

Fol.  
37.014.5  
11



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Depto.	
Entro	21/1/81
Remite	
Intervino	

# SEMINARIO NACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

ESBOZO CONCEPTUAL-METODOLOGICO  
PARA LA PROPUESTA DE UN PROGRAMA  
DE INFORMACION SOCIO-EDUCATIVA

*Jorge Pilone*

02780

BUENOS AIRES - JUNIO 1980



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

Fol.  
37.014.6  
11

INV
001417
Fol. 37.014.5/11
LID

Documento elaborado en el marco  
del Subproyecto N° 5 "Mejora  
y fortalecimiento de la gestión  
en educación". MEJ/BIRF/PNUD.  
Arg./88/005.

02780



2.

cunstancia es poco más que un hecho formal ya que todos los momentos señalados no sólo son técnica, organizativa y administrativamente distinguibles sino que la vinculación que los une es incierta y escasamente puntada. Como tal constituye precisamente uno de los temas en los que el análisis crítico deberá detenerse.

Como se dijo inmediatamente antes, para que un sistema de información sea eficaz y eficiente se requiere que las relaciones entre aquellos momentos no sea errática ni meramente casual. En nuestra opinión no creemos necesario presuponer una y sólo una forma de relación; antes bien es posible que más de una pueda concebirse como adecuada en función de propósitos, recursos y valores o ideologías contrastantes. El 'desideratum' es que, conocidos esos recursos, propósitos e ideologías, se los tome en cuenta como requisitos indispensables para la formulación de una propuesta viable, en donde el umbral de viabilidad está en que lo formulado no entre en contradicción con las condiciones que aquellos factores determinan, permitiendo así el manejo intencionado de las prácticas presentes en aquellos tres momentos.

Evitar por un lado los espacios inviables según la dinámica propia del campo de fuerzas presente en los tres momentos señalados (el momento de la producción, el de la circulación y el del uso) y permitir, por otro lado, un manejo adecuado y progresivo en el espacio posible, son dos imperativos no totalmente independientes pero analíticos y operativamente separables. Tal como se los ha formulado hasta aquí, ambos tienen que ver con las propuestas de acción. Sin embargo el primero presupone como requisito el levantamiento de un estado de situación particularmente atento a determinadas variables, mientras el segundo tiene el contenido habitual de toda propuesta de acción y suele ser visto como un nivel básicamente técnica-cooperativo. Ahora bien, no cabe duda que aspectos técnicos tales como el diseño de buenos instrumentos de captación o el de un sistema integrado así como la disponibilidad de personal capacitado para su manejo, juegan un papel importante pero después de la determinación de las condiciones de partida que un cuadro de situación debiera ser capaz de establecer y no antes. El olvido de esta prioridad sue-

le ser causa del fracaso o de la tergiversación involuntaria de más de un proyecto de este tipo.

3. Si definimos una "política" como una propuesta de acciones enderezadas a un fin o a un conjunto integrado de fines, podríamos decir que la función que este Plan de información socio-educativa espera cumplir más que la de instaurar o diseñar un sistema de información, consiste en determinar los límites posibles para la fijación de metas de información realistas diseñando, en ese espacio posible, una política dotada de consenso, planificando los medios para ponerla en ejecución y probando su bondad en algunos casos piloto.

Conforme a este propósito las tareas deberían consistir en :

- 1º) Inventariar y evaluar en relación a algunos parámetros significativos, la oferta de información socio-educativa asequible en los diferentes niveles de los organismos del sistema educativo.
- 2º) Establecer el uso que se hace de la oferta educativa y la demanda adicional no cubierta, o cubierta con manifiestos deficits, en relación a las actividades críticas del M.E.J. y de los diversos organismos educativos de carácter provincial.
- 3º) Determinar las relaciones que se dan entre los tres momentos mencionados (producción, circulación y uso) y establecer la distribución de los mismos entre los diferentes organismos del M.E.J. y luego del sistema educativo nacional.
- 4º) Detallar los recursos que emplean actualmente los sectores comprometidos en aquellas prácticas y cómo los emplean.
- 5º) Establecer como podrían usarse esos recursos con mayor eficiencia (o sea con una productividad mayor) y cómo podría aumentarse su calidad intrínseca. Además qué recursos adicionales se está dispuestos o en condiciones de afectar a este propósito.
- 6º) Establecer a) Qué condicionantes de todo tipo ponen demandantes y productores para el cambio del actual 'modus operandi' : verbigracia, sistemas de control, déficit de tecnología o de recursos de personal, falta de políticas explícitas, modalidades de los sistemas organizati

vos, inexistencia de canales de comunicación, desinformación, cuestiones culturales y b) En qué modalidades de demandantes y productores es posible hacer pie para inducir una dinámica diferente en la relación producción-uso.

Estos aspectos deberían permitirnos conocer las restricciones presentes y las propias del futuro por lo menos próximo, para la formulación de un plan de información socio-educativa factible de mejorar las actuales carencias, encauzado conforme a las expectativas y demandas de los actores comprometidos y a la capacidad y poder que ellos detentan tanto para imponer las demandas como para darles respuesta.

Finalmente estos aspectos tienen que combinarse con un conjunto de principios racionales en la relación fines-medios, de supuestos iniciales y de aportes del conjunto de disciplinas que han desarrollado conocimientos válidos en el campo en el que se desarrollan las acciones y procesos o en el que se planteen las decisiones para las que la información constituya un insumo necesario. Este último es por lo demás, uno de los aportes que un organismo planificador puede brindar a los actores comprometidos en la gestión educativa.

4. En la línea de los aportes específicos de la práctica planificadora de ben formularse dos preguntas iniciales básicas : 1º) Información para qué y para quién y 2º) Qué información. De la respuesta por decirlo así "ideal" a estas preguntas deberán surgir algunas precisiones acerca de la medida en que esta formulación que llamamos ideal se compadece con la demanda real procedente de las diversas áreas de la estructura ministerial, acerca de cómo acceder o construir esa información (cuando ella esté ausente), de cómo juzgar su calidad y su oportunidad (para aquella ya presente) y de qué hacer con ella para que responda a los propósitos para los que se la concibe como útil.

Entendemos que la primer pregunta tiene una doble respuesta en cuanto a los destinatarios. Uno es el organismo nacional desde el que se la demanda, el otro es la comunidad en tanto creadora a través de su trabajo, de los recursos necesarios para operar el servicio educativo, a la vez usuaria del mismo y sobre todo depositaria, artífice y ella misma transmisora de

saberes sociales de los que el servicio colectivo llamado habitualmente "educación" es - o debiera ser - una prolongación y el resultado de un esfuerzo destinado a rescatar y elaborar sistemáticamente sus contenidos desarrollando los requerimientos a los que aquellos saberes responden.

Por lo que se refiere al organismo nacional, la modalidad más significativa a tomar en consideración por sus consecuencias en materia de información requerible, es la voluntad de llegar a constituir, a corto o mediano plazo, un "ministerio sin escuelas" como resultado final del proceso ya iniciado de descentralización y transferencia de las unidades escolares. Esto supone un ministerio cuyas tareas principales ya no tienen que ver con la ejecución de actividades educativas directas. Eliminadas tales obligaciones pueden concebirse como posibles los siguientes campos de responsabilidad ministerial :

- 1) La indicación de las grandes líneas propositivas que definen la concepción global de la educación y el énfasis diferencial en aspectos y/o niveles determinados de la misma.
- 2) La normatización de las condiciones mínimas necesarias a nivel nacional para el funcionamiento óptimo del sistema educativo incluyendo la definición de los ámbitos de acción y de los roles posibles de cada uno de los actores que constituyen la comunidad educativa.
- 3) El ejercicio directo o delegado de algunas formas de control de las normas estatuidas a través de previos acuerdos federales.
- 4) El ejercicio de acciones de inducción, concertadas a nivel federal, destinadas a encauzar las acciones educativas conforme a los fines y propósitos que tiene el país.
- 5) Las respuestas a consultas de los poderes ejecutivo y legislativo, en materia de asignación de recursos financieros de la Nación, a jurisdicciones provinciales, para hacer posible el cumplimiento de los propósitos globales señalados, buscando la compensación de déficit locales o regionales.
- 6) La facilitación a las provincias de asesoramientos y apoyos técnicos y la concertación ya sea de investigaciones para el planeamiento o de experiencias en el campo educativo que permitan dilucidar aspectos determinantes de la práctica educativa y mejorar los logros del sistema.

CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN EDUCATIVA

Plaza de la República, Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

Los seis campos de responsabilidad ministerial mencionados, recortan en su interior, múltiples actividades todas las cuales, en algún momento de su desarrollo, suponen como modalidad operativa la necesidad de trabajar con grupos heterogéneos, internos y externos al sistema, ya sea para acordar decisiones o para operar y coordinar acciones de ejecución. Esta modalidad enfrenta al Ministerio con los principales cuellos de botella de los que van a depender tanto el acierto en las políticas adoptadas como la efectividad de su ejecución. Como es sabido estos procesos, que podemos calificar como de toma de decisiones y búsqueda de consensos y de gestión de actividades, son los niveles de acción que los nuevos criterios de planificación conciben como los más apropiados para volcar en ellos su aporte de criterios o procedimientos maximizadores de la racionalidad y es obvio que esos criterios o procedimientos "consumen" información. Con esto queremos decir que los criterios y los procedimientos de planificación no pasarían de ser formulaciones abstractas o metodologías genéricas de no existir un cuerpo informativo con el que - y por medio del cual - aquellos criterios se aplican. Ahora bien, las necesidades de información propias de esos procesos de decisión/gestión no son necesariamente coincidentes con las de los otros seis campos de responsabilidad ministerial y además aun allí donde la información coincide, no es seguramente igual la forma que tienen que asumir esos datos para su uso ni la oportunidad o el momento en que tienen que conocerse y circular. Con forme a lo dicho esta modalidad agrega un nuevo elemento a tomar en consideración para el "qué" y el "para quién" se quiere la información.

Finalmente entre el futuro Ministerio de Educación "sin escuelas" (luego de completadas las transferencias y la descentralización) y la estructura actual de este organismo, media una distancia cuyo recorrido apenas comenzó a transitarse y demandará un tiempo considerable para ser completado. En el interín registró una situación de transición signada por la coexistencia de requerimientos donde convivirán lo viejo y lo nuevo. Desde nuestra perspectiva esta transición es caracterizable sobre todo por la necesidad de elaborar propuestas de adaptación y cambio que prevean los requerimientos de todo tipo para que la transferencia no resulte un pro-



ceso anárquico sino enriquecedor. No cabe duda que entre esos requerimientos, el de la información tiene un lugar insoslayable.

5. Sumados a los seis campos de nueva responsabilidad ministerial, las de fuentes adicionales de demandas informativas mencionadas en los párrafos precedentes (las necesidades de los procesos de gestión de proyectos y los requerimientos de la etapa de transición), contamos ya con los parámetros básicos para brindar una primera respuesta a las preguntas con que abrimos, en el punto 4. (pag.4), el tema de los aportes específicos de la práctica planificadora : información para qué y para quién.

Pero esta primer respuesta omite por ahora, la comunidad como sujeto potencial de demanda, las provincias, las unidades descentralizadas y para-educativas y finalmente las propias escuelas.

A efectos de ordenar el contenido de este documento dejamos constancia que el mismo constituye sólo una primera contribución a un examen más amplio que en el curso del año llevará a cabo la Dirección General de Planeamiento Educativo recogiendo los resultados de un trabajo ya en curso que incluirá los requerimientos provinciales pero que por ahora toma como puntos de referencia lo que podemos considerar como los extremos del continuo : nivel central - niveles periféricos.

Conforme a esta autolimitación en lo que sigue de los mencionados sujetos de demanda (comunidad, provincias, entidades descentralizadas y para-educativas y establecimientos escolares) sólo se considerará - además del M. E.J. - el último nivel mencionado o sea las escuelas en tanto extremos de aquel continuo, más conectados con las situaciones donde la educación se convierte en insumo de conductas concretas y donde la realidad entendida como cultura material (1), reclama su derecho a ser el factor dinamizante de la práctica educativa.

---

(1) Por cultura material entendemos los hechos técnicos y económicos vinculados al trabajo tanto como las condiciones de vida, hábitos y prácticas propias de la cotidianeidad.

Aclarados los destinatarios de la información y las situaciones en relación a las cuales se la debiera requerir, puede decirse algo más concreto acerca de qué información resultaría pertinente en lo que hace a sus contenidos.

Si un organismo público de nivel nacional tiene las responsabilidades enumeradas en página 3, careciendo de responsabilidad directa sobre los establecimientos escolares, su necesidad primordial es la de no perder contacto con lo que ocurre en la práctica educativa ahora ejercida fuera de su directa jurisdicción. Esto implica tener una idea concreta de la situación educativa en cada momento dentro de las diversas áreas del país y mantenerse al corriente de las modificaciones que van produciéndose en su orientación y amplitud. Además también debiera caberle el ejercicio de aquellas actividades que centralizadamente pueden tener una mayor eficiencia y que no conviene replicar en cada jurisdicción.

Ahora bien: ¿Cuáles son los aspectos básicos de la situación educativa que le cabe controlar a la Nación? A la Nación le cabe el compromiso de asegurar igualmente el derecho a la educación para todos los ciudadanos bajo el supuesto que esa igualdad no se alcanza sólo con la obligación que establece la ley y con la libre elección posterior. En efecto bien conocidas razones socioeconómicas limitan no sólo la posibilidad material al acceso, primero, y al cumplimiento de los niveles, después, (con lo cual la obligatoriedad no pasa de ser una norma escrita por cuyo cumplimiento debe todavía preverse) sino que afectan el origen mismo de la voluntad de concebir la educación formal como una meta, lo que rinde inoperante y simplista cualquier uso de la libre elección como criterio.

Además a la Nación le compete en primer lugar preservar en todos los ambientes, una alta y adecuada calidad del servicio ofrecido y bases mínimas de unificación de niveles que eviten la anarquía que supondría la disparidad de contenidos sin adecuados recaudos.

Es claro que la idea de "adecuación" no es simple. Ella incluye desde la capacidad de preparar al individuo a lo que la realidad le propone respondiendo activamente a ella, hasta la necesidad que la educación preserve y

potencie los rasgos de cultura propios de las realidades locales que conforman el país. Finalmente también le compete al organismo nacional, asegurar contenidos no solamente socialmente relevantes sino también acordes con los principios en que se basa la nacionalidad y con los valores por consenso colectivo, consubstanciados con las metas del país.

No se nos escapa la dificultad de posar sobre la tierra estos principios dándoles una traducción aplicable y eficaz, conforme a lo que un sistema educativo es capaz de transmitir e inducir. Sin embargo para lo que nos ocupa importa sólo preguntarse por el tipo de información capaz de dar cuenta del grado de cumplimiento de aquellas obligaciones. Conforme a lo dicho proponemos un esquema mínimo ideal en materia de tipo de información necesaria:

## C U A D R O 1

Tipo de información mínima necesaria para los requerimientos de un Ministerio de Educación y para los establecimientos escolares.

A. Lugar institucional y respectivas responsabilidades

B. Tipo de Información mínima necesaria

### NIVEL MINISTERIO CENTRAL

\*  
1. Fijación de grandes líneas propositivas que definen qué educación se espera y qué énfasis específicos corresponden frente a una realidad dada.

1. Toda la informac. vinculada a la estructura del sistema.

E 2. Tendencias relativas a cobertura del sistema:

. matrícula por niveles y modalidades.

. número y tipo de carreras.

. tasas de escolarización por edades.

. tasas de admisión.

. tasas de deserción.

E 3. Desarrollo del subsistema privado : modalidades y áreas de expansión.

\* \*  
2. y 3. Normas mínimas de funcionamiento en cuanto a : contenidos  
valores  
formas de funcionamiento

\* Esta numeración hace referencia a la enumeración de campos de responsabilidad ministerial de pag. 5.

## ( s i g u e C U A D R O 1 )

4. Demandas de saberes, habi-  
lidades, capacidades, ac-  
titudes por parte del mun-  
do externo
5. Inform.sobre contenidos  
transmitidos :
  - . Programas escolares
  - . Curricula
6. Las formas de transmisión
  - . Inf. sobre las prácti-  
cas educativas
  - . Inf. sobre las modali-  
das de las institucio-  
nes escolares.
7. Las normas que enmarcan el  
sistema : normas y regla-  
mentos vigentes (sobre ad-  
misiones, titularización,  
evaluación, funcionamien-  
to institucional)

4.\* Acciones de inducción INT ELAB. y  
PLANEAMIENTO

Control de aspectos o varia-  
bles consideradas priorita-  
rias conforme a las políti-  
cas que se fijan :

- . Diagnósticos de situacio-  
nes institucionales
- . Evaluación de proyectos y  
acciones educativas en  
curso

(para estas acciones de in-  
ducción valen igualmente  
los tipos de informac. que  
se mencionan para la res-  
ponsabilidad 5.)

5.\* Asignación diferencial de recursos  
según zonas en función de priorida-  
des

Examen de recursos existentes  
. datos sobre calificación  
de recursos docentes.

- . idem sobre infraestructura  
y equipos.

\* Esta numeración hace referencia a la enumeración de campos de responsa-  
bilidad ministerial de pag. 5.

## ( s i g u e C U A D R O 1 )

- presupuestos*
- idem sobre recursos financieros y su distribución.
  - Niveles de necesidades educativas no cubiertas por provincias :
  - tasas de analfabetismo y niveles de preescolaridad
  - tasas de deserción.
  - 7 { niveles de logro y rendimientos escolares.
  - calificaciones docentes
  - ubicación geográfica de los establecimientos escolares
  - 2 { • carácter completo/incompleto de las escuelas
  - 3 { • grado de participación de la comunidad

- \* 6. Desarrollo de experiencias.  
Acciones de capacitación concertadas.  
Asesoramientos. }  
Investigaciones. }

CENIE

CENIE

- Informaciones sobre :
- Requerimientos de formación especializada.
  - Niveles de difusión de tecnologías educativas.
  - Innovaciones.
  - Desarrollo de sistemas de información.
  - Métodos de aprendizaje
  - Poblaciones carenciadas
  - Demandas comunitarias

*Inf. No. educat*

7. Tareas de la transición :  
• Transferencias escolares

- Valor y costos de operación y mantenimiento de los bienes a transferir
- Recursos humanos y financieros necesarios

8. Requerimientos de los procesos de gestión y toma de decisiones

A I n v e s t i g a r

## NIVEL ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES

- Condiciones socio-económicas y características culturales de alumnos, familias y comunidades de procedencia.
- Estructura productiva y demandas laborales de la zona.
- Conducta y rendimiento de los alumnos : inasistencias, deserción, repitencias, apla

\* Esta numeración hace referencia a la enumeración de campos de responsabilidad ministerial de página 5.

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1057 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

( s i g u e C U A D R O 1 )

- zos, comportamientos.
- Capacidad evaluadora docente.
  - Clima escolar y estilos de conducción. /tuctura esc.
  - Modelo pedagógico.e infraes
  - Asistencia de docentes y suplencias

---

y/o Pruebas de logro

---

y/o Control de variables que guarden supuestas vinculaciones con la calidad del servicio : por ejemplo tasas maestros/alumnos ; nº de alumnos por aula etc...

---

6. Aunque el Cuadro anterior se explica suficientemente por sí mismo, intentaremos una rapidísima caracterización que permita advertir sus omisiones. La determinación de las grandes orientaciones de política educativa que corresponde fijar al conjunto de entidades federales que componen la Nación y que hallan su expresión en el nivel ministerial central (A.1.), tanto como la normatización de las condiciones ideales del ejercicio de la educación en materia de valores, de contenidos y de formas de funcionamiento (A. 2.y 3.), requieren información orientadora que a modo de tanteo de la realidad muestre dónde estamos y hacia donde marchamos permitiendo una acción rectificadora o de refuerzo de las prácticas para tender hacia los objetivos mayores. Esto exige un conocimiento global de los hechos a través de indicadores de estructura y funcionamiento que sintetizamos en B.1. a B.7.

Pero quizás conviene destacar no sólo lo que está sino lo que falta. En esos siete tipos de información no figuran datos de eficiencia interna del sistema con la única excepción de las tasas de deserción cuya inclusión no se liga sin embargo a la idea de eficiencia sino a su valor como indicador de inequidad cuando se asocian altos índices de deserción con zonas de bajo desarrollo. Esta ausencia de datos sobre eficiencia no es casual.

Ella responde a la idea que dada la actual limitación de recursos, el MEJ puede limitarse a controlar algunos resultados claves de forma tal que el buen uso de los insumos hechos posibles por las asignaciones de la Nación puede controlarse estableciendo una relación global entre insumos y resultados ya sea en términos de cobertura, de equidad del servicio o de calidad en los logros. El examen interno de la eficiencia y de los determinantes de los eventuales déficit de logros quedaría a cargo de las provincias sin desmedro de las prerrogativas del nivel central.

Importa señalar que en un Ministerio sin escuelas, las tareas a enfrentar obligarán a un equilibrio delicado entre formulaciones globales y preocupaciones sectoriales o específicas. El señalamiento de políticas mencionado en A.1.2. y 3. apunta inicialmente a lo global y generalizable pero a su vez el control y/o inducción (A. 4. y 5.) y apoyo (A.6.) para el cumplimiento de aquellos objetivos, no puede limitarse a los datos generales (estructura del sistema, grandes promedios de funcionamiento) no porque tal información no valga como síntoma de tendencias sino por su escasa incisividad como fundamento de intervenciones rectificadoras o de apoyo. Lo que este tipo de información muestra son las consecuencias de una gran cantidad de circunstancias que esos datos no alcanzan a revelar. Pero a la responsabilidad ministerial le compete no sólo saber sino saber para actuar, desarrollando experiencias compatibles con el contexto socioeducativo global pero a la vez aconsejables para circunstancias determinantes de resultados educativos de muy variado carácter. Tan sólo como ejemplos para saber en qué referentes reales estamos pensando : esas circunstancias precisas, (determinantes de resultados menos óptimos de lo deseable) pueden ser la peculiar marginación de amplias áreas del país o la conveniencia de difundir tecnologías educativas dotadas de un potencial de influencia mucho más efectivo que otras o los déficit de apoyos técnicos para capacitación de docentes en tareas diferentes a las convencionales o la situación de 'impasse' de determinados proyectos pese a aparentes consensos o la facilitación de sistemas horizontales de información interprovinciales etc...

Estas circunstancias de las que ejemplificamos tan sólo algunas al azar, rinden insuficientes los datos globales y a la vez plantean un tal cúmulo

de informaciones necesarias como para desalentar cualquier esfuerzo en un país como el nuestro afectado por una crisis económica de incierto futuro y en un clima sociopolítico signado por un retroceso del aparato estatal y por una drástica y al parecer creciente reducción de recursos para los organismos públicos. ¿ Qué hacer entonces ?

Dejamos la pregunta abierta para el punto siguiente y aquí concluimos los comentarios al Cuadro 1. Conforme a lo dicho, la información enunciada en las celdas que se vinculan a lo que podríamos designar como acciones directas del Estado (por ejemplo la B.6. de pag.11) constituye una enumeración tentativa que caracteriza espacios temáticos seguramente importantes para la conducción de acciones concertadas de capacitación o para el desarrollo de experiencias piloto de variado carácter pero que no puede ni pretende ser exhaustiva.

Un párrafo especial requiere la celda 8. donde se omitió toda información. La razón reside en el carácter nuevo de los requerimientos que pueden surgir como críticos a nivel de procesos de gestión de acciones o de decisiones. En efecto los procesos que reclamarían la acción racionalizadora del planeamiento y con ella, los insumos informativos correspondientes, podrían desplegarse en un espectro tan amplio y abierto como para que valieran también para él las observaciones precedentes en cuanto a la magnitud de los requerimientos y a la dificultad para hacer frente a los mismos en las condiciones presentes. Pero además en este caso nos movemos en un nivel donde las razonables demandas hacia un cambio de orientación en materia de la elaboración de planes globales para períodos fijos de tiempo (el llamado "Plan-libro") (1) no han ido acompañadas de suficiente experiencia acumulada en los niveles nuevos en los que se visializa la presen

---

(1) Véase Problemas de los procesos de implementación del desarrollo regional/nacional en Latinoamérica y el Caribe, conclusiones de una reunión de expertos auspiciada por UNESCO con la colaboración de OEA-FLACSO México D.F. 22-26/VI/81. También Leff E. (Coord.), Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo México Siglo XXI 1986. en pag. 429 a 462 trabajo de Mario Robirosa, "Articulación multidisciplinaria de conocimientos en una metodología integrada para la planificación y gestión"



cia del aporte planificador. Esto no permite una enumeración de probables áreas de interés prioritario y justifica la mención "a investigar".

Finalmente en el nivel de los establecimientos escolares la enumeración de informaciones necesarias tiene como supuesto fuerte la puesta en marcha de un proceso de autoevaluación de los esfuerzos educativos en relación a los propósitos y <sup>a</sup>los niveles de consecución de los mismos dentro del ámbito escolar. Dada esa meta, los datos sugeridos en la celda que comentamos aspiran a estimular una visualización global de los resultados escolares, de las modalidades docentes y de las características de la población escolar y del medio, capaces de explicarlos. Todo esto, a través de una reflexión sobre el carácter y los alcances de la acción docente, tendría que permitir una toma de conciencia de los problemas a enfrentar y a una búsqueda controlada de nuevos cursos de acción. Desde luego la información sugerida no tiene 'per se' la virtud de suscitar un proceso de mejoramiento de los rendimientos a menos que estén dadas algunas precondiciones de muy diverso carácter en las que no es posible ingresar en este contexto. En razón del carácter de mera hipótesis de nuestro supuesto sobre autoevaluación, en la celda que comentamos incluimos información tomada de pruebas de logro ya que las mismas serían compatibles con un proceso de autoevaluación como el hipotizado pero también pueden ser concebidas desde los propósitos mencionados en los puntos 5. y 6. del Cuadro 1, para su uso a nivel central, o sea como necesidades de un Ministerio descentralizado. Con el mismo propósito se señaló en aquel Cuadro la posibilidad de empleo de tasas vinculando recursos en búsqueda de óptimos en el 'quantum' de recursos con que cuentan las escuelas, pese a la dudosa importancia que se les reconoce en cuanto a sus efectos como determinantes autónomos de la calidad del producto (1).

---

(1) Vease por ejemplo : Ernesto Schiefelbein y John Simmons, Los determinantes del rendimiento escolar : reseña de la investigación para los países en desarrollo Ottawa - Canadá International Development Research Center 1981

7. Aun en una versión intencionalmente restringida, el Cuadro comentado en el punto anterior muestra la vastedad de los contenidos informativos que idealmente debiera precisar un Ministerio atento a fundar con algún rigor sus decisiones de política educativa y a detectar los puntos críticos del sistema a fin de ejercer las funciones que le competen.

Los requerimientos ideales sin embargo no se agotan en las necesidades de contenido. En principio esos requerimientos tienen que ver con la calidad de los productos, con la eficiencia en la tarea de su producción, con todo lo relativo al tiempo y oportunidad en que son puestos en circulación, con la adecuación de su forma de presentación a los usuarios a los que van dirigidos, con su forma de difusión y circulación y con su uso. O sea que se vinculan y pueden categorizarse en relación a los tres momentos que incluye todo sistema productivo.

En relación al momento de la producción hay ante todo una exigencia de calidad de los productos y puesto que en el proceso de producción debe haber instrumentos destinados a la captación ya sea de hechos que componen el proceso (por ejemplo jóvenes matriculándose en un nivel dado de escolaridad) o de objetos de interés en tanto espacios y condicionantes de aquellos hechos (por ejemplo recursos de infraestructura o financieros), caben en la exigencia de calidad todas las habituales dimensiones técnicas que atañen a los instrumentos mismos tales como la validez, la confiabilidad, la no ambigüedad. Además también caben las cualidades exigibles al propio producto resultante, tales como la veracidad, la pertinencia y la representatividad.

Al mismo momento productivo le corresponden las exigencias de eficiencia en la producción que incluyen cosas tales como los controles internos de calidad, los análisis de consistencia y la organización interna del trabajo. Por fin una vez captada la información y elaborada primariamente (o sea producido el "dato") quedan dos exigencias fuertes. Primero que ese dato sea puesto a disposición de quienes lo precisan en el momento adecuado y además que su forma sea tal como para poder ser empleado en relación a los propósitos que fundaron su demanda. En efecto entre el dato primario (por ejemplo número de matriculados) y lo que precisa el usua-

rio (tasas compuestas de matriculación por edades y/o tendencias graficadas y/o informes y/o proyecciones etc...) median elaboraciones de muy diverso carácter que tienen que ser cubiertas para que el servicio cumpla su fin.

### *Intervención de Plaqueau.*

Las elaboraciones mencionadas en el párrafo anterior plantean un problema de circulación de productos intermedios y de circulación hacia los usuarios finales. Así se advierte la exigencia de concebir diferentes lugares de producción y diferentes circuitos de circulación. Circulación entre dato captado y productor primario; entre producto primario y productor secundario y eventualmente entre producto secundario y sector de elaboración final.

Por fin en materia de uso, surgen también algunas exigencias ideales mínimas. Pero aquí las exigencias aluden más al usuario que a la información misma. La información una vez captada, elaborada y transmitida ya es la que es y eso que es condiciona su uso. Para una determinada información no es posible cualquier uso y no todo uso es legítimo. La capacidad activa del usuario de condicionar y producir cierta información, se agotó en la demanda y en el seguimiento del proceso de producción y elaboración y ahora en el momento del uso final debe atenerse a la naturaleza del producto. Ese producto tiene una intencionalidad inherente que debe ser tomada en cuenta.

La información que se está esperando de un equipo dedicado a recogerla, elaborarla y transmitirla como elemento racionalizador para la evaluación de lo hecho y para la toma de decisiones sobre lo que hacer, es en primer lugar un instrumento cuya intencionalidad peculiar reside en su capacidad de esbozar un mapeo completo de la realidad, de ponerle una suerte de espejo que reflejándola entera permita saber con qué parte de ella trabajamos y cómo esa realidad se transforma en la práctica educativa. Frente a la casualidad o al sesgo, esta información nos devolverá una visión abarcadora capaz de descubrir el rumbo y el eventual desvío de la meta ambicionada. Ahora bien, ciertos usos son ajenos a esta función informativa. Tal es el caso cuando se busca información para justificar ya sea decisiones o políticas o tareas ya acordadas o cuando es un mero componente

de un discurso. En este caso la información no tiene un papel descubridor o iluminador de la realidad o sea no da conocimientos de los que carecemos para llevar a cabo con felicidad ciertas acciones sino que se limita a justificar acciones en curso o proyectadas y ya decididas con lo cual su fin es a lo sumo ejemplificatorio de conocimientos que preexisten o que se presumen. La información en este caso no precede a la tarea sino que la sigue para presentación a terceros con propósitos de mostración.

La explicación de como esto es posible, tiene un primer nivel de respuesta en el reconocimiento que en la cultura burocrática, la información se ha vuelto un elemento para vestir de prestigio y aceptabilidad cualquier propósito. Parece sin embargo un principio elemental de racionalidad, el negar validez a estos usos y estimular un empleo acorde con sus potencialidades.

Excluido entonces el caso anterior, cabe observar que la decisión de pedir información puede ser "ligera" (1) (puesto que reunir datos no supone consecuencias de riesgo cierto) pero una vez en poder de ella, su empleo supone decisiones necesariamente comprometidas so pena que lo recolectado no sea un elemento movilizador de acciones y quede sin uso en el interior del organismo. En efecto si esta información no es en sí misma política, su reclamo responde a una voluntad por lo menos implícitamente política. El caso señalado en página 15 respecto a los establecimientos escolares es un ejemplo : allí el uso requiere condiciones para que se convierta en factor dinamizador de un proceso de cambio,<sup>(2)</sup> de lo contrario esa información - una parte de la cual ya está en posesión de las escuelas - queda como letra muerta. Pero el caso de las escuelas seguramente

---

(1) "Ligero" era también sin duda (en el sentido de no medir consecuencias) el pedido de información con fines justificatorios y precisamente por eso lo excluimos para evitar una confusión de niveles.

(2) Una amplia y exhaustiva elaboración de esas condiciones para un proceso de autoevaluación, figura en los documentos de trabajo producidos por el equipo de Pedro Lafourcade dentro del Proyecto de Evaluación y Mejoramiento de la calidad de la educación en el nivel medio de enseñanza. M.E.J.-UNESCO 1989.

se reproduce a otros niveles, por ejemplo allí donde la información ha sido de hecho sólo muy limitadamente un recurso indispensable para las decisiones.

Todo lo dicho en este punto sobre producción, circulación y uso, implica para el organismo de planeamiento ya sea a nivel central o provincial la exigencia de dar transparencia al proceso de producción y de circulación y de ejercer un acompañamiento de los diferentes usos posibles de la misma.

8. Comentando el Cuadro de necesidades ideales mínimas de información, intercalábamos en página 14 una pregunta inquietante acerca de la dificultad para concebir, en una situación de crisis como la actual, cualquier ampliación de los productos informativos acorde con el nivel de requerimientos previsible. Esto sería tanto más cierto si confrontamos estos requerimientos con la situación interna del M.E.J. Un texto reciente muestra el deterioro de la capacidad interna del trabajo del sector del S.E.N. (Sistema Estadístico Nacional) correspondiente al Ministerio de Educación y Justicia y en los organismos estadísticos provinciales, por razones de falta de recursos y personal que exceden largamente la responsabilidad directa de quienes conducen y trabajan en esos sectores. (Con conclusiones afines a ésta, un trabajo a cargo de la Dirección General de Planeamiento Educativo todavía en elaboración muestra una situación de notoria irracionalidad en la producción y uso de informaciones donde predomina la fragmentación y se verifican probables duplicaciones con productos escasamente útiles en razón de su desfase en el tiempo.

Algunas de las observaciones del punto 7. debieran sin embargo disminuir la dramaticidad de la pregunta, sobre todo recordando que, como se dijo inicialmente en el punto 1, el propósito de este documento no es el de proponer soluciones ideales sino de mostrar qué caminos conducen a la posibilidad de un diseño consensuado para una mejora posible del flujo

---

(1) Véase Alicia N.L. de Bertoni, Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa (Colección Estudios y Documentos nº 3) Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa Bs. Aires 1988 pags. 33 a 43.

informativo y de su empleo. Los requisitos ideales de la información no vinculados a los contenidos resultan muchas veces transgredidos en la producción y manejo de la información que se hace en el MEJ según señalan algunos informantes y confirman los estudios en curso. Sobre todo en materia de uso existiría un franco divorcio entre empleo y producción de información propiamente estadística en los organismos centrales. Por otra parte los requisitos ideales de calidad informativa vinculados a la producción (cómo producir), a la circulación (cómo hacer circular) y al uso (cómo y para qué emplear la información) no prescriben soluciones fijas (salvo para lo que llamamos uso ejemplificatorio de la información) sino que plantean preguntas, abiertas a diferentes respuestas cada una adaptada a las situaciones presentes. Así para poner un ejemplo entre otros posibles : no existe una y sólo una forma de circulación adecuada sino diferentes modos de circular los productos informativos condicionados a la existencia de recursos en los diferentes sectores y a la urgencia e interés en obtener información. De lo que se tratará entonces es de elegir para cada información o bloque informativo, la forma de circulación más acorde con las determinaciones de una circulación ideal donde lo "ideal" reside sólo en la transparencia necesaria de la forma de circulación adoptada, en que satisfaga el mayor número de usuarios potenciales significativos y en el hallazgo de algún "seguro" no voluntarístico ni autoritario fundado en requerimientos imperativos que aseguren la continuidad de la solución lograda a través del acuerdo entre productores y demandantes.

En lugar de esto lo que parece haber ocurrido en el MEJ es que las preguntas sobre "qué hacer" nunca se formularon colectivamente y por lo tanto nunca hubo una respuesta única dotada de consenso sino tantas respuestas como sujetos se formularon la pregunta. Como además muchas de esas respuestas fueron órdenes, fundadas en un escaso o efímero poder real de control, el resultado es la existencia de compartimientos estancos donde se concentraron actividades rápidamente ajenas - por la forma de obtención, por la forma de presentación y a veces por su contenido - a las reales y legítimas necesidades del usuario.

Todo lo mencionado nos encamina a concebir la posibilidad de ir mejorando gradualmente el flujo informativo a través de hacer mejor lo mismo que se hace hoy y sin necesidad de plantear un sistema global. Las tareas que hemos planteado para este programa en los puntos 2., 3. y 4. (pag. 1 a 6 anteriores) y en forma sintética, la enumeración de tareas de la página 3, permitirá ir diseñando aquel cuadro de situación destinado a confirmar o refutar las hipótesis que aquí se adelantaron. En él deberán aparecer las razones que explican la situación actual y la posibilidad de revertirla en función del hallazgo de soluciones acordes con la naturaleza de los obstáculos.

Por ahora el propósito de este documento consiste en intercambiar opiniones con los sectores provinciales vinculados al planeamiento acerca del estado del problema, discutir esta propuesta cuyo avance es nacional y avanzar federalmente en una reconstrucción de la cadena que debería enlazar, sin eslabones faltantes, la captación, la producción, la elaboración secundaria del dato, la circulación y el uso a partir de algunos bloques informativos a modo de experiencia inicial.