

NVENTARIO

0002023

SIG. TOP.

Fol 387.011.5



10 D.



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SEMINARIO NACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

INVESTIGACION PARA EL
PLANEAMIENTO EN EL CAMPO
DE LA EDUCACION

Ines Aguerrondo

Centro Nac. Información
Documental Educativa

Pizzurno 925 Sub. Suelo
(1020) Ciudad Autónoma de Bs. As.
República Argentina

BUENOS AIRES - JUNIO 1990



ESTADOS AMERICANOS

INVESTIGACION PARA EL PLANEAMIENTO EN EL
CAMPO DE LA EDUCACION

Centro Nat. de Estudios Sociales

DOCUMENTO DE DIFUSION

Inés Aguerrondo

Pizarrón 913 Sub. Suelo

(1020) Ciudad Autónoma de Bs. As.

República Argentina

Desde sus orígenes se ha aceptado que la planificación representó la posibilidad de agregar racionalidad dentro de un acontecer social de por sí muy complejo. Los paradigmas originales de planificación entendieron que el problema de agregar racionalidad para el ordenamiento de lo social se resolvía planteando de manera teórica cómo debería ser el curso o el desarrollo de los procesos, y de esta manera se conseguiría que se desenvolvieran de acuerdo con lo planeado.

El tiempo demostró que el asunto es mucho más complejo y que la influencia de la voluntad humana (individual o colectiva) sobre el acontecer social requiere de más herramientas que la pura voluntad.

De todas maneras, estos planteamientos reconocen dos elementos diferenciables: por un lado está el acontecer de lo real; por el otro la necesidad o el deseo de influir sobre este acontecer, para lo cual existe como precondición el conocimiento de la realidad. Es decir que si se enfrenta el requerimiento de influir sobre un proceso, aparece la necesidad de conocer ciertas características de ese proceso, y también las causas que lo generan, o las consecuencias que ocurrirán si sigue su curso o si lo modifica.

La historia del proceso de planificación y de sus avances como actividad profesional en la sociedad contemporánea está totalmente relacionada con las posibilidades de estas sociedades de manejar información sobre los elementos antedichos. En los primeros modelos de planificación, el papel del planificador se restringía a la recolección de los datos básicos sobre la matrícula, los docentes existentes, los edificios y los costos, porque este tipo de información no estaba disponible originariamente y resultaba absolutamente imprescindible conocer los grandes perfiles cuantitativos de la educación ya que la pregunta básica a responder era cómo se puede ampliar el servicio educativo, cómo se puede expandir el sistema.

Sin embargo, también desde los orígenes de la planificación estuvo muy claro que esto no bastaba para comprender las causas y

consecuencias de la educación como problema social. No en vano apareció desde muy temprano en este campo un conjunto de críticas sobre los diagnósticos acusándolos de excesivamente cuantitativos y reclamando un enfoque más cualitativo, que nunca se desarrolló cabalmente.

Como señala Shiefelbein(1)"La falta de datos en los 60 forzó a los planificadores a dedicar mucho esfuerzo a la recolección de información."...(Se)"daba mucho énfasis a las técnicas para describir con exactitud el estado del sistema educativo, y en esto se basaba la definición del rol "técnico" del planificador."

Es decir que inicialmente el planificador era el "técnico" que ofrecía al político su aporte de conocimiento de la realidad, pero diferenciándose totalmente de él. De suyo, todavía hoy hay quienes postulan una oposición entre el técnico y el político sustentada posiblemente en la clásica polémica entre ciencia y política que hemos heredado del siglo pasado.

En la actualidad, este rol técnico se ha redefinido en un rol profesional que entiende la dimensión técnica como la posibilidad de manejo de un conjunto de capacidades complejas que habilitan para la acción en un campo determinado, pero que no presuponen de ningún modo la negación de los aspectos políticos del accionar humano.

Uno de los aspectos importantes que definen el rol técnico actual del planificador tiene que ver con la función de aportar elementos para la racionalidad de la toma de decisiones, y se resume en la idea de generar información oportuna y relevante para la toma de decisiones políticas y administrativas(2). Hoy la información que debe ofrecerse no se refiere solamente a los perfiles descriptivos del sistema educativo. Interesa también, y como parte fundamental, un conjunto de elementos que permitan explicar y predecir causas y consecuencias de los problemas que se deben resolver.

El cuello de botella es actualmente cómo se procesan los datos para construir indicadores que ayuden a describir un proceso o a identificar sus causas, que permitan establecer la importancia de los actores, y que señalen cómo reaccionarán frente a una serie de posibles decisiones. O, también, cómo se establecen indicadores que señalen cómo está funcionando en la realidad del sistema educativo una decisión que se ha tomado, y cuáles serían las medidas a implementar para rectificar el curso de acción si se hubiere desviado de los objetivos originales.

Como puede comprobarse, en este campo que estamos comentando, el reto técnico de este momento para el planificador se resume en cómo seleccionar la información que necesita, cómo leerla, y cómo presentarla.

Llegado este punto es bueno tomar conciencia que el modelo con que nos manejamos en el ámbito de las ciencias sociales para realizar estas actividades "seriamente" es el modelo de la

investigación académica. Ella plantea, en cualquiera de sus paradigmas, un esquema metodológico que señala cómo debe seleccionarse la información que se necesita, cómo debe leerse, y cómo debe ser presentada. Adicionalmente, muchos de los que nos movemos en el campo de la planificación de la educación profesionalmente, nos desempeñamos también en el campo académico y realizamos con bastante asiduidad investigación en temas de educación.

Quizás por esto nos hemos movido con una definición bastante restringida de lo que entendemos por investigación, y la hemos identificado casi exclusivamente con trabajos hechos con metodologías replicables, que se refieren a relaciones entre variables y cuyo objetivo básico es profundizar o aumentar el conocimiento general sobre educación.

Sin embargo, debemos reconocer que cuando intentamos aplicar esta definición de investigación en el accionar diario de la tarea planificadora, surgen una serie de problemas prácticos que - por lo menos - nos hacen poner en duda su factibilidad y, hasta cierto punto, su utilidad.

¿Cómo es posible contestar las urgencias de información de los políticos o de los funcionarios de la educación si tenemos que tomar indefectiblemente todos los recaudos que son propios de la recolección de información en el marco de una investigación académica? Pero por otro lado, si no lo hacemos, ¿cómo es posible presentar información "seria", es decir "científicamente fundada"?

Para entender esta aparente paradoja puede ser importante tomar como marco el contexto histórico de la planificación. En los inicios la pregunta a contestar se refería a las dimensiones generales del fenómeno educativo, y esto dio como resultado que se priorizaran las metodologías de descripción estadística, justamente porque el problema básico a enfrentar con la planificación era la expansión del sistema educativo frente al crecimiento de la demanda.

Hoy los planificadores enfrentan nuevos retos que se refieren a la calidad del proceso educativo y de sus resultados, y a la eficiencia de la gestión administrativa, y por ello se requieren nuevas herramientas. Las metodologías de descripción estadística, que sin lugar a dudas deben seguir guardando su lugar como imprescindibles para una visión macro de los resultados y de las características básicas del proceso educativo, deben complementarse por un lado con metodologías específicas de investigación para el planeamiento que aporten una lectura más cualitativa, y por el otro, con metodologías de diagnóstico, de construcción de escenarios, y de presentación de opciones para la toma de decisiones, que permitan incorporar los resultados de la investigación académica sobre educación.

Aparece entonces una distinción entre la investigación para el planeamiento y la investigación académica, distinción que se origina en los diferentes contextos en que se enmarca la tarea de

investigación. Porque realizar investigación en un marco académico no es lo mismo que emprender tareas de investigación en el marco del planeamiento.

La investigación académica, como su nombre lo indica, es la que se realiza en los centros oficiales o privados de excelencia que hacen generalmente docencia en el nivel terciario o cuaternario, y tiene como objetivo fundamental profundizar o aumentar el conocimiento básico en educación. La investigación para el planeamiento - si entendemos al planeamiento como una herramienta de gobierno para la transformación - es una de las metodologías que colaboran para dar racionalidad a la toma de decisiones, y por lo tanto, su objetivo es generar información oportuna y relevante para el decisor político o administrativo. La urgencia de la toma de decisiones, aunque sea relativa, fija un tope máximo más allá del cual no se cumple con la condición de oportunidad. La especificidad de la decisión a tomar recorta el campo de posibilidades para cumplir con la condición de relevancia.

Esto no implica que la investigación académica no tenga utilidad para el planeamiento en el campo de la educación. Muy por el contrario es necesario desde el planeamiento generar metodologías que garanticen una fluída comunicación entre las instancias de generación de conocimientos en educación y las instancias políticas, de manera tal que sea posible para éstas incrementar su comprensión de las causas de los problemas a resolver y encontrar las alternativas adecuadas para su solución.

Encontramos así no una oposición sino más bien una complementariedad entre la investigación académica y la investigación para el planeamiento, que se resume en un campo común donde se reconocen coincidencias, y una serie de aspectos prácticos en los cuales se diferencian. Ambos tipos de investigación responden a un esquema lógico que postula cómo poner en contacto un conjunto de hipótesis con una serie de evidencias empíricas, o sea cómo construir descripciones y explicaciones de fenómenos de la realidad a través de marcos interpretativos que den sentido a la información obtenida. Pero, sin embargo, la investigación para el planeamiento se diferencia de la investigación académica por lo menos en cuatro aspectos: el ámbito de su problemática, la amplitud de las unidades de análisis que pueden involucrarse, su duración, y las características del informe.

El ámbito del problema a estudiar. En la investigación académica, una vez que se determina el problema a estudiar, se intenta incorporar una buena cantidad de información relacionada de manera directa y hasta indirecta con él, de tal modo de que sea posible trabajar no sólo con la hipótesis principal sino también con interpretaciones complementarias que abran nuevas preguntas de investigación e incentiven a la profundización de aspectos más particulares del fenómeno que se estudia.

Por el contrario, el marco de la decisión que se debe alimentar con la investigación para el planeamiento restringe y especifica el ámbito del problema, es decir permite y obliga a la selección de un grupo pequeño de variables que sean suficientes para contestar la pregunta del que debe decidir, pero que no incorporen más información que la estrictamente necesaria para no complejizar innecesariamente el trabajo.

El tamaño de la muestra. Este es un punto bien importante porque hace a uno de los grandes mitos que definen la "seriedad" de la investigación. Es conocido y aceptado por la comunidad de investigadores el papel de la representatividad estadística en la posibilidad de generalización de las conclusiones de una investigación académica. Si no hay una muestra representativa (estadísticamente significativa) no están dadas las condiciones para poder hacer generalizaciones y, por lo tanto, no se podrá dar garantía de conocimiento válido desde el punto de vista de la regularidad científica. En términos muy generales este tipo de afirmaciones pueden ser aceptadas, aún cuando habría que especificar bastante de qué tipo de diseño de investigación se está hablando, a qué tipo de fenómeno social se está refiriendo, en qué nivel de construcción de la teoría se está trabajando, etc. Es decir que la validación de una hipótesis de investigación con el criterio del gran número (estadístico) es aceptable y necesario en ciertas instancias de la investigación académica, aunque no en todas, a pesar de que el "sentido común" de la sociedad crea que esto en la ciencia ocupa un lugar central y onnipresente, hasta tal punto que pareciera ser el único criterio de verdad o de contrastación de hipótesis.

A pesar de todo esto, vemos que en otras instancias de investigación aplicada en las cuales se hace investigación para la toma de decisiones, tales como los estudios de opinión política o las encuestas de marketing, se trabaja con criterios de representatividad que restringen de manera abrupta el número de casos con que se trabaja. Los 600 u 800 casos que se estudian en una encuesta de opinión política o de marketing, que se eligen con serios procedimientos al azar con base estadística, no parecieran ser pocos a la hora de tomar decisiones en el medio de una campaña política, o en el curso de la estrategia del desarrollo de un producto empresario. Tampoco resultan ser pocos a la hora de contrastar los resultados del estudio de opinión con los resultados electorales, que con ese número de casos se postulan con un error estadístico de +/-5% (límite aceptado para la investigación académica en las ciencias sociales).

La investigación para el planeamiento, entendida dentro del marco de insumo para la toma de decisiones, debiera colocarse más dentro de estos criterios de uso profesional de la investigación, y abandonar los criterios académicos de representatividad que se han utilizado hasta ahora como si fueran la única opción posible.

La duración de la investigación. Es típica del proceso de investigación académica su larga duración. Debido a los diferentes recaudos teóricos que deben tomarse, como resultado del conjunto de explicaciones posibles que deben preverse, por el cuidado con que debe procederse en cada una de las instancias, las investigaciones que se encaran en el marco académico se extienden cuando menos por un año, y pueden durar todo lo que se requiera, dependiendo del interés del investigador y del de la fuente de financiamiento.

Lo típico de la investigación para el planeamiento debiera ser, por el contrario, su escasa duración. Ya se ha dicho anteriormente que la urgencia de la decisión a tomar es la variable fundamental de la cual dependerá su duración, pero su extensión probable será entre dos y seis meses. Los límites temporales que surgen del plazo en que se necesita tomar la decisión son en general bastante inelásticos en el caso de la educación ya que si se desea por ejemplo introducir modificaciones en un ciclo lectivo determinado, las decisiones se deben tomar *equis* meses antes de que éste comience para tener suficiente tiempo para prever capacitación docente, nombramientos, afectación de docentes, distribución de materiales, etc.

Por esto, en el área de la educación no es lo mismo presentar los resultados dos meses antes o dos meses después. Esta diferencia, aunque en el marco de la investigación académica sea irrelevante, en el caso de la investigación para el planeamiento puede hacer que sus resultados pierdan la condición de oportunos, y de ser así toda la tarea queda invalidada.

La presentación de los resultados. Es habitual encontrarse en el campo del planeamiento educativo con gruesos volúmenes de informes de resultados de estudios o investigaciones compuestos por un anexo importante de cuadros estadísticos, un capítulo entero que describe en detalle la metodología aplicada y un cuerpo central que presenta de manera completa los resultados del trabajo de campo.

Nuevamente debemos reconocer que el modelo de donde se toma la metodología de presentación de resultados es el modelo de la investigación académica. En ella se tiene muy en claro que para permitir la replicación del trabajo a los efectos comparativos se debe explicitar el marco teórico, el marco metodológico, los instrumentos utilizados, la información básica que se obtuvo y, finalmente, las interpretaciones que se han logrado. Todos estos requerimientos elevan el tamaño del informe y generan volúmenes de cientos de páginas.

Al margen de los problemas de reproducción que habitualmente se presentan en estos casos, el problema fundamental con estos informes es para quién están escritos, o a quiénes les sirve. No por cierto a los políticos y funcionarios que habitualmente no están familiarizados con el lenguaje que se maneja en ellos, y

que por otro lado no cuentan con el tiempo suficiente como para leerlos y comprenderlos. Terminan siendo insumo para los investigadores en educación, o para los especialistas del área que los utilizan o comentan en las publicaciones especializadas. Pero lo que es cierto es que con este procedimiento no se aporta para la toma de decisiones sino para el mundo académico, con lo cual el círculo se cierra: se trabaja con un modelo de investigación académica y se aporta para el mundo académico.

Por esto mismo, el modelo de investigación para el planeamiento requiere de un tipo de informe de resultados más dinámico, que pueda ser procesado en las condiciones de urgencia del político o del funcionario, y que se atenga principalmente a la presentación de aquellos resultados que contesten las preguntas originales para las que se investigó. Ello supone que los informes deben ser breves y suscintos, pero muy claros. Deben contener al principio o al final una ficha técnica donde se consignen las características metodológicas básicas, y deben tener como orden de exposición el que surge de la pregunta que se está contestando.

Llegado el caso, puede ser útil hacer un informe corto de la investigación que se guarde en el archivo de la oficina de planeamiento o se discuta con las instancias más técnico pedagógicas que puedan ser los usuarios, pero para las instancias políticas o para los funcionarios de alto nivel bastará con un resumen de las conclusiones a las cuales habrá que agregar propuestas de medidas a tomar, si ello correspondiera.

Resumiendo, se propone trabajar una metodología de investigación para el planeamiento que permita utilizar la lógica de la investigación académica dentro del campo del ejercicio profesional de las ciencias sociales y generar de este modo esquemas de investigación aplicada para la toma de decisiones que soporten el reclamo de generar información oportuna y relevante.

De todos modos, las particularidades de este tipo de investigación que se han explicitado acá no son del todo nuevas. Forman parte de las necesarias adaptaciones que hemos tenido que ir generando para subsistir en nuestra tarea diaria como planificadores. Quizás lo nuevo es que podamos hablar abiertamente de ello sin desvalorizarlo y, por el contrario, encontrándole un nuevo valor para la práctica que nos empuje a seguir intentándolo.

Buenos Aires, mayo de 1990

NOTAS

- (1) Schiefelbein, Ernesto: "The rôle of educational research in the conception and implementation of educational policies: the Latin-American experience", en Educational planning in the context of current development problems = Volume II, IIEP, Doc. L3767, Paris, 1983
- (2) Aguerrondo, Inés: "Abriendo camino", en El planeamiento educativo como instrumento de cambio, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1990