

0/4-120
5151
II



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA



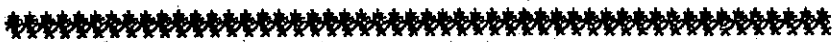
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PROVINCIALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION

**USO DE LA INFORMACION EN EL
CONTEXTO DEL PLANEAMIENTO**



Este documento es la transcripción de la charla que sobre el tema expusiera la Lic. INES AGUERONDO en el "Seminario Regional de Planificación Educativa", realizado en la ciudad de Catamarca del 28-08 al 1-09 de 1989.-

BUENOS AIRES
1989

Quizás debiera empezar estas palabras remontándome hasta bastante lejos, pero me parece que para plantear las cosas que quiero plantearles no se puede empezar desde otro punto.

La metodología clásica de planeamiento en la que todos nosotros nos formamos propone un trabajo en cuatro etapas que se inician luego de la decisión política con el diagnóstico, siguiendo por la programación, la ejecución y la evaluación. No necesito contarles yo a ustedes que esto en la realidad no ha funcionado. Hemos hecho planes y diagnósticos pero éstos han sido de utilidad relativa y no ha pasado demasiado en la realidad del sistema educativo. Más bien la realidad ha ido por su lado y los planes y las planificaciones por otro.

Muchas veces nuestras oficinas han funcionado como apoyo puntual para problemas concretos, y así hemos vivido situaciones de suma urgencia porque cuando terminábamos el diagnóstico de tal cosa la prioridad era que se necesitaba un estudio sobre otra cosa y había que poner dos personas para que se hiciera eso, pero también había que ayudar a la experiencia que estaban haciendo en otra dirección, etc. Entonces hemos vivido la experiencia de que ese esquema de la planificación por etapas en la práctica no se cumplía. Y parte del hecho de que no pudiera cumplirse es que el esquema clásico de planificación niega su componente política. Se entiende que las decisiones políticas son previas al proceso de planificación, o sea que el planeamiento empieza a partir de estas decisiones. Hoy se considera, por el contrario, que el planeamiento se inserta dentro del proceso político, desde una función técnica, fundamentalmente como una HERRAMIENTA DE GOBIERNO PARA LA TRANSFORMACION.

De allí que entendamos que en una concepción de la planificación dentro de la función política se deba también reconceptualizar la idea de cuál es el funcionamiento de la sociedad entendiendo que la sociedad es un todo complejo, dinámico, con partes interrelacionadas en donde la educación es una de las partes que se interrelaciona con otras, pero que también la educación como un todo tiene partes que se interrelacionan. Por lo tanto si pretendemos actuar frente a una situación tenemos que pensar en estrategias de transformación que tengan en cuenta estos elementos. No podemos estar pensando en que la realidad se va a amoldar a nuestra metodología de planificación, sino que tenemos que pensar más bien qué metodología podemos inventar que se adecue a esta realidad. Esto condiciona las funciones de la planificación, condiciona la metodología de la planificación, y condiciona la información que debemos manejar para la planificación.

En función de estas ideas, cuáles serían las funciones básicas a través de las cuales una oficina de planeamiento puede estar ayudando a la toma de decisiones desde esta función de herramienta de gobierno para la transformación.

Creo que hay 2 o 3 funciones básicas que se desarman en otras menores, algunas de las cuales son más conocidas, y otras un poco menos exploradas o un poco más realizadas intuitivamente dentro de las oficinas, pero que me parece interesante poder tomarlas, reconceptualizarlas, instrumentarlas, y encontrar y discutir metodologías siempre teniendo en cuenta cómo nos ha ido cuando hemos tenido que enfrentar tales o cuales problemas. Porque lo interesante de todo esto es que a pesar de las metodologías rígidas en que fuimos entrenados, de los modos en que se nos enseñó que teníamos que hacer las cosas, todos ustedes coincidirán conmigo que en todo servicio de planificación nunca hicimos las cosas como se nos ofrecía, sencillamente porque no se podía hacerlas así, y todos en la realidad de nuestras oficinas inventamos maneras de enfrentar las demandas de los políticos, y las necesidades de los funcionarios, racionalizando como podíamos los recursos que teníamos y tratando de encontrar las soluciones prácticas. Creo que este es el camino que tenemos que emprender para poder ver hasta qué punto cada uno de nosotros ha hecho aportes interesantes que puedan ser incluidos dentro de este nuevo accionar de la planificación.

Cuáles serían estas funciones que me parecen importantes para las oficinas de planeamiento?. Creo que ayudar al proceso de gobierno para la transformación implica en primer lugar apoyar los procesos de toma de decisión; en segundo lugar implica garantizar la viabilidad de las propuestas, es decir, tener la posibilidad de prevenir o prever cuáles son las dificultades que se van a presentar frente a las distintas decisiones; y en tercer lugar, implica poder colaborar en cuál es el contenido de la transformación. Estos tres elementos delinear tres líneas de tareas que podemos pensar, no solamente para las oficinas de planeamiento, sino más bien para lo que podríamos llamar la función de planeamiento, dentro del gobierno.

Este es otro de los temas que tenemos que repensar. Si entendemos que la función de planificación dentro de un gobierno es ayudar al proceso de toma de decisiones para la transformación, la toma de decisiones en los distintos niveles y en las distintas áreas, es una cuestión cotidiana que no está restringida al político máximo, ni al cuerpo central, ni a la oficina de planificación; la toma de decisiones en sus distintas instancias, en sus distintas áreas, está muy diseminada. De manera que si entendemos la planificación como un modo especial de ejercer la función de gobierno no se puede pensar en que estará solo dentro de una Dirección. Más bien, algunas cosas las tendrá que hacer un sector de la administración que puede llamarse oficina de planificación, secretaría técnica, etc., pero muchas otras cosas tendrían que ser incorporadas en el accionar permanente de los distintos estamentos y organismos, porque esta es la única manera en que vamos a garantizar una metodología de gobierno en la cual las decisiones que se toman sean de hecho llevadas a la práctica. Por ello, el tema de si debe existir la oficina de planeamiento o más bien tenderse a la función de planificación, creo que habría que discutirlo bastante, que

habría que repensarlo dentro de las estructuras de nuestros gobiernos y dentro de las administraciones de la educación.

Por pensar las Oficinas de Planeamiento, de manera aislada de la estructura total, muchas veces ha ocurrido que se han transformado en los lugares del Ministerio, o de los Consejos, o de la administración, en donde se hacen tales y cuales cosas sin relación con el resto de las Direcciones y sin que las Direcciones puedan recibir como un insumo los productos que se generan en ellas. Por eso creo que este tema de pensar la función planificadora dentro del accionar del gobierno es bastante importante y sería la manera de empezar a superar esto de crear pequeñas "islas" con lo cual no tocamos la estructura de funcionamiento de la administración total.

Volviendo entonces a las funciones concretas en relación con los tres temas que planteamos, empezaré por la segunda que es la que tiene que ver con garantizar la viabilidad de las decisiones. Todos nos hemos enfrentado en nuestra tarea concreta con procesos de cambio, hemos participado muchas veces en experiencias de transformación, intentos de reforma de la educación, experiencias piloto, etc., etc. y hemos visto qué es lo que pasa cuando se intenta una transformación. Vuelvo a la conceptualización de que nuestra sociedad es un conjunto de partes interrelacionadas que está formada por elementos que accionan y reaccionan, y por ello es bueno entender que cuando intentamos transformarla estamos desorganizando este conjunto de relaciones preestablecidas que vienen con una dinámica determinada. Transformar entonces implica transformar esas relaciones, y por supuesto ninguna transformación se produce sin un costo. Hay un costo de ciertos beneficios para algunos sectores y de ciertas desventajas para otros. Es la decisión política la que determina en qué medida vale la pena enfrentar esos costos y forma parte, a mi criterio, de la tarea del planificador alertar al político acerca de la magnitud de las resistencias que se van a generar y dar posibles alternativas y opciones para enfrentarse con estas reacciones que se van a producir a nivel de la comunidad, a nivel de los docentes, a nivel de las instituciones, a nivel de los supervisores, etc.

Hasta ahora no hemos podido hacer esto sistemáticamente porque no tenemos costumbre de hacer análisis retrospectivos de los intentos de transformación y de los éxitos y fracasos, pero nadie aprende mejor que a través de sus propios errores. Una de las tareas que creo que en las oficinas de planeamiento debiéramos hacer es recuperar estas historias de intentos institucionales de transformación, de intentos de docentes, que han querido hacer cosas y han tenido problemas institucionales. Y si nos interesa alertar y alentar ese tipo de situaciones, entender, poder saber cuáles son los mecanismos en donde se traban esas vías de transformación. Porque por ejemplo si interesa alentar estrategias de planificación y de participación tenemos que encontrar los mecanismos para facilitar los procesos participatorios cuando ya que algunos procesos participatorios

existen en la sociedad y por esto una de las funciones técnicas que creo que tenemos que asumir es apuntalar esos procesos de participación e instrumentar al político que tiene interés en dar autonomía a las instituciones y a las comunidades. Otra gran resistencia viene de las representaciones sociales acerca de la educación. Ustedes saben que todos tenemos ciertas ideas acerca de lo que es la escuela, los padres, los docentes, los especialistas, y estas ideas son muy peculiares y bastante homogéneas. Muchas veces frente a los cambios nos ha pasado que son los padres los que reclaman modelos tradicionales porque el padre funciona con ciertas representaciones que además son alentadas por ejemplo, por los medios de comunicación. Traten de hacer memoria sobre algunos programas de T.V. de principios de año y traigan a la mente cuáles son las imágenes que en la T.V. se pasan para la propaganda de guardapolvos, cuadernos, etc. Está la maestra toda pintarrajeada, la que abre la puerta y pega un grito, los chicos que mientras ella se da vuelta se tiran cosas y demás. Esa es la imagen societal que se maneja acerca de lo que es el docente y de lo que es la escuela y está apoyando una serie de representaciones sobre cosas que nosotros queremos cambiar. Porque nosotros pretenderíamos que la escuela fuera un lugar de aprendizaje donde los procesos se dieran de otra manera pero que no podemos cambiarla si no entendemos que nos tiene que acompañar la comunidad en este cambio ya que un cambio solo en los papeles no sirve. Por esto tenemos que entender que las representaciones sociales se manejan a través de medios, que no los manejamos nosotros, y que tendríamos que hacer un esfuerzo para tener un lugar en ellos. Por ejemplo, si nos pusieramos a comparar lo que aparece en los diarios sobre educación, salud y nutrición, etc., veríamos de qué manera diferente se maneja la información en estas áreas. En los casos de salud son noticias por ejemplo algún trasplante, un tratamiento de algo que supera otro anterior. Hay un montón de problemas técnicos, la comunidad comprende una serie de temas más o menos complejos en donde se entiende que hay que tener una pericia para manejarlos, una información previa sobre un vocabulario determinado y sobre la comprensión de cómo funciona el organismo humano.

En el caso de educación, lo que sale en los diarios, se restringe a los paros docentes, noticias acerca de los problemas en la universidad, salarios. Lo que es específicamente técnico docente, cuestiones que tienen que ver con el aprendizaje, etc., no aparece. Ese tipo de discurso está totalmente negado a la comunidad y nosotros pretendemos que nos entiendan las propuestas distintas. Podríamos preguntarnos desde dónde la van a entender, si lo que reciben es lo que todos hemos vivido en nuestras escuelas y un refuerzo de los medios de comunicación que no les permiten tener diferentes elementos. Nos quejamos de que no entienden las reformas que les estamos presentando pero pocos de nosotros hicimos el esfuerzo de escribir algo en lenguaje simple para que lo entienda la gente común. Nos deleitamos en los cenáculos de especialistas diciendo: qué barbaridad, cómo no nos entienden!.

Y es lógico que no nos entiendan porque no armamos nosotros la posibilidad de un lenguaje a partir del cual nos podamos entender. Pero somos los técnicos los que debiéramos tener las herramientas que nos permitieran tender el puente para que los demás nos entendieran.

Creo que ésa también es una función de la planificación. Yo no estoy diciendo que todo esto lo haga mañana la Oficina de Planeamiento, lo que estoy tratando de hacer es reconceptualizar y resignificar cuáles serían las acciones técnicas necesarias para apoyar la viabilidad de un proceso de gobierno para la transformación. Estoy abriendo ideas para que después pensemos si todo esto se hará desde una oficina o a partir de otro lugar, si vale la pena hacerlo, etc. Lo que me interesa es que podamos ponernos en el lugar de la planificación desde otro espacio, no desde el lugar técnico en donde hacemos el diagnóstico, hacemos el plan, esperamos la ejecución, nos peleamos si no se ejecuta y nunca llegamos a evaluar porque nunca se ejecutó. Nunca evaluamos, cierto, y volvemos con la gestión siguiente a empezar, a hacer un diagnóstico de lujo. Salgamos de esa postura y empecemos a tratar de pensar cuáles son las cosas necesarias e interesantes para que una función de gobierno reciba una retroalimentación técnica, sería, que lo ayude a llevar adelante políticas para poder reformar.

El tema de la viabilidad tiene muchas dimensiones. Una es la viabilidad político-cultural que sería esta sobre la que estuvimos hablando. Otra es la viabilidad administrativa que tiene que ver con la gestión y finalmente hay una viabilidad económica. Cuando un gobernante o una gestión se hace cargo y quiere hacer algo, qué es lo que se le dice: no hay plata o las normas no se lo permiten. La resistencia del aparato se expresa en sacarle los recursos, es decir, quitarle la viabilidad de la decisión.

Y en este campo, también creo que tenemos que hacer una mea culpa. Cuando nos pusimos desde planeamiento a estudiar costos, a saber cuál es el tamaño óptimo de un establecimiento desde el punto de vista de su funcionamiento, o desde el punto de vista pedagógico, para poder pelear acerca de plantas funcionales desde un lugar un poquito más técnico que el que tenemos ahora. Tenemos que poder discutir con el administrativo o con el burócrata que maneja los recursos desde un lugar que podamos cuestionarle las cosas que dice, porque ahora nos dicen no hay partida y nos tenemos que callar la boca. No sabemos manejar ese tema del presupuesto, de cómo se desarma y de cómo se desglosa, y de la partida que se puede pasar o no se puede pasar, y nos tenemos que quedar con lo que nos dicen al respecto.

La otra función que asignamos a la planificación como herramienta de gobierno era colaborar para la propuesta de transformación y esto es también otro de los tabúes en donde nos hemos situado como técnicos. Ponernos en la perspectiva clásica de la planificación normativa que intenta la eficiencia colocado en un lugar no pedagógico. Las metodologías de planificación que nosotros hemos manejado tradicionalmente han sido metodologías que o han venido de la planificación económica y entonces se apoyan en la teoría de los recursos humanos, el capital humano, etc. o han sido metodologías que han aparecido en relación con la planificación urbana como la carta escolar contemplando los aspectos espaciales; o han sido metodologías salidas de la teoría del desarrollo comunitario que gestaron la planificación social integrada, pero resulta que la planificación de la educación no se ha apoyado en la teoría pedagógica. Creo que esta es una de las causas principales por las cuales no hemos encontrado manera de dar soluciones desde lo pedagógico.

Claro que esto no es exclusiva responsabilidad nuestra. Hay un problema previo que tiene que ver con el estado de desarrollo de la teoría pedagógica. El campo de lo pedagógico es de los últimos de las ciencias sociales que se desprenden de la filosofía, muy contaminada todavía con una concepción normativista, muy centrada en la visión de los objetivos, y cuando empieza a armarse como ciencias de la educación se empieza a armar no desde lo pedagógico, sino desde las otras perspectivas que se integran en la educación. Y así aparece la psicología de la educación, aparece la psicopedagogía, pero lo didáctico y lo pedagógico es lo último que se desarrolla. Es reciente, hablamos de 10 a 15 años, el desarrollo de este campo - y creo que éste es un lugar que tenemos que recuperar los planificadores de la educación para poder ayudar a encontrar soluciones desde lo pedagógico. No para ser nosotros los que gestamos las soluciones, sino para ser capaces de coordinar equipos, de entender cuando se hace una propuesta, de pensar costos alternativos.

Finalmente, nos enfrentamos con la tercer tarea, que antes enunciamos como primera, y que se puede resumir planteando que entender el planeamiento como herramienta de gobierno para la transformación supone poder apoyar efectivamente la toma de decisiones. Esto implica, en primer término, poder generar los elementos de información suficientes para que se pueda optar en la decisión que se tomó. Creo que estas son las dos grandes áreas que tienen que ver con esta función y es a partir de allí que se va a definir qué información será la que necesito para la función de planeamiento. Pero, miremos ahora la realidad de nuestras oficinas de planeamiento. La gran mayoría de ellas, por lo menos hasta hace unos dos años en que se hizo un análisis de las estructuras de las oficinas de planificación de todas las provincias, incorpora dentro de sus oficinas el sector de estadística educativa que recoge el departamento o el área de este tipo de servicio; recoge información cuantitativa básica sobre los resultados de la educación. Se ocupa de manera principal por saber cuántas escuelas, cuántos docentes;

cuántos establecimientos y cuántos alumnos tenemos y los clasificamos de diversas maneras. Recoge también algunos datos que nos permiten establecer de los alumnos que entran, cuántos egresan y casi ahí se terminó. Y esto es lógico porque esa información, (no toda pero mucha de ella), se levanta tres veces al año por acuerdo nacional. Obviamente cuando se gestó este sistema representó un avance total porque hasta que lo armamos, no sabíamos cuántos alumnos había ni cuántas escuelas había, y mal se podían prevenir los problemas, mal se podía pensar la expansión necesaria, las vacantes disponibles si no teníamos esos datos de base. Además esto no era nacional. Como recordarán los que participaron en esa cuestión estaba todo el problema de poder dimensionar el ingreso tardío y cuantificar qué pasaba con los chicos a lo largo del año. Por eso se pensó que para tener una idea ajustada de cómo era esta cuestión, se debía levantar tres veces al año la matrícula para poder dimensionarlo.

Lo malo es que nos quedamos allí y no lo revisamos nunca. La provincia de Entre Ríos hace unos cinco años hizo un análisis comparativo de estas tres matrículas. El estudio dio que las diferencias entre la inicial, la central y la final estaban en un orden que iba de 1% hasta 3,4% según los departamentos, así que fijense que por un 3% de diferencia o de error que en ciencias sociales no se considera significativo triplicamos una tarea que podía ser simplificada.

Entonces ustedes saben muy bien, tomamos decisiones realistas y finalmente todo eso no se procesa tampoco porque no se puede. Además de que ya la demografía ha probado suficientemente que los procesos demográficos en grandes números, no necesitan ser relevados año a año. Por eso existen los censos nacionales cada 10 años y con acuerdos internacionales realizados por expertos que saben de eso mucho más que nosotros. Sin embargo, nosotros seguimos censando tres veces todos los años toda la matrícula y manejándonos con ese único tipo de información como si fuera lo único que necesitamos. Y qué dejamos en el tintero?. Nos dejamos en el tintero todo lo que podría explicar por qué existen los resultados que existen. Con la información que levantamos podemos decir que en la provincia tal hay un 48,5% de deserción y en la provincia tal 35,8%. Pero no puedo decir mucho más. A qué puedo imputar esa diferencia si no levanto ninguna información?. Se supone, claro, que esa diferencia la provoca el nivel socio-económico. Pero eso no me basta para tomar una decisión política acerca de qué tengo que cambiar en el sistema para mejorar su rendimiento. Entonces esforzarnos tanto en un solo tipo de información nos inhibe la posibilidad de pensar qué otra información sería la necesaria.



Nos inhibe saber que cuáles serían los procesos que necesito conocer para mejorar los resultados. Entonces creo que el sistema de información que manejamos en nuestras oficinas en el sistema nacional de planificación educativa, incluido en el Ministerio de Educación de la Nación, debería ser revisado ya que tiene muchas carencias.

Por esto si queremos realmente cumplir una función de apoyo a la toma de decisiones desde la planificación tenemos que empezar a pensar todo de nuevo, por supuesto, sin dejar de hacer algunas de las cosas que hacemos. No estoy diciendo no levantemos más censos escolares. Lo que estoy diciendo es que entendamos qué quiere decir un censo escolar, cuáles son las necesidades que tenemos, y cuál es la dimensión que en la realidad y en la práctica podemos darle. Y cómo incorporamos entonces las tareas de recolección y análisis de otra información útil para la toma de decisiones?.

Vamos a entrar a ver ahora cuáles son esas otras cosas .

Creo que lo primero que deberíamos plantearnos es qué entendemos por información en nuestras oficinas de planeamiento. El uso básico de la idea de información en las Oficinas de Estadística, tiene en cuenta a los grandes usuarios y por esto destaca los grandes perfiles cuantitativos del sistema educativo. Pero creo que hablar de información para la toma de decisiones es mucho más. Se tiene que complementar esta tarea haciendo entrar tanto lo cualitativo como otras ideas de lo cuantitativo porque tal como trabajamos hoy nos estamos inhibiendo de generar mucha otra información necesaria para la toma de decisión del político. Necesitamos lo que yo llamaría información cuantitativa de datos o indicadores cualitativos. Por ejemplo no levantamos información acerca de la cantidad de amonestaciones que se producen, el ausentismo docente; no tenemos registro técnico más o menos homogéneo de cómo va variando el tamaño de los establecimientos; qué pasó con la repetición en primer año de la secundaria, qué pasa con la tasa de pasaje de primaria con secundaria. Hay montones de indicadores cuantitativos que nos reflejan estados y situaciones muy cualitativas y que son de fácil acceso porque todas las escuelas saben cuántas amonestaciones tienen, todas las escuelas saben cuánto faltaron los docentes, etc. Nosotros los desconocemos, no los usamos y no los presentamos como una alerta roja ni para nuestras propias opiniones acerca de qué pasa en el sistema ni para acercárselo al político. O sea que a mi me parece que hay que redefinir qué se entiende por lo cuantitativo y enriquecerlo entendiendo que en educación no hay que pelearse con lo cuantitativo, hay que incorporarlo como una dimensión

válida que nos permite entender muchos de los procesos cualitativos que hoy nos quedan en una caja negra. Ese me parece que es el primer punto a explorar: que entremos a plantearnos cuáles de estos indicadores que andan dando vuelta, estos datos que tenemos sueltos podrían recuperarse, ser llevados a qué instancias, y ser usados de qué manera.

El segundo tipo de información que me parece que es absolutamente necesaria y que también anda dando vueltas por todo el Ministerio es información que yo diría no cuantitativa, información que nos permitiría estados de situación sobre áreas en donde no se puede cuantificar pero si se puede analizar porcentualmente. Muchas veces me he preguntado por qué no usamos información por ejemplo de los departamento de asuntos legales de nuestros ministerios, por qué no nos ponemos a averiguar cuáles son las principales quejas que aparecen en los expedientes porque así podríamos reformular una serie de procesos administrativos y obviar un montón de cosas. Si el 20 o el 30% de los expedientes tiene que ver con "X" cosas, bueno ahí algo está pasando en la normativa, o en la administración o en algún proceso determinado y ahí se necesita una toma de decisión para corregirlo. Digo esto como un ejemplo pero que habría que explorarlo en muchas otras cosas. Tenemos múltiple información que existe y que nosotros no la capitalizamos como posible de ser utilizada y cada vez que se nos ocurre averiguar algo lo que hacemos es mandar una planilla a las escuelas. Es como que tenemos poca capacidad de recuperar los insumos generados en el mismo sistema acerca de cuál sería la información posible de utilizar, quizás porque todavía estamos muy enganchados con que la función de planeamiento es una función de eficiencia y la eficiencia se mide en términos de datos cuantitativos, etc., etc. De ahí que me parece importante plantearlos desde la otra perspectiva, entendiendo que planeamiento lo que hace es ayudar a la toma de decisiones. Entonces lo que tengo que hacer es presentar los alertas rojos de dónde está la decisión que hay que tomar y para eso valerme de mucha de la información que anda dando vuelta adentro del sistema.

Por esto redefinir qué información se necesita implica entender que tenemos que repensar por un lado lo cuantitativo de los grandes números, que es lo que estamos haciendo hasta ahora, pero por el otro lado habría que incorporar algunos indicadores cuantitativos que reflejan dimensiones cualitativas del proceso y además analizar información estrictamente cualitativa.

Luego de redefinir qué es información, también tenemos que

pensar para que es la información. Habíamos planteado que las dos grandes áreas en las cuales la función planeamiento apoya las decisiones son el área de la gestión, es decir la toma de decisiones para implementar políticas, y el área del seguimiento de las decisiones para conocer cómo marcha la implementación de una decisión tomada. Son dos grandes áreas. Hasta ahora, en general, cuando hemos analizado información nos hemos restringido a lo que llamábamos los diagnósticos que era organizar alguna información que permitiera tener una base de realidad para la toma de decisiones, pero hemos desconocido la otra área.

Vamos a tomar la primera de ellas y plantear qué sería la información para la gestión, o la información para tomar decisiones. Esta es un área también bastante compleja que yo creo que incluye tres grandes líneas metodológicas a seguir: se deben generar bases de datos, se deberían hacer diagnósticos, y deberíamos trabajar en la construcción de escenarios para la toma de decisiones.

En primer lugar, qué son bases de datos?. Son conjuntos de información que llegan y se almacenan. Un ejemplo sería lo que se hace habitualmente en las oficinas de estadística. Pero si incorporamos otras definiciones de lo que es información también tienen bases de datos la Dirección de Personal, la Dirección de Asuntos Legales, es decir, existen múltiples bases de datos en las administraciones que pueden ser los insumos para los trabajos a efectuar. También podría la oficina de planeamiento generar su base de datos cuando no existen dentro del Ministerio. Por ejemplo un fichaje de las principales investigaciones que se produjeran en las distintas áreas (no la investigación sino saber que existe para poder buscar determinada temática cuando necesitamos alimentar una decisión). Por eso no necesariamente las bases de datos tienen que estar dentro de las oficinas de planeamiento, aunque hay que tener en cuenta que deben existir para poder usarlas justamente para lo que se llama la construcción de escenarios que constituye otra de las líneas metodológicas dentro del área de la información para el planeamiento. La construcción de escenarios significa tomar algunos indicadores básicos del proceso o de los resultados del sistema educativo y hacer una comparación de grandes números, pero incluyendo no solamente datos que salgan del sector educación. Se pueden usar datos demográficos, o de costos, es decir, interrelacionar el área educativa con otras áreas. La idea de la construcción de escenarios es poder adelantarse a la decisión del político mostrándole dónde van a estar los problemas. Entonces lo que tendríamos que hacer, por ejemplo, en relación con las tasas de natalidad, hacer una proyección de la matrícula probable de la primaria dentro de 10 años, si lo queremos para construcciones escolares; o dentro de 5 años si lo queremos para correlacionarlo con la salida de docentes o ese tipo de cosas.

La construcción de escenarios requiere recortar áreas

problemáticas y relacionarlas con variables macro de otras áreas para poder señalar al político o al funcionario cuáles serán los nudos problemáticos que hay que atender hoy para que dentro de 5 años o dentro de 3 años o el año que viene, no se produzcan los problemas que se van produciendo a lo largo de la gestión. Esta es una función que en general no hemos desarrollado en las oficinas de planeamiento y tiene que ver justamente con ayudar a determinar prioridades de la gestión. Juan Prawda desarrolla muy bien ejemplos de metodologías o casos concretos de construcción de escenarios en su último libro que muestran cuáles serían las decisiones a tomar para enfrentarse con el problema de las desigualdades.

Las bases de datos por tanto son insumos para la construcción de escenarios, pero es bueno señalar que éstos escenarios no necesitan ser completos y esto lo digo porque nosotros estamos acostumbrados a usar aquella metodología diagnóstica que arrastramos de la OCDE por la cual no hacemos grandes registros macro que abarquen todos los aspectos posibles que tenemos, No hacemos nada, porque lo parcial parecería que no es serio y que no es un diagnóstico. Y acá caemos al otro conjunto de metodologías que la oficina de planeamiento debe manejar, que es el tema de los diagnósticos, un tema bastante complejo porque como todas las cosas tiene su historia.

Cuando nosotros hablamos de realizar diagnósticos nos imaginamos los diagnósticos clásicos que usualmente hacíamos, en los cuales lo que realmente hacíamos era tomar la base de datos y escribirla. Poníamos, hay tanta repetición, hay tanta deserción, pero no incorporábamos un elemento que es bastante decisivo y definitorio para un diagnóstico, que es evaluar. Describíamos situaciones pero muy pocas veces tratábamos de plantear cuáles eran las causas que generaban esa situación. Por dos motivos: primero porque las metodologías que heredamos eran metodologías descriptivas y, por otro lado, porque contábamos con la información que nos permitiera determinar las causas. Y esto porque en esta idea de que la información que recogemos es la información que nos dan los números dejamos toda la caja negra del proceso sin indagar; y entonces nos resulta difícil chequear contra qué cosas, el fenómeno que estamos analizando, no tenemos la información.

Para poder hacer diagnósticos que sean diagnósticos es absolutamente imprescindible manejarnos con aquella otra información que llamábamos "cuanti-cuali" o sea, información cuantitativa de datos cualitativos, que nos permita pasar algún tipo de cruces para analizar e hipotetizar y poder superar la idea de que hacer un diagnóstico es describir situaciones. Acá tiene mucho que ver también la cuestión de que no hemos tomado conciencia de que el conocimiento sobre lo pedagógico no se produce en las oficinas de planeamiento ni adentro del ministerio, se produce fuera de los ministerios, en las universidades, en los institutos, en los centros de investigación. Pero ese conocimiento de avance sobre lo

pedagógico, el ministerio o el consejo no tienen ningún mecanismo para incorporarlo a sus decisiones. Se genera el conocimiento afuera y nosotros seguimos funcionando con los diagnósticos o con los informes sin tener en cuenta cuáles son los avances, cuáles son los hallazgos sobre los temas concretos y los problemas concretos de la educación que se producen afuera. Yo creo que una de las funciones fundamentalísimas de una oficina de planeamiento es montar mecanismos con los cuales se pueda captar esta información, sean reuniones, sea recibir los informes de investigación, sea pactar con las universidades, con los centros de investigación, con los institutos, con las escuelas, con los institutos de formación docente, con lo que fuere; crear mecanismos que permitan retroalimentar la toma de decisiones a partir de los últimos hallazgos que se van produciendo en el área de la educación.

No es cuestión de montar centros de investigaciones, como ha pasado muchas veces en los casos de nuestras oficinas de planeamiento en donde desarrollamos un área de investigación y no tenemos los recursos económicos, y no tenemos los recursos humanos necesarios para todas las cosas que se necesitarían, pero seguimos haciendo un esfuerzo bárbaro que no llegamos a poder capitalizar cuando en realidad pienso que podríamos funcionar de una manera mucho más operativa si entendiéramos que nuestra función es ser correo de transmisión de lo de afuera hacia adentro para poder producir las decisiones que tengan que ver con los nuevos conocimientos.

Creo que hay que redefinir las metodologías de diagnóstico, entendiendo por diagnóstico hipótesis de causas acerca de los fenómenos. Porque si presentamos al político una situación determinada, lo primero que nos va a preguntar es qué hago con esto, y si no somos capaces de decirle "esto varía de tal manera si tal cosa cambia, no varía ni tiene que ver con otra cosa", qué ayuda le estamos dando para tomar la decisión?, no le estamos dando ningún insumo de información para apuntalarlo en la toma de decisiones. Ni siquiera es un pronóstico lo que hemos dado, porque para hacer un pronóstico tenemos que adelantarnos en el tiempo. Es una descripción en la que en última instancia, a veces le incorporábamos series históricas, y en ese sentido quizás podemos hablar de un escenario o un pronóstico. En general, lo que hacemos es incorporar la evolución y la distribución espacial (cuando cruzábamos con urbana o rural).

Pero volviendo al tema de los diagnósticos, en primer lugar, para que haya diagnóstico hay que superar las descripciones incorporando causas. El segundo asunto central para nuestro trabajo práctico es redefinir aquello del diagnóstico como una investigación omnibus entendiendo que ahora se hacen escenarios. El diagnóstico, para mí, es un recorte del problema y ese recorte es analizado en profundidad, pero no puedo estar permanentemente generando estudios sobre todas las cosas que provocan problemas en la educación; eso es impensable e imposible de abarcar. Tampoco puedo decir "entonces no diagnóstico nada". Creo que hay

un campo en el medio, en el cual se puede decir "voy a analizar lo importante". Pero qué es lo importante: lo importante se define de acuerdo con la jerarquización de los objetivos políticos ya que gracias a ellos recorto problemas que pueden detectarse de los escenarios. Entonces cuando haya cinco o seis problemas se priorizan y se hace un diagnóstico que sirva para la toma de decisiones.

Como ustedes ven uno va afinando el tema de qué información es la que se requiere, porque además en este tema de la información hay dos condiciones básicas: la información si no es relevante, si no es oportuna no le sirve al político, y es necesario sacarnos todos los pruritos de "investigadores" que tenemos todos los que estamos adentro de esta cuestión. Una cosa es investigar para la universidad, para los centros de investigación y para generar conocimientos, y otra cosa es hacer informes para la toma de decisión política, y esto vale para los tiempos y para las formas de presentación. No corresponde presentar un profundo estudio de 180 páginas, simple y sencillamente, porque el político no lo puede leer. Esto nos ha pasado por cerrarnos nosotros, con nuestra propuesta de técnicos, sin entender cuál es la necesidad de nuestro interlocutor. Así como decimos que es un mal médico el que da un remedio que no corresponde a la enfermedad, porque no pudo armar el puente para la solución del problema, creo que no somos buenos planificadores si no somos capaces de entender qué es imposible que el político lea 180 páginas: tres paginitas y subrayadas, para que pueda ver lo nodal y después nos pueda llamar para ver si necesita alguna otra cosa, o para que podamos tener una reunión con los supervisores o con quien decida para discutir el problema.

Por esto el informe al político debe tener las características de un insumo que el político pueda procesar. O sea que el tema de la información oportuna y relevante, para mí es una condición sine qua non a tener en cuenta por las oficinas de planeamiento. Lo cual no quiere decir que sea información poco seria, porque tampoco la seriedad puede ser juzgada, a mi criterio, con los criterios de seriedad académica que usamos habitualmente en otros ámbitos en los que nos movemos. Una cosa es generar información y sustentar y defender hallazgos de investigaciones en el mundo académico y otra cosa es armar diagnósticos para la toma de decisión política; son cosas totalmente distintas.

Estamos planteando estos tres niveles o formas de organizar la información, base de datos, escenarios y diagnósticos para una oficina de planificación en el nivel central, pensando que estamos generando un insumo para la toma de decisión en el nivel central. Pero hay otras instancias de toma de decisión adentro del sistema educativo. Están los supervisores y están las instituciones escolares que también toman decisiones. Si estamos hablando de un esquema amplio, complejo de generación y uso de información para la toma de decisiones es necesario también pensar que la información para la toma de decisiones debe estar

presente a nivel central sino también en estos otros niveles. También las instituciones y también los supervisores deberían tener acceso y uso a ciertas bases de datos, posibilidad de armarse sus propios escenarios y hacer diagnósticos problemas.

No quiere decir que las oficinas de planeamiento tengan que hacer todo esto. Estamos hablando en general de cómo puede usarse la información como alimento para la toma de decisión, lo que sí quiere decir que si estamos pensando en modelos de organización y administración distintos tenemos que pensar que es importante que a nivel de las instituciones, por ejemplo, haya ciertas bases de datos cuantitativos, que haya algún análisis de la información cuanti-cuali que ellos mismos tienen y no usan para entender qué pasa con su gestión, y tiene que haber también algún tipo de análisis y de procesamiento de información cualitativa.

Entonces, puede ser quizás que la oficina de planeamiento apoye y dé asistencia técnica, ayuda para que este tipo de gestión exista a nivel de las supervisiones o a nivel de las instituciones. Pero este modelo de las bases de datos, de los escenarios y de los diagnósticos son modelos que alimentan cualquiera de las instancias de la toma de decisiones. No son las mismas bases de datos, no son los mismos diagnósticos, pero en sí mismo como metodología de funcionamiento, de interrelación de la información con la toma de decisiones es válida.

Recapitulando, hemos hablado sobre el primer uso de la información, es decir de cómo se usa para apoyar a la gestión, para apoyar la toma de decisiones. Dijimos que la otra línea importante es la información para saber cómo es la marcha y la implementación de las decisiones políticas. Una vez que se tomó una decisión, qué pasa en la realidad concreta con esa decisión, o sea cuáles son los resultados generales y particulares.

El tema del control de los resultados es muy nuevo en cuanto a tareas de planificación. En Latinoamérica hay pocos países que han empezado a hacer algo en este tema. Creo que hay dos grandes áreas de desarrollo y metodologías: una sería implementar sistemas de control de logros de aprendizajes. Nosotros hoy en día nos quejamos de que los chicos cuando entran a la secundaria o a la universidad no saben esto, no saben lo otro, pero en realidad no tenemos estudios que nos permitan establecer donde están las grandes carencias (o falencias).

Digamos que esta es un área muy nueva y muy compleja, pero creo que de alguna manera la tenemos que enfrentar, aunque sea empezando a pensar en muestras significativas que nos permitan empezar a ver cuáles son los problemas, aunque sea por áreas de prioridades porque todos hablamos del problema de la calidad de la enseñanza, pero a la hora de poder decir qué y cómo no tenemos cómo, porque lo que sabemos es que el chico tiene dificultad, etc., pero no tenemos las descripciones concretas.

Creo que esta es un área bastante prioritaria a la cual

tendríamos que pensarla en conjunto: como oficinas de planeamiento, para tratar de ver cuál sería la posibilidad de aunar un sistema de control de logros en el aprendizaje y conjuntamente con esto empezar a precisar algunos indicadores de condiciones institucionales para el logro. No basta con conocer los resultados sino que habría que tener algún sistema para recoger alguna información sobre qué características institucionales de organización, de capacitación docente, de lineamientos curriculares, influyen en el logro. Cuáles serían las características que necesitamos relevar más o menos sistemáticamente para poder dar una explicación de los problemas a las diferencias en la calidad de los resultados.

Esto lleva de nuevo al inicio: tenemos que pensar que para algo se ha desarrollado la estadística y ya los estadísticos saben que no hay necesidad de analizar todo el universo para tener un conocimiento adecuado de los resultados. Empecemos a pensar cómo hacer todo esto sin hacer permanentemente censos, que podamos empezar a hacer estudios sólidos con muestras sistemáticas, como se hace la encuesta de hogares que hace el INDEC permanentemente, donde va sacando características distintas de la población que van actualizando los indicadores que salen de los censos.

Finalmente les voy a plantear una última cuestión que tiene que ver con la oportunidad de la información. Todo esto que estuvimos planteando marca un poco cuáles serían los criterios para pensar la relevancia de la información, qué información es importante y de qué manera consigo una información con ciertas características que me permitan tener validez, etc. Creo que también tenemos que pensar la cuestión de qué quiere decir que la información sea oportuna. Dijimos que una de las condiciones de la oportunidad es el modo de presentación y que también tenemos que pensar que el único usuario de la información que generemos no será el estamento central de políticos, sino que habrá otros usuarios, entonces, una misma información debería ser presentada de manera diferentes de acuerdo con los usuarios que tengamos. Pero dentro de este tema, también hay que pensar un poquito cuál es la unidad de análisis con que presentamos la información.

En este momento lo que hacemos es presentar los alumnos, docentes y los establecimientos, en cuadros consolidados en donde se tiene el total provincial o por departamentos. Pero esa información presentada de esa manera, agregada de esa manera sólo le puede servir al que toma la gran decisión central que necesita tener una visión panorámica de la situación, o al que quiere hacer una investigación, pero qué pasa con un supervisor que quiera saber cuáles son los establecimientos que tienen un problema determinado?. Nosotros nunca le ofrecemos la información por conjuntos de establecimientos agrupándolos por problemas ni localizamos territorialmente sectores de problemas, como para poder darles un insumo útil a los que están mirando la calidad de la educación. No hacemos descripciones de los porcentajes máximos y mínimos de repetición en los establecimientos, por ejemplo para

que una escuela pueda saber, si se interesa, en qué lugar del espectro está para que la misma escuela pueda tener también una idea de qué hacemos con esa información que le pedimos.

La información que le pedimos no se la enseñamos a usar ni se la presentamos de una manera que le pueda servir para mejorar su gestión y después nos quejamos de que no nos contestan las planillas. Pero nosotros tampoco le mostramos que lo que está haciendo es un trabajo útil, no solamente para nosotros y no solamente para el organismo central del Ministerio, sino también puede ser útil para su gestión.

Entonces, creo que en este tema de cómo presentamos la información de los datos cuantitativos que tenemos es importante porque es quizás lo más inmediato y podríamos ya mismo empezar a generar modelos de presentación para usarla en otras instancias. Ahí podríamos hacer una buena opción técnica si somos capaces de mostrar que la información que nos dan puede ser devuelta para el uso concreto de las instituciones y el mejoramiento de la calidad de las mismas instituciones porque una de las tareas que tenemos que hacer como oficina de planificación es ayudar a los otros estamentos a que empiecen a usar de estas funciones de información, justamente para eso, para que se empiece a dinamizar la toma de decisiones retroalimentándose en la información.

Bueno, creo que esto es bastante por hoy. Espero haberles planteado algunas cuestiones centrales de su tarea como planificadores que me interesaría discutir con ustedes desde su experiencia práctica y desde las reflexiones (y frustraciones) que permanentemente nos surgen como resultado de nuestro accionar.