

**LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN
EDUCATIVA PARA LA GESTIÓN**

Lic. Irene Beatriz OIBERMAN

Ex Directora de la Red Federal de Información Educativa
Ministerio de Educación de la Nación

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

**LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN
EDUCATIVA PARA LA GESTIÓN**

Lic. Irene Beatriz OIBERMAN

Ex Directora de la Red Federal de Información Educativa
Ministerio de Educación de la Nación



Universidad de
San Andrés

Conferencia pronunciada el 9 de Septiembre de 2000 en el ámbito del SEMINARIO PERMANENTE DE INVESTIGACIÓN de la Maestría en Educación de la UdeSA.

Coordinadora: Dra. Catalina Wainerman

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

Mayo de 2001

Hasta principios de la década del 90 las estadísticas educativas experimentaron una prolongada crisis que condujo a una marcada ausencia de información en el ámbito nacional durante más de veinte años. Hasta 1994 sólo se contaba con datos provisorios, aún de variables básicas tales como cantidad de alumnos y de establecimientos, y con cobertura y calidad variable según las jurisdicciones.

Las causas que pueden explicar esta falta de información son múltiples, siendo las más relevantes las referidas a los problemas de adaptación del sistema estadístico nacional a una nueva realidad institucional descentralizada, que se instauró a partir de la transferencia a las provincias de los establecimientos educativos primarios y posteriormente secundarios y superiores no universitarios. Por otra parte, los problemas ligados a las severas restricciones fiscales impidieron que las oficinas de estadísticas, tanto la nacional como las provinciales, contaran con los recursos materiales y humanos necesarios para montar un sistema de información moderno.

Si bien durante este período algunas provincias consiguieron mantener sus sistemas de información, la gran mayoría de las unidades de estadística educativa de los ministerios de educación provinciales no pudieron afrontar adecuadamente la producción de información. Incluso la oficina nacional sufrió una seria reducción de personal y falta de equipamiento. Como consecuencia de esto, para el período que se extiende entre 1978 y 1988 sólo hay datos provisorios y de variables muy básicas, mientras que para el que se extiende entre 1988 y 1994 la absoluta carencia de información es lo que produjo el quiebre de las series históricas.

En este contexto, en abril de 1993, el Ministerio de Educación de la Nación, dentro del marco de la Ley Federal de Educación, asumió la responsabilidad de generar un sistema de información capaz de brindar los insumos necesarios para la gestión de la política educativa para lo cual creó la Dirección General Red Federal de Información Educativa. Efectivamente, la Red Federal de Información

Educativa tiene a su cargo la conducción del Sistema Federal de Estadísticas Educativas con las siguientes responsabilidades¹:

- Elaborar y mantener un sistema de información que sirviera de base para la toma de decisiones en relación a la gestión del Sistema Educativo Nacional.
- Homogeneizar las metodologías de medición de los indicadores.
- Producir información estadística acerca del sector educativo.
- Administrar el flujo de información.

Para cumplir con estas metas la Dirección debió, por una parte, afrontar los cambios que se desprenden de la transformación educativa que necesariamente alteran las pautas tradicionales de producción estadística exigiendo la generación de nueva información que diera cuenta de los logros y debilidades de este proceso transformador. Por otra parte, debió realizar un trabajo permanente con las unidades de estadística educativa provinciales, fuentes primarias de producción de la información, que posibilitara mejorar sus procedimientos para recoger, procesar y analizar dicha información.

Para ello trabajó en dos grandes líneas:

- 1) La definición de nuevos contenidos y la adopción de nuevas metodologías de relevamiento.
- 2) El mejoramiento de las condiciones operativas de las unidades de estadística educativa de las jurisdicciones.

El punto de partida en el primer caso fue el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos (CNDEE, de noviembre de 1994), concebido como un operativo extraordinario para superar, en el corto plazo, los vacíos de información educativa, que además, dotara de información homogénea y se constituyera en la base del Sistema Federal de Estadísticas Educativas para la producción de información en forma regular.

El CNDEE 94 abarcó a todos los establecimientos educativos del sistema de educación formal, estatales y privados, de los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario, que imparten educación común y especial. Se relevó información sobre (1) las características institucionales de los establecimientos, (2) las características de la infraestructura edilicia y de los servicios de tales establecimientos, (3) el perfil institucional y sociodemográfico de los recursos humanos y (4) las características de la matrícula.

Con este relevamiento, efectivamente, se pudo contar en un plazo relativamente corto con estadísticas educativas de todo el país, herramienta indispensable para empezar a implementar la Ley Federal de Educación. Lo

¹ En Febrero de 2001 la Red Federal de Información Educativa fue fusionada con el Programa de Evaluación de la Calidad en el ámbito del recién creado Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) del Ministerio de Educación de la Nación. (Nota de la coordinadora).

realizaron 5000 censistas que llegaron a casi 40.000 establecimientos educativos y entrevistaron a 650.000 docentes. Fue un operativo extraordinario que permitió por primera vez conocer la magnitud y el perfil sociodemográfico e institucional del plantel docente del país (con excepción del que se desempeña en las universidades)

Históricamente se recogía información sobre los puestos de trabajo: los cargos y las horas cátedra. Pero como las personas trabajan en distintos niveles educativos y en más de un establecimiento, no es posible contar docentes partiendo de sus puestos de trabajo. En este caso el uso de un código identificador único para cada docente permitió contabilizarlos, detectar el trabajo en varios establecimientos y el modo de inserción laboral en cada uno de ellos. Además, conocer sus perfiles institucionales y sociodemográficos, que era imprescindible para la implementación de la ley.

Hasta ese momento no estaba clara la distinción entre los docentes y sus cargos y en algunos casos las oficinas de estadística de las provincias publicaban indistintamente las cifras sin que se pudiera saber en forma fehaciente a qué se referían. Incluso esto dificulta cualquier análisis de las series estadísticas referidas a cargos o a docentes.

El Censo dio lugar a tres series de publicaciones que difundieron sus resultados definitivos desagregados por provincia y por departamento y a un conjunto de informes analíticos

Durante el año 1995, además de procesar el censo 94, se trabajó en la reconstrucción del sistema de información. Se realizaron reuniones nacionales y regionales con los representantes de cada una de las provincias para acordar conceptos y metodologías que se plasmaron en un único instrumento de medición para todo el país.

Hasta ese momento se realizaban tres mediciones anuales: al inicio, a mediados y al final del año, mediciones que respondían a las necesidades de conocer la matrícula a principios de año, alguna información adicional a mediados de año y, al finalizar el curso, la referida al flujo de alumnos. Cuando las provincias sólo se hacían cargo de los establecimientos provinciales, aún en forma manual, podían registrar y sintetizar la información en tiempos adecuados para la planificación y gestión educativas. Luego de las transferencias de establecimientos desde la Nación a las provincias, vieron excedida su capacidad frente al incremento del volumen de los datos y no pudieron brindar información oportuna y confiable.

PREGUNTA: Por acción y por omisión ésta es una decisión política que favorece el desconocimiento de la situación y la toma de decisiones sin fundamento y en forma arbitraria.

RESPUESTA: Sí. Si ustedes tienen la posibilidad de acceder a los anuarios publicados hasta mediados del siglo pasado (1950) y observan cómo se registraban los distintos aspectos del sistema educativo, se podrán dar cuenta de la importancia que tenía la educación y la planificación educativa en esa época. Todo este período sin información educativa confiable muestra el escaso valor que tenía la información para la gestión. Luego hay también una decisión política de reconstruir el sistema. Creo que es un cambio muy importante desde quienes toman las decisiones políticas decir: “necesitamos información para implementar una transformación educativa de este nivel”, porque la decisión podría haber sido otra.

A partir de 1996 comenzó a implementarse el nuevo sistema federal de estadísticas educativas, basado en un único Relevamiento Anual cuyos contenidos y operaciones fueron consensuados con los respectivos responsables de las 24 jurisdicciones. Se elaboraron nuevas metodologías de relevamiento de información, acordando el 30 de Abril como única fecha de recolección en todo el país y se diseñaron nuevos instrumentos de medición.

Esto permite contar, en la actualidad, con información homogénea y comparable sobre los aspectos institucionales de todos los establecimientos de educación formal, públicos y privados del país, la organización de sus planteles docentes y las características y el comportamiento de la matrícula.. En 1998 se incorporó una parte del universo denominado educación no formal., fundamentalmente aquella educación para la cual los estados provinciales destinan recursos humanos y financieros.

La información publicada corresponde a 1996, 1997, 1998 y 1999, y se encuentran en proceso de consolidación las bases de datos del año 2000.

Respecto a la segunda línea de acción, orientada al fortalecimiento de las unidades de estadística educativa provinciales, los esfuerzos realizados derivaron de un estado de situación caracterizado por dos tipos de problemáticas, estrechamente vinculadas entre sí. Por una parte, una deficiente dotación de recursos humanos (tanto en cantidad como en perfiles) y de equipamiento, generalizable al conjunto de las unidades de estadística, producto, entre otras cosas, de la desactualización tecnológica y conceptual del personal, del vaciamiento de sus estructuras y de la reducción de sus actividades a rutinas administrativas empobrecidas en cuanto a su significado y utilidad. Por otra parte, una desvalorización de dichas unidades por parte de las otras áreas de gestión y las propias autoridades, por cuanto no satisfacían sus requerimientos de información. Esto conllevaba a la pérdida de apoyo político- técnico y, circularmente, a profundizar su estancamiento e ineficacia.

En la etapa de diseño del sistema de información se discutieron las ventajas y desventajas de un modelo centralizado frente a otro descentralizado. La conclusión fue que el sostenimiento de un sistema de estadísticas educativas sólido y confiable debía basarse en el fortalecimiento de cada una de las 24

unidades de estadística jurisdiccionales, tomando como punto de partida las necesidades de información de las provincias y de los propios establecimientos educativos y que, por lo tanto la construcción de un sistema federal y descentralizado era el modelo más adecuado.

Bajo esta premisa, había que desarrollar los instrumentos de medición, de carga y procesamiento para que la información pudiera ser recogida y procesada por las provincias dado que sus equipos técnicos iban a ser los principales usuarios.

Las acciones se orientaron, pues, en tres sentidos. Uno de ellos tuvo por objeto reposicionar a las unidades de estadística educativa provinciales. Para ello se efectuaron múltiples reuniones con los niveles políticos y político- técnicos en las cuales se planteaban los diagnósticos de situación específicos de cada jurisdicción, se proponían alternativas y planes de trabajo y se alcanzaban los necesarios niveles de involucramiento para su implementación.

El otro apuntó a mejorar el perfil de los recursos humanos dentro de las unidades de estadística provinciales. Para ello se llevaron a cabo programas de capacitación en metodologías de relevamiento, análisis estadístico para la producción de información, manejo de procesadores de texto, planillas de cálculo y bases de datos y operación de sistemas de carga y de procesamiento de datos. Esta capacitación, en todos los casos involucró al conjunto del personal de cada unidad de estadística y, cuando se lo consideraba adecuado, incluía también a parte del personal de otras áreas relacionadas con los relevamientos (direcciones de nivel, supervisores, arquitectura escolar, etc.). Además, como lógico complemento de las condiciones de eficiencia de dichas unidades, se capacitó también a directores y secretarios de establecimientos escolares y supervisores, en tanto responsables de la producción del dato, en el manejo de los instrumentos y funciones y usos de los relevamientos.

Asimismo, se proveyó equipamiento informático adecuado a la complejidad del sistema educativo de cada jurisdicción, incluyendo en el mismo: computadoras, impresoras e instalación de redes locales. Este equipamiento fue acompañado de los programas utilitarios correspondientes, así como del sistema de carga y procesamiento correspondiente a cada relevamiento. Finalmente, se instalaron sistemas de comunicación y de asistencia remota para facilitar la articulación de las unidades de las jurisdicciones entre sí y con el nivel nacional, lo cual benefició en términos de oportunidad y de costos, tanto la circulación de información como las funciones de asistencia técnica que le competen a esta Dirección.

Es decir, cada unidad de estadística educativa posee un sistema de carga y procesamiento único, diseñado y programado por los equipos técnicos de la Dirección Nacional, de esta manera se facilitan los controles de calidad, la consistencia de la información y la integración de las bases de datos. Además todas están interconectadas entre ellas y con la Dirección.

En 1997, contando ya con información educativa acumulada de varios años, se abrieron otras dos importantes líneas de trabajo en la Dirección dedicadas a: 1) la construcción de indicadores educativos y 2) la elaboración de estudios especiales destinados a analizar aspectos diversos del sistema educativo y características educativas de la población.

Así, se han elaborado un conjunto de indicadores a nivel nacional y provincial que permite a los distintos niveles de gestión educativa el monitoreo y evaluación del sistema. Por otra parte, articulada a los sistemas de información regionales e internacionales, la Red Federal de Información Educativa ha producido, con metodologías que enfatizan la comparabilidad internacional, indicadores que permiten comparar aspectos relevantes del sistema educativo argentino con los de los países del Mercosur y otros países desarrollados. La edición de la publicación oficial de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) "Education at a Glance" ha incluido desde 1998, indicadores nacionales sobre aspectos tales como, el contexto demográfico, social y económico de la educación, sus recursos humanos y financieros y la organización curricular del sistema escolar. Asimismo se ha participado en el informe "Investing in Education Analysis of the 1999 World Education Indicators", también publicado por la OCDE.

Los Estudios Especiales desarrollados tienen por objeto el análisis de información sociodemográfica, económica y educativa proveniente de diversas fuentes de datos. Asimismo se realizan relevamientos ad hoc, por muestreo, a fin de indagar aspectos específicos no contemplados en las estadísticas continuas.

El relevamiento anual es la base de las estadísticas "continuas", pero existe una serie de aspectos que es necesario relevar todos los años y que requieren otra metodología para la recolección de la información. Así, con el objeto de conocer la historia educativa de la población y caracterizar la demanda y participación en la educación no formal, en la onda de mayo de 1998 de la Encuesta Permanente de Hogares se incorporó el Módulo de Educación². La información del módulo está disponible y publicada en la página Web.

También se ha elaborado un mapa socioeducativo que describe las diferencias sociodemográficas y educacionales entre provincias y regiones y que integra información del Censo Nacional de Población 1991, del Censo Económico y de los relevamientos anuales que realiza la Red. Los censos de población y las encuestas permanentes de hogares son fuentes de información imprescindibles para conocer el nivel educativo de la población y la segmentación y diferencias socioeducativas de los diferentes grupos poblacionales. Así, mientras el

² El Módulo fue elaborado por equipos técnicos de la Dirección Red Federal de Información conjuntamente con otro dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias, del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

relevamiento muestra el comportamiento del sistema educativo y las características de quienes asisten a él, las otras fuentes mencionadas miden a la población en general, permitiendo conocer la magnitud de quienes están fuera del sistema educativo.

Con el objeto de actualizar y ampliar la información sobre la infraestructura escolar relevada en 1994, en noviembre de 1998 se implementó un nuevo relevamiento censal que además de los aspectos edilicios incorpora información sobre el equipamiento de todos los establecimientos escolares del país.

Para desarrollar todas estas actividades la Dirección Red Federal de Información está organizada en varias áreas con sus respectivas funciones.

El área metodológica tiene a su cargo la definición de los conceptos y variables, la elaboración de las pautas de consistencia, la evaluación y el mejoramiento de la calidad de la información y el diseño del sistema de indicadores.

El área de relación con las provincias realiza un seguimiento permanente de la implementación de los relevamientos en las jurisdicciones para que se cumplan las formas y los tiempos acordados, analiza y resuelve los requerimientos de asistencia técnica que las mismas plantean y tiene a su cargo la capacitación de los recursos humanos.

El área de informática desarrolla todos los programas de carga y procesamiento, brinda asistencia técnica y soporte informático y de comunicaciones y elabora y diseña la página Web de la Red .

Los estudios especiales y los informes analíticos conforman otro área dentro de la Dirección. En general, las oficinas de estadística, abocadas a recoger datos, no cuentan con profesionales que realicen análisis sobre el funcionamiento del sistema educativo. Tampoco las oficinas de planeamiento avanzan demasiado en este aspecto, apoyándose en unos pocos datos para la elaboración de las políticas y los programas. Sin embargo la Dirección considera que la producción de información se completa con estos trabajos, ya que si bien los Anuarios y la provisión de tablas, cuadros o bases de datos a los diferentes usuarios constituye una actividad central, el análisis y la interpretación de los mismos dentro de oficinas productoras es también una tarea imprescindible, de utilidad tanto para los que tienen a su cargo la gestión del sistema educativo como para retroalimentar y mejorar el propio sistema de información. Por ello, se trata de que los Ministerios de Educación provinciales valoren esta tarea y generen las condiciones para que las unidades de estadística educativa pueden desarrollarla.

Por último, el área de producción de información se encarga de la atención a los usuarios tanto internos como externos, de la elaboración de anuarios estadísticos educativos, de la elaboración de los indicadores nacionales e internacionales y de la difusión de la información.

El universo de relevamiento anual son todos los establecimientos educativos de todos los niveles de educación (inicial, primario-EGB, medio y/o polimodal y superior no universitario). No se recoge información de las universidades porque en la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación existe una oficina para esa función.

Entonces, se releva información de todos los establecimientos educativos, públicos y privados del país de todos los tipos de educación: educación común, educación especial (escuelas para discapacitados), educación de adultos y educación artística. A partir de 1998, el universo se amplió al incorporar una parte de lo que se denomina educación no formal, sólo la que se dicta en los establecimientos públicos y para la cual las provincias destinan recursos. De este universo se recoge información sobre programas de capacitación laboral, de formación artística (fuera de la curricula de educación común) y de alfabetización. La delimitación de este universo es muy compleja, dada la diversidad y heterogeneidad de opciones y programas que pueden ser considerados, por lo que se está avanzando en discusiones metodológicas para poder determinar las unidades de análisis que abarcará.

En primer lugar el objetivo es avanzar en el registro de lo que es educación no formal pero tenemos que llegar a un acuerdo y a un consenso respecto de dónde recortar el universo. Anteriormente existía un directorio de establecimientos, pero la ausencia de una definición sobre el universo a considerar ha llevado a registrar situaciones poco claras, como por ejemplo escuelas de choferes, etc.

¿Cómo están organizados los contenidos del sistema de información? Para realizar un diagnóstico sobre la problemática y el funcionamiento del sistema educativo y de su entorno socioeconómico se han considerado cuatro aspectos básicos:

1. Los recursos del sistema. Cuál es la oferta educativa.
2. Los procesos de aprendizaje.
3. Los resultados obtenidos. Es necesario considerar la eficiencia y a la eficacia del sistema.
4. El contexto socioeconómico en el cual se dan todos estos procesos.

1. Con respecto a los recursos, es decir, las características y condiciones de la estructura del sistema, la información pretende describir a los establecimientos educativos, su infraestructura edilicia y su equipamiento, los recursos humanos y financieros..

Para caracterizar a los establecimientos educativos es necesario indagar su inserción institucional, su estructura académica y cómo es la organización del servicio que presta. Las variables consideradas en el caso de la inserción institucional son: el sector de gestión, la dependencia, el área geográfica, el

ámbito, si tiene o no subvención y si es o no confesional. La estructura académica de la oferta educativa considera: los tipos de educación, los niveles educativos, las modalidades y las carreras que se imparten, y los tipos de formación y los servicios no formales que prestan. La organización del servicio se refiere al turno, la jornada, la permanencia del alumno en la escuela, el tipo de sección y el tamaño de establecimiento.

Para conocer las condiciones de la infraestructura edilicia se recoge información sobre las características del edificio: superficie del terreno y edificación, condición de tenencia, antigüedad, estado y características constructivas, cantidad de aulas y dotación de servicios básicos. Por otra parte interesa saber cómo se usa el espacio escolar: superficie de las aulas y del espacio recreativo, si se comparte con otros establecimientos educativos o no y qué uso hacen los alumnos de los distintos niveles de enseñanza de los espacios escolares. La otra dimensión se refiere al equipamiento con que cuentan los establecimientos: laboratorios, talleres, biblioteca, equipos informáticos, entre otros.

Respecto de los recursos humanos, se requiere conocer la organización del personal docente, su perfil institucional y sociodemográfico y el movimiento docente. Así, es preciso saber cómo es la planta funcional de cada establecimiento y la situación de revista de los cargos y horas cátedra de los docentes y la cantidad de suplentes y las licencias otorgadas.

Asimismo, es imprescindible abordar la magnitud de los recursos financieros destinados a educación, tanto el gasto público como el que realizan las familias. Analizando los Anuarios estadísticos educativos publicados hasta mediados de los años cincuenta es interesante observar el detalle con el que se registraba el gasto. En forma muy precisa se presenta el gasto por nivel educativo y por tipo de educación, el gasto en edificios, en útiles, y hasta se incluye aquel correspondiente a la atención de la denominada "higiene escolar". Es increíble el grado de detalle que tienen estos anuarios, máxime si se los compara con la información actual, a partir de la cual no se puede establecer con precisión el monto del gasto por nivel educativo y por lo tanto las cifras que se presentan corresponden a estimaciones. Esta situación es producto de que la mayoría de las provincias no tienen registrado, en forma clara y precisa, la magnitud del gasto en los recursos humanos del sistema. Dado el estado actual de desarrollo de la informática sólo es posible pensar en falta de decisión política para mejorar las estadísticas sobre el gasto educativo.

2. En cuanto a los procesos, las áreas temáticas definidas son: participación en el sistema, eficiencia, calidad de la enseñanza y gestión institucional. En la actualidad se ha avanzado en algunos de estos temas, mientras que en otros todavía queda mucho por recorrer y definir, dada la complejidad que significa abordar los procesos de aprendizaje.

Así, en relación a la participación se registra información sobre cuántos niños en edad escolar acceden al sistema educativo y cuáles son sus características sociodemográficas e institucionales. El indicador típico para medir el acceso al sistema es la tasa de escolarización. La caracterización de los alumnos requiere recoger información sobre edad, sexo, país de origen, existencia y tipo discapacidad, régimen de asistencia a los establecimientos, entre otros.

Las trayectorias educativas de los alumnos permiten determinar la eficiencia del sistema educativo. Para abordar este tema se releva información que permite calcular repitencia, deserción, promoción, egreso, pasaje de un nivel educativo a otro, años de permanencia en el sistema.

Otro de los aspectos a considerar para avanzar en el conocimiento de los procesos educativos es la calidad de la enseñanza. Para ello es necesario recoger información sobre el proyecto pedagógico vigente, o sea, por una parte, clasificar y cuantificar los contenidos curriculares y extracurriculares que se imparten y la organización de los mismos y, por otra, medir los logros educativos alcanzados por los alumnos y su relación con la formación de los docentes.

Ligada a la gestión pedagógica está la gestión institucional. Por ello, la propuesta de contenidos referidos al proceso educativo, incluye indicadores que permitan conocer, por ejemplo, la participación de la comunidad, el grado de presencia de los padres, la existencia de cooperadora y la capacitación interna de los docentes. Sin embargo todavía no se ha avanzado suficiente en la definición de las variables que permitan abordar este aspecto.

3. Los resultados del sistema educativo se reconocen en el grado de cobertura de la población en edad escolar, en el nivel educativo alcanzado por la población adulta y en los logros académicos obtenidos, por una parte y, por otra parte, en el impacto del sistema educativo en la sociedad, o sea, qué capacidades ha logrado desarrollar en la población para su desempeño laboral y social.

Entonces, para medir la cobertura se utiliza la tasa de escolarización por edades simples, por nivel de enseñanza, y por grupos poblacionales. Para conocer el nivel educativo de la población se han definido los siguientes indicadores: promedio de años de instrucción de la población mayor de 18 años, porcentaje de población mayor de 18 años que ha completado cada nivel educativo y, por último, una de las formas de determinar los logros académicos, es a través de los resultados de los alumnos en pruebas de evaluación.

Por otro lado, el porcentaje de población ocupada, subocupada y desocupada por nivel educativo y el nivel de ingresos por nivel educativo son dos indicadores que permiten determinar el grado de efectividad del sistema educativo para la generar capacidades laborales adecuadas al desarrollo productivo.

Somos conscientes que, sobre todo en lo referente al proceso y a los resultados del sistema educativo, todavía faltan elaborar indicadores que posibiliten un mayor conocimiento de este tema. En esta primera etapa hemos puesto mucho esfuerzo en recoger información sobre las características de la oferta pero aún resta mucho por desarrollar.

Para elaborar indicadores que den cuenta de la situación educativa de la población es preciso recurrir a fuentes secundarias de información como los censos de población y encuestas del INDEC. En este sentido hemos estado participando en el diseño conceptual del próximo Censo Nacional de Población, homologando definiciones y criterios de clasificación y manifestando nuestras necesidades como usuarios. Además, estamos trabajando en forma conjunta con otras áreas del Estado que recogen información estadística. El Ministerio de Desarrollo Social, a través del Siempro, realizó una encuesta sobre condiciones de vida en 1997 y va a hacer otra en el año 2001, en la que, entre otras cosas, se indaga sobre las trayectorias escolares y las características educativas de los diferentes grupos poblacionales. Esas son fuentes muy ricas de información que permiten abordar aspectos que todavía nosotros no conseguimos medir.

4. Por último es necesario brindar información sobre el contexto en el que se desarrollan los procesos educativos y por ello el sistema de estadísticas educativas debe incluir toda la información que de cuenta del perfil socioeconómico de la población en edad escolar y de sus hogares.

Estos contenidos así definidos no pretenden ser clasificaciones o tipologías rígidas ni esquemáticas, sino que, por el contrario, son flexibles y están sujetos a una permanente revisión que posibilite profundizar y mejorar el conocimiento sobre el sistema educativo del país. Efectivamente, ya estamos en un proceso de revisión de los contenidos y de los conceptos y para ello se ha conformado una comisión técnica que tiene como misión elaborar un nuevo glosario de definiciones. El avance en la implementación de la Ley Federal de Educación y las consecuentes transformaciones en la estructura educativa requieren de nuevos conceptos ya que los actuales no permiten medir adecuadamente estas transformaciones. Esta comisión está formada por representantes de las provincias quienes tienen como objetivo aportar la especificidades de la transformación en cada jurisdicción y arribar a definiciones comunes que permitan obtener datos homogéneos. En la medida en que sea necesario, se espera contar con un nuevo instrumento de medición, para el año 2002. Estos cambios deben contemplar la forma de mantener la comparabilidad entre las series estadística para posibilitar el análisis histórico.

PREGUNTAS

PREGUNTA: Respecto del Consejo Federal de Educación -que tardó tantos años en conformarse por los distintos colores políticos de cada provincia-, a partir de 1994, ¿hay -no sólo por ley sino por voluntad de todas las provincias- una

tendencia a aportar todos los datos necesarios, o hay distritos que son más reacios que otros?

RESPUESTA: Una vez que se consensuó con los técnicos el instrumento de medición, se presentó al Consejo Federal de Educación quien mediante una resolución de diciembre de 1995 aprobó el Relevamiento Anual único.. Esta norma fortaleció la integración y las unidades de estadística educativa provinciales percibieron que eran partes de la RED por lo que nunca hubo problemas respecto de la entrega de información. Fue muy importante tener aval legal para la reconstrucción del sistema de información. Esto no implicó la supresión total de otros relevamientos provinciales, que en algunos casos se siguen levantando. Hay que tener en cuenta que el relevamiento único de nivel nacional mide los aspectos comunes del sistema educativo y no puede incorporar aquellos aspectos específicos de los sistemas educativos provinciales. Sin embargo todavía persiste, en algunas pocas jurisdicciones, la inercia de realizar los relevamientos de principio y de final de año. Nuestra experiencia nos indica que esta información nunca llega en el momento que tiene que llegar ni se registra de la manera en que se tiene que registrar. Producir información y reconstruir un sistema es un proceso a largo plazo y en un país federal requiere de consensos permanentes que permitan avances continuos.

P: ¿Esa información del módulo de la Encuesta Permanente de Hogares va después a las provincias?

R: Esos datos se publican pero las bases de datos no se distribuyen a las provincias. .Hasta ahora se entregaron las bases de datos del Censo 94 y las provincias tienen las de los relevamientos anuales. Se distribuirá en breve, el Censo de infraestructura 1998. En el caso del módulo, basado en una muestra de la población, el uso de las bases de datos requiere de mucho cuidado y, en general, no ha habido demanda de esa información. Por ahora, las provincias pueden acceder a ella a través de la Dirección pero todavía no se les ha entregado la base de datos.

P: Cuando se conforma esta Dirección uno de los objetivos básicos fue la reconstrucción del sistema de información, ¿se tuvieron en cuenta acuerdos internacionales?

R: Los acuerdos son nacionales pero cuando se trabaja en la definición de conceptos y metodologías se recurre a las definiciones internacionales las que se revisan y se adaptan a las necesidades locales. En general la discusión de estos conceptos requiere empezar a tener en cuenta tanto las definiciones nacionales como internacionales, en particular, en este caso las de UNESCO. No se construye desde la nada sino mirando otros sistemas y otras definiciones y también haciendo referencia a lo que son las definiciones internacionales. A partir de éstas, en general, lo que se hace es adecuar y adaptar a las necesidades nacionales y jurisdiccionales.

P: ¿Qué análisis hacen ustedes a las situaciones de falseamiento de la información? ¿Cómo lo ponderan dentro del proceso de toma de decisiones? Y una vez descubierto esto, ¿qué curso le dan?

R: Lo que tratamos en primer lugar es tener una cobertura 100%, es decir, que respondan todos los establecimientos. Llegamos a una cobertura del 98% que es muy alta.

El otro tema es la calidad de la información y estamos abocados a este trabajo con rigurosidad. Primero, yo no creo que las escuelas mayoritariamente mientan. Los cuadernillos de relevamiento llegan a las provincias. Éstas los envían a los establecimientos que los completan y con la firma de los directores, pues tienen carácter de declaración jurada, los envían a las unidades de estadística educativa de las provincias. En estas oficinas se realiza la carga y consistencia de la información. Cuando se encuentran inconsistencias se consulta al establecimiento o directamente se lo reenvía para su corrección. El mismo sistema de carga imprime una carta con los datos del establecimiento, indicando los errores detectados. Finalizada la carga y la consistencia se mandan las bases de datos a la Dirección Nacional, en donde se vuelven a realizar controles y frente a los problemas se consulta a las provincias.

No hay en este proceso mucha oportunidad de falsear la información. Tengo que pensar que el que lo hace es el establecimiento. Si algunos la falsean, en general son pocos. Existe esta idea en muchos planificadores y en quienes tienen a su cargo la toma de decisiones políticas. Pero cuando se analizan las series estadísticas desde 1994 hasta 1999 se observa regularidad y coherencia en la información, incluso desagregada por partido o departamento. La hipótesis de sobredeclaración de alumnos supone que muchos directores deberían tener una gran habilidad para falsear y mantener la mentira durante todo el tiempo y ser coherentes en las relaciones que establecen.

El sistema de carga tiene incluido un conjunto de controles y definidos parámetros, por ejemplo, hasta cuántos alumnos se aceptan en un grado; o se establecen relaciones entre los repetidores y la sobreedad, entre cargos y secciones, etcétera. Para cada cuadernillo de relevamiento (6 cuadernillos, según tipo y nivel de educación) hay definidas pautas de consistencia que están incluidas en el sistema de carga y que impiden el registro del dato en caso de error. A estos controles se debe agregar listados posteriores con "probables" errores sujetos a verificación.

Entonces, algún director puede mentir pero, cuando se miran los datos en forma agregada no surge claramente la existencia de falsedad. Además no sólo se analizan las frecuencias absolutas y relativas sino que calculan indicadores a nivel departamental que permiten detectar posibles inconsistencias.

El próximo Censo Nacional de Población permitirá comprobar si existe una sobredeclaración de matrícula importante. Yo personalmente creo que es un mito

producto de la falta de información durante casi dos décadas. Puede pasar que en algún colegio pequeño, con pocas secciones, se incorpore a uno o dos alumnos, pero en diez millones de alumnos, ¿cuánto puede incidir? La mayoría de los establecimientos son medianos o grandes. En casi todos los censos hay un 1% ó 2 % de sub o sobredeclaración, cifras que no inciden para su utilización en la planificación de la política educativa ni en los el análisis sobre funcionamiento del sistema y que tampoco comprometen la calidad de la información.

De todas maneras para corroborar estas afirmaciones se han realizado algunos análisis de consistencia externa y de auditoria. Comparamos la población que asistía al nivel primario en el gran Buenos Aires en marzo de 1998, según la Encuesta Permanente de Hogares con la que surgía de nuestro relevamiento. De un millón y medio de alumnos la diferencia no alcanzaba a 5000 alumnos siendo además superior la cifra de la EPH.

P: ¿Hay algún beneficio de tipo económico que pueda obtener la jurisdicción a través de falsear los datos como subsidios, equipamiento, aportes para infraestructura, etc.?

R: Sí. La posibilidad existe pero la provincia tendría que tener la complicidad de muchos directores de establecimientos educativos.

A raíz de esto nosotros hicimos otro estudio en la provincia de Santa Fe a partir de una muestra representativa. Comparamos los datos de los registros escolares de grado con los datos de la base. El error detectado es menor al 1%.

Cuando se solicitó información para algunos programas sociales, al principio, el requerimiento se hizo directamente a los funcionarios provinciales encargados de los mismos, quienes muchas veces recurrían a los establecimientos educativos para recoger esta información y no a las unidades de estadística educativa provinciales. Cuando se comparó esta información con la que surgía de los relevamientos se comprobó que efectivamente había diferencia en la matrícula.

Si se utiliza siempre una misma fuente de información para la toma de decisiones se fortalece el sistema de información y se colabora en la tarea de mejorar su calidad.

P: ¿Ninguna provincia tiene buena información sobre su gasto educativo?

R: Sí. Por ejemplo, Santa Cruz tiene un registro y un legajo único por docente. El legajo único por docente permite identificar donde trabaja, cuánto se le paga, cuál es su perfil. Con estos datos sí se puede componer el gasto. Además de tener el gasto por docente, se requiere tener el gasto constante que corresponde, entre otros, al realizado en infraestructura. Santa Cruz lo tiene desde principios de los noventa. Mendoza y La Pampa y otras provincias están avanzando en ese sentido.

P: ¿Por qué se vincula participación de la comunidad con la gestión institucional?

R: Porque se consideró que parte de la gestión institucional tendría que incorporar la participación de la comunidad o, al menos, medir si la comunidad tiene o no tiene influencia o participación en la gestión institucional puesto que esto incide en el proceso de aprendizaje..

P: Si existe un establecimiento que tiene interés en la información, ¿qué acceso tiene institucionalmente?

R: La Red Federal de Información está a disposición de todos los usuarios y la información es de acceso libre y gratuito. Los docentes. pueden pedir la información de su establecimiento o de su partido, provincia o la de todo el país. Con el código único de establecimiento (CUE) nos facilita la tarea de la identificación de la escuela. Ahora se esta demandando cada vez más información. Creo que muchos de los directores de planeamiento de las provincias no utilizan todo sino una pequeña parte. Es decir, utilizan el número de alumnos y el número de repitentes, pero los análisis que permiten establecer el grado de la eficiencia del sistema a partir de un sistema de indicadores, y de interpretaciones más complejas yo creo que, en gran medida no la realizan.

P: ¿Existe en Latinoamérica una cultura de tener un relevamiento que nosotros no tenemos hasta 1994 o es la misma problemática en toda Latinoamérica?

R: Hay países como Chile que tienen estadísticas desde hace muchos años, y hay otros que también han pasado por situaciones similares a la nuestra. En general, en los noventa, en la mayoría de los países latinoamericanos se han desarrollado o modernizado los sistemas de información educativa. No es que no existieran antes los relevamientos. En algunos países había 3 y 4 relevamientos, lo que no había era la información.

P: ¿Qué es lo que hace que en la década de los noventa eso se genere?

R: Hay un impulso desde los organismos internacionales para generar sistemas de información y para participar en los sistemas de indicadores internacionales. De hecho, se generó un sistema de información del Mercosur educativo.

El Mercosur educativo se ocupa de establecer acuerdos en este sector, relacionados con la formación sus recursos humanos. Así se han discutido diversas cuestiones que sobre la organización y estructura de los sistemas educativos, sobre la acreditación de títulos entre los países miembros, la incorporación de historia y geografía de esos países a los contenidos de cada país, etc. En este ámbito, se generó un sistema de información en el cual la Red Federal de Información Educativa es el organismo nacional designado para integrar ese sistema.

También, en 1997, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) -que había generado un sistema de indicadores para los países miembros- decide la incorporación de quince países no miembros para que participen en la elaboración de esos indicadores. Convoca a la Argentina y al resto de los países del Mercosur. Este movimiento está inserto en el proceso de globalización general y en la necesidad de conocer cuáles es el estado de los recursos humanos en el resto del mundo.

En relación a la difusión de información es preciso que los establecimientos educativos manejen y analicen su propia información. Este es un camino a recorrer. Desde la Dirección se han realizado una serie de acciones para avanzar en este objetivo. Para ello se han capacitado a directores de establecimientos en el llenado del cuadernillo, con el objeto además de que valoren la información y se apropien de ella para la tarea docente. Es un trabajo arduo y a largo plazo. Es una actividad que también tienen que empezar a realizar y a impulsar las propias provincias y dentro de ellas las distintas instancias de gestión.

P: ¿Cómo se conforma la Dirección? ¿Cómo se nombran sus miembros?

R: Todos los perfiles de la Dirección son técnicos, y yo gané el cargo por concurso en 1995, al igual que otros profesionales que allí trabajan. Se ha puesto mucho empeño en brindar la mejor información y en ningún caso se dieron datos diferentes a los que surgen de las bases. Se tiene plena conciencia que sólo de esta manera es posible sostener y mejorar la credibilidad del sistema estadístico y por otra parte se estaría cometiendo un delito. Ahora, el uso que otros puedan hacer de la información y sus interpretaciones, competen a quienes lo hacen y en muchos casos es política. Con los mismos datos se pueden decir muchas cosas. Pero solamente, el análisis serio y riguroso de la información, basado en marco conceptual sólido, operacionalizado en un conjunto de indicadores, nos permite el conocimiento del funcionamiento del sistema educativo.

P: ¿Cuál es el marco jurídico existente que regula el trabajo que ustedes hacen? Y, ¿no sería una buena solución que existiera una ley que garantizara la independencia, la transparencia y la continuidad de los procesos?

R: Por un lado está la ley 17.222 que crea el sistema estadístico nacional (SEN) El INDEC es la institución rectora e incluye a todos los organismos que producen información a nivel sectorial (salud, educación, etc.). Nosotros somos parte de ese sistema estadístico nacional. Pero esa ley estaba antes y sin embargo hubieron casi 20 años sin información.

P: ¿Hay algún nivel de información reservada?

R: No, toda es pública. A nosotros nos piden información y la entregamos. Qué es lo que se hace con esa información nos excede y no nos compete.

P: ¿Qué relación tiene la Red con el operativo nacional de evaluación de la calidad?

R: La Red Federal de Información y la Evaluación de la Calidad son dos Direcciones Nacionales separadas. Para los operativos de evaluación se solicita información sobre los establecimientos que sirve para calcular y seleccionar las muestras. Ellos producen el indicador de logros académicos que después tendrá que formar parte de todo el sistema de información.

P: El operativo que terminó ayer de los 5to. año supuso una encuesta un poco confusa donde se respondía a casi todas las cosas que usted presentó como contenidos. Entonces, ¿son dos direcciones del mismo ministerio que están recabando la misma información?

R: Entre los primeros objetivos que se plantearon cuando se empezó a trabajar con los contenidos estuvo el de generar un sistema integrado de información. Este sistema debía tener en cuenta todas las oficinas que producen información, entre ellas la Dirección de Evaluación de la Calidad. Se planteó como meta el generar sistemas integrados en las provincias y establecer conceptos comunes para recoger información. Además de la de evaluación, están las oficinas de infraestructura escolar, de recursos humanos, de gastos, todas recogen datos. Sin embargo no se ha podido avanzar y, lamentablemente, dentro del propio Ministerio, también existen superposiciones.

OTROS DOCUMENTOS DE LA SERIE
"DOCUMENTO DE TRABAJO" DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN

- N° 1 OIBERMAN, Irene Beatriz. La creación de un sistema de información **educativa para la gestión**. Mayo de 2001; 20 páginas.



Universidad de
San Andrés