caribe
PREDE : Programa Regional de Desarrollo Educativo
REDUC : Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación
RRAG : Research Review and Advisory Group
SAREC : Swedish Agency for Research Cooperation with Developing
Countries, Suecia
SER : Instituto SER de Investigación, Colombia
SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura.

BIBLIOGRAFIA

BRAHM, Luis y GUTIERREZ, Gonzalo: "REDUC: Red de Documentación en Educación al servicio del desarrollo de América Latina", en: Revista de la UNESCO de Ciencia de la Información, de Bibliotecología y Archivología. V (1983) pp. 93-98.

BRIONES, Guillermo: "Generación, diseminación y utilización del conocimiento en educación". Santiago, Chile: FLACSO, 1990. 3 vols. Serie: Educación y Cultura N°2.

BARRA-ZUMAN, Nancy: "Educational research and educational policy under the Chilean military regime: 1974-1984". Cambridge, USA: Universidad de Harvard, 1987.

CEPAL: Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años 90. Santiago, Chile: CEPAL, 1990.

CHIAPPE, Clemencia y MYERS, Robert: "Fortalecimiento de la capacidad para la investigación educativa: el caso colombiano", en: Schaeffer, Sheldon y Nkinyangi, John A., El ambiente de Investigación Educativa en los Países en Desarrollo. Ottawa: IDRC, 1985.

CIDE-OISE-PIIE: Programa Cooperativo. Informe Final. Santiago, Chile: CIDE, 1988. (mimeo).

FAVERO, Osmar y COSTA CRUZ, Marília Martins da: Análise de Política de pós-graduação, Fundação Getúlio Vargas y Associação e Pesquisa em Educação. 1990. (mimeo).

GAJARDO, Marcela: Apreciaciones Críticas sobre la Concientización y la Educación Popular en América Latina. Santiago, Chile: FLACSO, 1989. (mimeo).

GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo y OCHOA, Jorge: Tendencias de Investigación en Educación en América Latina. Santiago, Chile: CIDE, 1978. (mimeo)

GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo; ZUÑIGA, Luis y TELLEZ, Francisco: Los Discursos Latinoamericanos relativos a la Pobreza. Santiago, Chile: CIDE, 1989.

GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo; ZUÑIGA, Luis y TELLEZ, Francisco: Tendencias sobre la Investigación en Educación en América Latina. Santiago, Chile: REDUC, 1989. (mimeo).

GATTI, Bernardette: "Retrospectiva da pesquisa educacional no Brasil", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. 68 (1987) pp.1987.

MYERS, Robert G.: Uniendo los Mundos de la Investigación Educativa. Ottawa, Ontario: IDRC, 1981.

"RECOMENDACIONES DE PROMEDLAC IV", en Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. n.24 (1991).

SCHIEFELBEIN, Ernesto: Redes de Investigación Educativa en América Latina. Ottawa, Ontario: IDRC, 1982.

SCHIEFELBEIN, Ernesto: "La investigación educacional en América Latina", En: Perspectivas, XX (1990) pp. 61-67.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y CARIOLA, Patricio: Investigación y Políticas Educativas. Síntesis de Reunión de Expertos. Santiago, Chile: CIDE, 1988.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (Eds.). "SEMINARIO '80": Investigación Educativa y Perspectivas (2 vols.). Santiago, Chile: CIDE, 1980.

QUINTERO HERNANDEZ, José Luis; TAMEZ MUÑOZ, Carmen et. al.: "Análisis de la capacidad para la investigación educativa en México: Pautas para su desarrollo", en: Schaeffer, Sheldon y Nkinyangi, John A., El ambiente de Investigación Educativa en los Países en Desarrollo. Ottawa: IDRC, 1985.

SEMINARIO Latinoamericano de Pesquisa Educacional. Brasil, Río de Janeiro, Noviembre, 1986.