OFICINA REGIONAL DE EDUCACION
DE LA UNESCO PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y
SOCIAL



SEMINARIO

# PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS REPERCUSIONES EN LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION

Santiago, Chile, 18-21 de marzo, 1985

## CONTRIBUCIONES DE ESPECIALISTAS

- Respuesta a la carta de la OREALC -

Antonio Cabral de Andrade



Santiago de Chile
Febrero de 1985

CONTRIBUCION DEL SR. ANTONIO CABRAL DE ANDRADE (Brasil)

## Problemas actuales e interrogantes con relación a la formación de planificadores de la educación en América Latina y el Caribe

### Interrogantes, respuestas y comentarios

### i. Ambito de las unidades de planificación de la educacion

Pregunta: En su opinión, con vista a la formación de personal de las unidades de planificación, ¿cuál debería ser la estructura más favorable y qué aspectos habría que tener en cuenta con relación a este problema?

Respuesta: En lo que se refiere a las funciones que deben estar integradas a la planificación de la educación y, por lo tanto, dependientes de las unidades respectivas, incluyo las siguientes:

a) Formulación de la propuesta de directrices de política educativa que, después de aprobadas por los niveles políticos, servirán para orientar la elaboración del plan (prioridad a asignarse a los niveles y modalidades, funciones económicas y sociales de la educación, prioridades regionales, criterios para asignación de recursos, fuentes de financiamiento, etc.);

b) Elaboración, seguimiento de la ejecución, control y evaluación del Plan. Revisión y reajuste de metas y de programas.

Para cumplir esas funciones básicas, conviene que la unidad encargada del presupuesto dependa de planificación. (En la actualidad, en gran número de países, el proceso de elaboración y control de la ejecución del presupuesto se hace en forma independiente de la formulación y ejecución del Plan. Así, es muy frecuente que los presupuestos no reflejen en forma adecuada las prioridades del Plan.

También parece adecuado que la unidad de estadística esté subordinada al organismo de planificación. Sólo en esta forma se puede asegurar que el plan básico de estadística, las prioridades para la recolección y análisis de las informaciones, los indicadores que se utilicen respondan a las necesidades del Plan y de un sistema permanente de evaluación de la situación educativa.

En cuanto a la programación de currículo, creo que deberá hacerse a nivel de los Departamentos Técnicos respectivos del Ministerio de Educación y no en la Oficina de Planificación. Lo que se puede prever es que, en las orientaciones globales para la elaboración del Plan, también se incluyan algunas directrices que deben ser observadas por las unidades técnicas responsables de la elaboración de los curricula (por ejemplo, valorización de las actividades técnicas, estímulo a la creatividad, valorización de la solidaridad, vinculación entre educación y trabajo productivo, formas participativas de desarrollo de la actividad educativa, etc.)

La formulación de proyectos, a nuestro juicio, debe hacerse en la unidad de planificación de cada Departamento Técnico y no en la unidad central de planificación del Ministerio de Educación (considero que, entre las varias formas de organización posibles, la más adecuada es aquella en que la función planificación es cumplida por un sub-sistema que tiene una unidad central vinculada al Ministro o al Vice Ministro, y unidades en cada Departamento o Dirección, funcionalmente coordinadas por la unidad central). Solamente proyectos que involucren varias Direcciones o Departamentos tendrían que ser formulados por la unidad central.

A depender de la forma como se organiza el sistema de cooperación técnica internacional (con la unidad central en la Oficina Nacional de Planificación o en el Ministerio de Relaciones Exteriores) también se podría considerar la posibilidad de incluir, entre las funciones de la oficina de planificación del Ministerio de Educación, la de hacer los estudios sobre necesidades y oferta de cooperación técnica en función del Plan Sectorial de Educación. Otra forma, también válida, consiste en incluir cooperación técnica internacional en la unidad de asuntos internacionales del Ministerio de Educación.

Pregunta: En una estructura operacional descentralizada del sistema de educación que considere los niveles central, regional y local, ¿qué elementos deben manejar los planificadores para compatibilizar los intereses y necesidades prioritarias de los distintos niveles, y con qué tipo de personal debe contar la planificación?

Respuesta: A depender del grado real de descentralización que exista, varía el proceso y cambian las técnicas a ser utilizadas por el planificador. Si la descentralización es reducida, el proceso se inicia en la unidad central, que elabora un plan con bastante detalle, cuyo proyecto es presentado a las unidades regionales y locales de planificación para ajustes menores.

Si hay una descentralización muy marcada, el documento inicial, preparado por la unidad central, debe ser bastante global, asignándose algunos objetivos y metas a nivel regional; la unidad regional, a su vez, detalla el plan y asigna objetivos y metas a nivel local que serán detallados por las unidades técnicas respectivas.

Si se adopta la planificación participativa, el proceso debe empezar a nivel local, agregándose las propuestas y proyectos a nivel regional y, posteriormente, a nivel nacional. En indispensable, en tal caso, que se fijen previamente, a nivel nacional, ciertas orientaciones y prioridades básicas y el monto de recursos disponibles para el Plan; también convendría hacer una asignación preliminar de recursos para cada región; a nivel regional, también se asignarían, en forma preliminar, montos de recursos para cada zona o área. Después de detallado el Plan, podría haber ajustes en las cifras inicialmente asignadas a cada región, zona o área. Si no se tiene el cuidado de establecer previamente orientaciones sobre prioridades y monto de recursos, el plan que se lograría a partir de la agregación de programas y proyectos del nivel local al nivel regional y de este al nacional, seguramente sobrepasaría las disponibilidades de recursos y difícilmente tendría la coherencia y consistencia que se le exige a un plan nacional.

Si la palabra "elementos", a que se refiere la pregunta, puede ser entendida como "instrumentos técnicos" que debe manejar el planificador, considero que, a nivel nacional y regional, necesita estar capacitado a utilizar modelos matemáticos de planificación, técnicas de evaluación, técnicas de formulación y evaluación de proyectos, construcción y evaluación de indicadores sociales, técnicas de formulación y evaluación de presupuestos, principios básicos de la planificación participativa. A nivel local, debería estar en condiciones de manejar los conceptos y métodos de la investigación y de la planificación participativa y las técnicas de micro-planificación.

Pregunta: ¿Dónde se establecen las zonas fronterizas entre la planificación y la programación/administración central, regional y local? ¿Qué tipo de conocimientos y aptitudes debe poseer el planificador para comprender y optimizar la compatibilización de competencias?

Respuesta: La pregunta no está lo suficientemente clara. No se sabe si la palabra "dónde" se refiere a "cuáles son los límites" o "a qué nivel" o "en qué unidad técnica/administrativa", o si tiene otro significado. Hay que tener presente que los niveles central, regional y local pueden estar definidos por la estructura político-administrativa de los países (por ejemplo, el nivel central correspondería al ámbito de acción de la Unión; el regional, al de los Estados, Departamentos o conjuntos de estos; el local, al de las municipalidades). Por otra parte, cabe señalar que el "contenido" o "ámbito" de lo central, regional y local también varía si se trata de un Estado Federal o Unitario (en el primero, los niveles regional y local tienen mayores atribuciones y competencias que en el segundo).

La segunda parte de la cuestión está, en cierta medida, contestada en la respuesta a la pregunta anterior.

ii. Rol del planificador en la toma de decisiones de políticas y estrategias

Pregunta: En su opinión, ¿la planificación de la educación en nuestros días ha perdido su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción? (Fundamente su opinión).

Respuesta: Si. De hecho no sólo la planificación de la educación, sino la planificación en general ha perdido dicha capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción. Algunas indicaciones de ello se presentan a continuación.

a) En algunos países (v.gr. el Brasil), los planes de desarrollo han sido totalmente abandonados como instrumento orientador de la política económica y social. Los organismos centrales de planificación se han abocado a las políticas de cortísimo plazo, con la preocupación básica de reducir la inflación y los desequilibrios de la balanza de pagos. Los enfoques monetaristas dominantes, asignando énfasis a la reducción del gasto público y a la contención de los sueldos y salarios, y la prioridad al fomento de las exportaciones han tenido impacto negativo sobre los sectores sociales en general. Estos se han visto limitados a recortar programas y proyectos, preocupados con la reducción del gasto.

La planificación de los sectores sociales, incluyendo a la de la educación, se redujo a un proceso de racionalización de la reducción del gasto público.

b) En los últimos años, se observan pocas innovaciones generadas a partir de los sistemas de planificación. Quizás la "planificación participativa" haya sido la última innovación importante, la cual, sin embargo, se ha impulsado a partir de grupos que actuan en "desarrollo de la comunidad", sin el liderazgo y la aceptación de los sistemas formales de planificación. 1/

c) También la participación del sistema de planificación, o de los especialistas que lo integran, en los grandes debates nacionales, se ha reducido. Después de la fase de discusión sobre "estilos de desarrollo", los grandes temas están siendo planteados por grupos universitarios, institutos autónomos de investigación, partidos políticos, organismos vinculados a los sindicatos, grupos religiosos, etc., con escasa participación del sistema de planificación.

Pregunta: Si Ud. piensa que ha existido un retroceso de la planificación, ¿cuáles son los factores y elementos específicos que han generado esa situación?

Respuesta: Sin la pretensión de contestar integralmente a la cuestión -muy amplia y compleja- considero que se pueden indicar cuatro grupos de factores como responsables de la situación, siendo los tres primeros de mayor importancia que el último.

a) Falta de sensibilidad política de los planificadores y proceso inadecuado de comunicación entre los técnicos y los políticos.

En la primera fase de la planificación en América Latina y el Caribe, los planificadores buscaron imponer a los políticos sus estrategias y planes de desarrollo, partiendo del supuesto de que se trataba de la "verdad" técnica que siempre correspondería a la mejor opción. Cuando los políticos no hacían caso a las propuestas, programas y proyectos incluídos en los varios tomos de los planes de desarrollo, los planificadores simplemente se "lavaban las manos", asignándoles a aquellos la responsabilidad exclusiva por la falta de solución de los problemas nacionales.

Un análisis actual de esas primeras experiencias de planificación permite constatar que:

i. Los planes no ofrecían alternativas a los políticos. Siempre se les ofrecía un solo camino y los detalles establecidos para la asignación de recursos no les permitían ningún márgen de maniobra para las negociaciones con los distintos grupos afectados por las medidas propuestas.

---

1/ También los especialistas de la linea "educación popular" han sido grandes promotores de la planificación participativa.

ii. Los planes no incluían ningún estudio de factibilidad política de la estrategia, programas y proyectos propuestos. Con raras excepciones, no se analizaba la estructura y los grupos de poder, para conocer su capacidad de resistencia o su potencial de movilización en apoyo al Plan.

iii. Los planificadores no tuvieron suficiente humildad para permitir que los políticos "se apropiaran" del plan, haciéndolo suyo. El plan era presentado a la sociedad como un instrumento exclusivamente técnico, preparado por especialistas, en un proceso que marginaba al político. La reacción natural de éste ha sino la no valorización del plan.

A pesar de que se han logrado algunos avances en las relaciones entre los técnicos y los políticos, todavía falta mucho para que los planes sean por ellos valorizados y para que reflejen las aspiraciones de la sociedad.

b) Naturaleza de los sistemas socio-económicos y políticos establecidos en algunos países de América Latina (En especial, los casos de Brasil, 2/, Chile, Argentina y Uruguay y, en cierta medida, Perú). La implantación de sistemas declaradamente capitalistas, con un culto extremado a la economía de mercado y a la "libre empresa", ha restado importancia a la planificación como proceso e instrumento de definición de prioridades y de asignación de recursos.

c) La crisis económica mundial y las políticas "de ajuste" impuestas a los países en desarrollo. El deterioro de la situación política mundial ha sido más sensible en los países en desarrollo, que han tenido tasas de crecimiento negativo en los años 80, con un retroceso de, por lo menos, 10 años en los niveles de vida de la población. La vuelta a la economía primario-exportadora (por la reducción de la demanda de los países desarrollados y el nuevo proteccionismo en especial en relación a productos industrializados), el deterioro de los términos de intercambio, la reducción del ingreso de capitales externos y, posteriormente, las políticas de ajuste impuestas como condición para el refinanciamiento de la deuda, han limitado el papel del sistema de planificación a la acción en el corto plazo y al manejo de instrumentos monetarios y fiscales.

d) Insuficiencia de los instrumentos técnicos manejados por los planificadores para actuar en períodos de desarrollo inestables, debidos a variables externas cuyo comportamiento es de difícil previsión. La evolución de las tasas de interés de la banca privada e internacional, que afectan los pagos del servicio de la deuda externa por parte de los países en desarrollo; los cambios en la política de importación por parte de los países desarrollados (aumento o reducción de cuotas, utilización del sistema de cuotas como mecanismo político de estímulo o sanción); la utilización de los créditos como

---

2/ El caso de Brasil presenta cierta singularidad en relación a los demás. A pesar de haber adoptado un modelo capitalista de economía de mercado, aquél país ha valorizado la planificación, por lo menos hasta 1979. También el Estado ha tenido un papel importantísimo no sólo en la dirección de la economía sino en la producción de bienes y servicios a través de poderosas empresas públicas. El deterioro de la planificación se observa en especial a partir del año 1980.

arma política; el fomento a un sistema de relaciones económicas internacionales que refuerza la dependencia en lugar de reducirla, entre otros factores, son de difícil previsión en el momento actual, lo que desprestigia al planificador, demostrando su incapacidad, no sólo de controlar el proceso de desarrollo, sino de prever su dirección y ritmo.

También los modelos y técnicas que maneja el planificador son muy rígidos, sin la flexibilidad que permita el ajuste continuo de los planes a las circunstancias cambiantes.

Pregunta: ¿El planificador de la educación es considerado con verdadero peso técnico en los actuales centros y grupos de la planificación global nacional y sectorial, particularmente de agricultura, nutrición, salud, medio ambiente y otros? (Fundamente su opinión).

Respuesta: El deterioro de la planificación parece haberse dado en todos los tipos y modalidades, no habiendo indicaciones de cambios en la importancia relativa de la planificación de la educación.

Lo que quizás sea posible detectar es una tendencia a que los sectores productivos busquen prever sus necesidades y demandas de personal calificado y, en algunos casos, desarrollen programas de capacitación y formación de recursos humanos, sin recurrir a los planificadores de recursos humanos (ubicados al nivel de la planificación global) ni tampoco a los planificadores de la educación (ubicados al nivel sectorial).

Pregunta: Si en su opinión existen situaciones críticas en cuanto a la consideración del planificador de la educación en los niveles más altos de decisión y aún a niveles de orden menor, ¿se debe ello a factores de formación científico/técnica, de comprensión del rol del planificador o a otro tipo de factores? (Explicar con algún detalle).

Respuesta: Como indiqué con anterioridad, no veo indicaciones de pérdida de prestigio del planificador de la educación más acentuada que la que ha afectado a los demás tipos de planificadores.

En cuanto a su formación, se observa un mejoramiento constante y una elevación del nivel de los planificadores, no debiendo buscarse en esta dirección cualquier explicación de un posible deterioro en la planificación de la educación.

Pregunta: ¿Piensa usted que en las unidades de planificación de la educación existe un concepto claro sobre el rol que tiene la educación en el desarrollo socioeconómico y cultural del país y de sus distintas regiones?

Respuesta: Creo que existe tal concepto. En la primera fase de la planificación de la educación en América Latina, hubo la tendencia a sobrevalorar el papel de la educación en el desarrollo económico y social de los países (por influencia de las teorías del capital humano, entre otras). Hoy, sin embargo, se tiene plena conciencia de las potencialidades y limitaciones de la educación en el proceso de desarrollo nacional.

iii. Interpretación y alcance de la formación de planificadores

Pregunta: En la Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina (Buenos Aires, 1983) se sostuvo que "la formación de los planificadores debe revisarse ya que existe una masa crítica de profesionales aceptablemente formados según los estándares formales y académicos aceptados. No obstante, el reto actual es prepararse más en la realidad del país" ... "Esto implica variar la idea de calificaciones de recursos que no debe proceder solamente de la formación teórica sino de la interacción de ésta con la experiencia y la realidad". ¿Qué opinión le merece a usted esa propuesta? Si no estuviera de acuerdo, ¿cuál sería la estrategia que debería seguirse para la formación de los planificadores?

Respuesta: Comparto plenamente el planteamiento.

Pregunta: Si la planificación de la educación requiere del apoyo de distintas ciencias, entre otras : informática, economía, sociología, antropología, administración, psicología social, ¿cómo concibe la formación de los planificadores? Si la planificación de la educación se entiende como la interacción de distintos profesionales, ¿cuál sería la formación del planificador?

Respuesta: Considero que la formación de planificadores debería ser a nivel de postgrado, aprovechándose especialistas egresados de cursos de economía, sociología, antropología, administración y pedagogía. Informática y psicología social deberían ser consideradas como disciplinas instrumentales en la formación de planificadores y no como carreras básicas cuyos egresados recibirían especialización en planificación.

iv. Algunas áreas formativas para el planificador

Se señalan a continuación algunas grandes áreas temáticas que están presentes en el quehacer de la planificación. En su opinión, ¿cuáles de esas áreas deben constituir elementos formativos del planificador de la educación? ¿con qué prioridad y en qué cantidad? ¿qué otras áreas usted estima vitales para esa formación?

a) Reflexión y comprensión de los grandes problemas que enfrentan las sociedades

Esta área constituye un ejercicio destinado al análisis y comprensión de la dimensión, complejidad, interacciones y efectos que tienen para la sociedad los grandes problemas que actualmente le afectan y que con cierta seguridad estarán presentes en el futuro así como los desafíos que esos problemas implican para la educación y las respuestas que esta puede dar. Los temas comprendidos en esta área podrían ser:

. Disparidades socioeducativas entre segmentos de la población. Ubicación dimensión y características de la pobreza. Cuadros de pobreza: bajos niveles educacionales, carencias alimentarias, malnutrición, precarios estados de salud, bajos ingresos del trabajo.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele alta prioridad.

. Medio ambiente y recursos naturales: su relación con el crecimiento de la población.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele alta prioridad.

Se sugiere agregar, al final: "y con la calidad de vida". "Papel de la educación en la preservación del medio ambiente y en la utilización racional de los recursos naturales".

. Progreso científico/tecnológico: efectos para la educación y para las condiciones laborales.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele altísima prioridad.

. Dependencia científico/tecnológica de los países en desarrollo.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele alta prioridad.

. Las comunicaciones y la informática en el mundo de hoy.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele alta prioridad.

. La paz, la comprensión y los derechos humanos.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele alta prioridad.

. El sistema económico internacional y la dependencia financiera.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele alta prioridad.

. Se sugiere agregar el siguiente tema: "Papel de la educación en la mantención de la estructura económico-social y su potencialidad como agente de cambio".

b) Las políticas educacionales frente a los retos que plantean los grandes problemas sociales

Esta área está destinada a comprender el rol de la planificación en la formulación e implementación de políticas educacionales que aborden los problemas más agudos de la sociedad. Aquí se examina las estrategias y metodologías operacionales a través de las cuales la planificación puede apoyar la toma de decisiones en los niveles directivos globales y sectoriales.

Se incluirían en esta área los enfoques estratégicos y operacionales de la planificación regional y local.

Comentario: Debe constituir elemento formativo del planificador, asignándosele altísima prioridad.

c) Utilización de nuevas metodologías y técnicas de planificación, de administración y de gestión de la educación

En esta área podrían incluirse el fortalecimiento de la capacidad de los planificadores para conocer los problemas de la planificación, de la gestión de la educación y de la movilización de recursos humanos y financieros. Como los temas componentes, se podrían incluir:

. Metodologías para el conocimiento del análisis cuantitativo y cualitativo de las grandes disparidades socioeducativas e identificación de los obstáculos para avanzar hacia la igualdad.

Comentario: Altísima prioridad.

. Elaboración e implementación de estrategias nacionales, regionales y locales para reducir o abatir desigualdades socioeducativas.

Comentario: Altísima prioridad.

. Técnicas de programación, operación y evaluación de programas y proyectos de educación de adultos, incluída la alfabetización, en la perspectiva de la educación permanente.

Comentario: Altísima prioridad. Se sugiere agregar después de "incluída la alfabetización" : "y la integración entre la educación y trabajo productivo".

. Mecanismos de coordinación y de articulación entre la educación formal y la educación no formal.

Comentario: Altísima prioridad. Se sugiere agregar, al final: "Vinculaciones con la educación informal".

. Formulación de proyectos integrados de desarrollo en medios urbano-marginales y zonas pobres rurales.

Comentario: Altísima prioridad.

. Elementos para incorporar a la planificación educativa los problemas de la calidad de la educación, particularmente con relación a los servicios ubicados en zonas de mayor pobreza.

Comentario: Altísima prioridad.

. Técnicas para incrementar la eficacia y pertinencia de la educación.

Comentario: Altísima prioridad.

. Utilización de la informática y de la comunicación como instrumento de aplicación de nuevas estrategias docentes y operacionales.

Comentario: Altísima prioridad.

. Sistemas y servicios de información y técnicas para acceder a la información, destinados a apoyar el proceso de planificación, administración y gestión.

Comentario: Altísima prioridad.

. Se sugiere agregar el siguiente tema: "Técnicas de investigación y de planificación participativa".

d) Administración financiera de la educación

El financiamiento de la educación constituye, en forma creciente, una de las preocupaciones prioritarias de muchos países.

Se reconoce la necesidad de organizar de modo más racional la distribución, utilización y control de los recursos financieros que el sector público y fuentes privadas entregan a la educación. Algunos temas que comprende esta área son:

. Fuentes de recursos financieros generados al interior del país y externos.

Comentario: Altísima prioridad. Se sugiere agregar, al final: "Identificación de nuevas fuentes de recursos".

. Cooperación técnica horizontal entre países.

Comentario: Altísima prioridad.

. Sistema de información para la administración de los recursos financieros.

Comentario: Altísima prioridad.

. Optimización en el uso de los recursos físicos y humanos.

Comentario: Altísima prioridad.

. Planificación de las necesidades de material y de equipos docentes y de investigación.

Comentario: Altísima prioridad.

. Formulación de proyectos con fuentes y modalidades alternativas de financiamiento.

Comentario: Altísima prioridad.

. Se sugiere agregar al final el siguiente tema: "Movilización de los recursos de la comunidad para el financiamiento de la educación.

e) La investigación socioeducativa para apoyar la planificación de la educación.

Comentario: Altísima prioridad.

OFICINA REGIONAL DE EDUCACION
DE LA UNESCO PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

# PLANIFICACION EN EDUCACION

## PERFIL Y FORMACION DEL PLANIFICADOR

Claudio Cordero Neiva

Santiago de Chile
Febrero de 1985

El autor es responsable por la selección y la presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la Unesco y no comprometen a la Organización.

A Neuza, a José, Marcelo y Renata

por el tiempo ganado o perdido en todos los momentos dedicados a pensar en la educacion y su planificación ...

Viviendo se aprende;
pero lo que se aprende,
sobretodo, es sólo a hacer
otras preguntas mayores.

(Joao Guimaraes Rosa, en "GRANDE SERTAO: VEREDAS")

I N D I C E

Pág.

PLANIFICACION EN EDUCACION : PERFIL Y FORMACION DEL PLANIFICADOR

# P R E S E N T A C I O N

Este texto es el resultado de un esfuerzo de reflexión cristalizado a partir de la convergencia de tres órdenes de preocupaciones.La primera es resultante de la acumulación de una serie de indagaciones coleccionadas durante la realización del XIX Programa de Formación Avanzada promovido por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación, promoción 1983- 1984, realizado en Paris,en el periodo de Enero a Junio del corriente año y del cual participé como parte de mi práctica. Colocado frente a una programación curricular extensa - abarcando desde el discurso de las relaciones entre educación y sociedad hasta el ejercicio de técnicas de análisis simples de datos- luego empecé a cuestionar a que serviría en fin, el llamado planificador educacional ,cual su rol, cuales sus campos de dominio y cual la naturaleza del proceso de aprendizaje al cual debería ser o estar sometido.

El segundo orden de preocupación fue el pasaje de esa programación para el contacto directo con una realidad tan variable cuanto la de América Latina , en la que me sumergí al saltar del curso realizado en Paris para un corto, pero intenso período en la Oficina Regional de Educación para América Latina y Región del Caribe, en Santiago de Chile. Ese aterrizaje en el mundo de lo que debería ser la práctica de aquel discurso - ahora pareciéndome un tanto teórico - me condujo , más que a una oportunidad de realización, a una enorme perplejidad, incluso chocante , con respecto a la magnitud y a la naturaleza de los desafios que se interponen frente a ese profesional mal concebido y por eso , mal formado, de quien mucho se exige y a quien poco se da.

Finalmente, después de una larga y provechosa conversación con el profesor Eduardo Miranda, allá en Santiago, me asaltó un otro orden de preocupación, en gran parte derivada de la descubierta del potencial que tendría aquella Oficina como agencia de formación calificada de personal para intervención en el proceso de planificación que se practica en Latinoamérica: ¿ quién era , finalmente , ese individuo y profesional y a que proceso de formación debería corresponder? .

El texto obedece, de cierta manera , a esa perspectiva general:intenté reflexionar, primero la problemática del proceso de planificación en cuanto conjunto de técnicas, de procedimientos y de comportamientos de análisis y de intervención en el proceso del cambio social; enseguida, busqué fijar un marco de referencia con respecto a mis propias ideas en lo que se refiere a la problemática educativa en los paises en desarrollo, finalmente, busque trazar el perfil del profesional que, en distintas instancias y escalas , interviene en el proceso y en la realidad educativa; al mismo tiempo , busque establecer algunas conexiones entre ese perfil y el proceso de formación correspondiente.

No pretendo elaborar un texto conclusivo: el propósito es el de registrar preocupaciones y opiniones que puedan contribuir a la luz de un debate más amplio, para establecer nuevas directrices de formación de personal en ese campo.Tales registros , parecieran, a primera vista, cargados de pesimismo - lo que no corresponde , de manera alguna , a una deliberada declaración de mala fe, sea en relación al proceso de planificación ( en cuanto conjunto de métodos y técnicas de ordenamientos de la acción del Gobierno) , sea con relación a mi propia experiencia como técnico de planificación y como asesor de los que toman las decisiones de planificación en el campo de la educación.Lo que busqué , de hecho fue trabajar tales registros en el plano específico de los acontecimientos y riestricciones a que están sometidos aquellos que trabajan en ese campo -

una manera de evidenciar los problemas que ellos enfrentan para, a partir de eso, poder intentar mejor su perfil y sus elementos de formación.

Esa aclaración , sin embargo , no invalida ninguna de mis convicciones personales respecto a la distancia que todavía separa los patrones de " performance" de la planificación que se practica en el sector social y en el sector económico - extremadamente desfavorables en el primer caso. Y estoy seguro, de que , si todavía algo falta para componer el perfil de ese profesional , ciertamente no será,sino en el dominio de las técnicas de planificación que se deberá buscar soluciones. Más que técnicas, el planificador educacional necesita familiarizarse con el conocimiento del proceso de formación histórica de los pueblos, de las relaciones que se establecieran a lo largo de ese proceso y de las formas como van evolucionando los términos de dependencia entre las naciones.

Estoy seguro de poder contribuir , de ese modo , para lanzar algunas luces sobre ese complejo escenario , que es todavía , el campo de los cambios sociales - verdaderamente el principal objetivo de trabajo del planificador educacional.

No puedo dejar de registrar acá , mi reconocimiento a las personas que , de una u otra manera, contribuyeron para que este texto pudiese ser elaborado : al Señor Secretario General del Ministerio de Educación y Cultura, Sérgio Mário Pasquali, por el espacio abierto dentro de mis tareas como su Secretario de Articulación y Estudios de Planificación - que tornó viable , de esa manera , mi trabajo; al propio Señor Eduardo Miranda que me prestó su confianza y afirmó el estímulo que yo necesitaba para escribir sobre los asuntos respecto a los cuales reflexionó a continuación ; a Vicente Fidelis de Avila, amigo y también asesor con quién he discutido algunas ideas presentadas en este texto,en las cuales, muchas veces nos pusimos de acuerdo; a Cosete Ramos , quién leyó los originales y respecto a ellos hizo excelentes críticas y proposiciones , la mayor parte de ellas hoy incorporadas al texto final; a Marlene Alves de Souza , que tantas y tantas veces dactilografió , corrigió y enmendó el texto preliminar; y a Carlos José dos Santos, que con arte dió el formato final a ese texto. Y finalmente, a todos los que durante ese período , se hicieron cargo de tareas y responsabilidades que eran mias.

Finalmente,una aclaración : cuando recibí el documento - guía titulado " PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE , con vistas a establecer un programa de capacitación en planificación de la educación" mi propio trabajo ya había sido concebido y puesto en práctica en gran parte.Por esa razón opté por concluir el texto como lo concebí después de la ya mencionada reunión con el Profesor Eduardo Miranda, anexando a el , en lo que hubiese cabida, las respuestas a las indagaciones formuladas en el documento - guía( ver anexo) .

Brasilia, Diciembre de 1984.

CLAUDIO CORDEIRO NEIVA

PARTE 1 - LA PROBLEMATICA DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Intentaremos primero ,situar tres asuntos básicos que desde nuestro punto de vista, deben servir de referencia al proceso y a los ejecutores y técnicos en ellos involucrados.De inmediato , buscaremos enfocar el tema del desarrollo económico -social, como proceso de cambio orientado a mejorar la calidad de vida de un pueblo, dentro de un marco de independencia política y autonomía para gestar sus destinos, según una propuesta de libertad , justicia y ecuanimidad en el seno de la sociedad - a la que llamaremos de planificación del desarrollo ; enseguida, intentaremos verificar como y en que condiciones y situaciones el ordenamiento de la acción del Gobierno se inserta o no, dentro del esfuerzo de cambio hacia el desarrollo - a la que denominaremos de planificación gubernamental y o sectorial ; finalmente , intentaremos describir, como el técnico y el ejecutor de decisiones de planificaciones se comportan en estos dos últimos escenarios.

Evidentemente , no se pretende en este capítulo - y ni es este el propósito de las reflexiones de todo el texto - realizar un abordaje teórico del tema o de cada uno de los planteamientos levantados.La intención es meramente para enfocar, esto es : tener como objetivo solamente situar el proceso dentro de la obra, de tal manera que el escenario y los autores puedan ser , en fin , destacados.

## 1.1 - LA PLANIFICACION : UN ITEM NO SIEMPRE SENCILLO DENTRO DE UN CONTEXTO ALTAMENTE COMPLEJO

Antes de incursionar por cualquier aspecto de la vida de lo que es un profesional de la planificación , es necesario pensar en la planificación en si , como proceso y conjunto de métodos y técnicas de intervención en una determinada realidad. Y , antes de tratar de la aplicación de esa planificación en el campo educacional , es necesario hablar de la planificación gubernamental y , más que de eso , de la planificación del desarrollo.

Empecemos por este último: la conciencia del cambio social - en cuanto proceso de elevación ordenada de los patrones de organización de una sociedad y de los niveles de calidad de vida de los individuos y de los grupos sociales que la constituyen - no es un asunto natural , dictada sea , por una calidad intrínsica al hombre , sea por una condición a él anexada en la medida en que las colectividades humanas se forman. Tal conciencia se desenvuelve , en verdad como resultado de la convergencia de factores circunstanciales, de orden cultural , histórico y económico.

El origen del desarrollo de Naciones hoy consideradas en etapa industrial avanzada o ingresando a la etapa pos industrial está marcada por episodios que , en determinado momento de su trayectoria lograron cristalizar a esa conciencia de la necesidad de un ordenamiento tal que el proceso de cambio social ocurriera según objetivos establecidos o con finalidades claramente definidas. A partir de ese momento las sociedades fueron irremediablemente divididas entre Naciones dominantes y Naciones dominadas.

Tales sucesos no sucedieron como fruto solamente de la casualidad; al contrario , ellos resultaron de un largo proceso de formación de una estructura cultural capaz de dictar formas adecuadas y propias de organización social y política , de la acumulación de capital y de la canalización de fuerzas económicas según el sentido de la incorporación de tecnologías de producción y de la circulación de bienes y servicios.

Según Darcy Ribeiro (*) ,"las sociedades humanas no transitan de una a otra etapa de la evolución por una única vía, sino que por dos vías distintas, que son, sin embargo complementarias .La primera , mucho más rara, corresponde a la aceleración evolutiva que activa un pueblo en el curso de un proceso de civilización, configurándolo como una sociedad autónoma, dueña de su propio destino, tendiente a expandir su cultura y su idioma sobre otros pueblos y capaz de desarrollarse intensamente por el dominio autónomo de la nueva tecnología, además de enriquecerse con el producto del trabajo de los pueblos que subyuga o a los cualea se impone economicamente"

---

(*)
RIBEIRO, Darcy - O Dilema de America Latina .Estructuras de Poder y Fuerzas Insurgentes.Editora Vozes Ltda, Rio de Janeiro,1978,p. 20.

La configuración de esa condición, lenta al inicio, se expandió de forma extremadamente rápida a partir del momento en que aquellos tres órdenes de factores pasaron a ser operados en conjunto , uno subvencionando al otro : la formación de los Estados modernos, sustentada en el desarrollo de estructuras organizadas de poder nacional; la acumulación de capital y la incorporación de tecnología, fundados sobre la capacidad de generar y transformar conocimientos en aplicaciones prácticas,por un lado y , por otro , hacer uso de ellos en los sectores productivos de la economía local; y finalmente , la expansión ordenada del comercio según un sentido de expropiación capaz de asegurar , al mismo tiempo, la aplicación de recursos y la formación de nuevos mercados. Impulsando todo eso, la necesidad fundamental de garantizar, dentro de las fronteras nacionales , las condiciones básicas para la mantención de un equilibrio interno orientado hacia la sustentación y enriquecimiento de las clases dominantes. ( 1 ) .

En el caso de las sociedades donde primero se manifestó tal conciencia, el proceso de cambio social se afirma casi colectivamente; los episodios subsecuentes se caracterizan como expresión de una voluntad nacional o , cuando menos , como expresión de la voluntad de una significativa mayoría - concretizados , en ese caso , de tal forma que las amenazas de ruptura o no pesasen a punto de inviabilizar las decisiones adoptadas o pudiesen ser subyugadas sin perjuicio para la unidad nacional.La busqueda del equilibrio interno( dinámico por excelencia) y la afirmación de un poder de dominación sobre el mundo exterior ( capaz de asegurar cada vez más seguridad para el proceso interno en marcha) funcionaban como avales del propio desarrollo desencadenado - imprimiendo un sentido mítico a aquella conciencia social (en última instancia , un nuevo padrón de valor dentro de la estructura de valores de aquella sociedad).

Dentro de este marco , la concurrencia de los distintos grupos y sectores sociales por los beneficios del desarrollo es aceptada y estimulada . Incluso como forma de asegurar el ejercicio del poder de dominación sobre el mundo exterior. La idea central que prevalece es la de que el sistema social debe ser fuerte y que cada subsistema debe tener garantidas las condiciones básicas de participación en el proceso de cambio: de que los conflictos deben ser minimizados al máximo , como condición misma , tanto de estabilidad cuanto de fuerza y sentido de ese proceso; de que las diferencias estructurales deben ser administradas de tal manera que los puntos de ruptura se mantengan bajo control; y , finalmente, de que la expansión y dominación sobre el mundo exterior deben garantizar el máximo de seguridad para que la estabilidad y la dinámica del proceso interno de cambio puedan ser conducidos según el plan de administración de ese mismo proceso.

Acá , se manifiesta lo que Darcy Ribeiro(*) define como otra de las vías del desarrollo: " corresponde a la actualización o incorporación histórica configuradora de los pueblos dependientes que , habiendo perdido la autonomía en el comando de sí mismos al ser involucrados y dominados por movimientos de expansión de otros pueblos , fueron reducidos a la condición de proletariados externos no estructurados social y económicamente para sí mismos, sino que para servir a los intereses y designios de sus dominadores".

---

( 1 ) Los números entre paréntisis corresponden a las llamadas notas adjuntas en el item 4 , a partir de la página .

(*) RIBEIRO,Darcy - Op.cit,p.20

Ese cuadro se mantiene , en ese segundo grupo de Naciones , de manera cada vez más aguda. Los movimientos de independencia política no lograron cambios significativos , así la fragilidad del proceso de acumulación del capital cultural y la dependencia económica y tecnológica ya están instaladas como punto crítico de las relaciones entre éstas y las Naciones del primer grupo. Y sólo los grandes conflictos y crisis mundiales que marcaran la primera mitad de ese siglo fueran capaces de permitir la gestación de un esfuerzo en dirección a la búsqueda de ruptura de esa dependencia.

Tal esfuerzo se procesa dentro de un cuadro pobre en términos de organización social y política, volumen de capital cultural acumulado y capacidad técnica de producción y circulación de bienes y servicios.

Los primeros pasos en dirección al cambio ocurrieron cuando la acumulación de capital cultural, así como , la capacitación técnica para la producción de bienes y servicios y para la apertura de canales y mercados dirigidos a su circulación no estaban , como ahora , condicionados por las amarras de un orden económico mundial tan bien cristalizado y dominado por un pequeño pero poderoso grupo de paises y de organizaciones internacionales y multinacionales .No se quiere decir , con eso que la expansión en el uso de factores económicos y la conquista de posiciones importantes en el escenario hubiese sido , en aquella ocasión, obtenida con facilidad . Es posible que no . En el entretanto las facilidades ciertamente habrían sido mayores que aquellas con que hoy cuentan los paises en vias de desarrollo.

El elemento de impulso que faltó al esfuerzo emprendido fue exactamente aquel que está relacionado con la organización social y política y , afecta a ella , la capacidad de gestión.

De hecho , el gran drama que viven tales paises es el resultado de la falta de convivencia con las ideas y conocimientos dominados por las Naciones avanzadas, ni de capacidad técnica de producción y circulacion de bienes y servicios.Ese drama es fruto , esto sí , de una casi absoluta inapetencia o incapacidad para la movilización ordenada de sus propias fuerzas.

La formación histórica de esos pueblos está marcada , por una parte , por el reconocimiento de la dependencia, y , por otra , por la ausencia de un aprendizaje orientado hacia la expansión de sus potencialidades en beneficio propio. Conviviendo con un pensamiento totalmente dedicado a la acumulación de un capital cultural altamente sofisticado , operando y al mismo tiempo dominando los elementos de una tecnología tan avanzada como la de las Naciones colonizadoras , esas sociedades fueron incapaces de transformar las riquezas que manejaban de manera de apropiarse de sus beneficios. Y esa incapacidad está directamente relacionada al modo como aquellas Naciones administraban el cuadro del poder en las sociedades colonizadas - estimulando la formación de oligarquías cobijadas a su propia sombra ( 2 ).

Si en todas las sociedades el proceso de desarrollo corresponde a una combinación adecuada de contenidos ideológicos, de modos de producción y , finalmente, de formas de organización social capaces de dar sentido y fuerza a aquellos primeros elementos , en las sociedades dependientes esa combinación se forja a través de un priviligiamiento de algunos de los elementos de la estructura de la organización social y política - y no de todos, de tal suerte que la movilización pudiese ocurrir de forma equilibrada.

En ese segundo grupo, la incorporación de una conciencia de cambio no se procesó como una adquisición colectiva .Ella no viene a permear la sociedad como un todo; no impregna igualmente los distintos grupos y sectores sociales; no se instala de manera a imprimir fuerza y sentido sea a las decisiones de cambio, sea a la acción de cambio en curso , cuando mirada como un todo; no se define en un vector de desarrollo, sino en varios vectores (muchos de ellos concurrentes entre si;otros, incluso, de efectos contrarios, anulándose parte de la energía utilizada).

El deseo de cambio (más fuerte que la conciencia social de cambio) se incorpora a un grupo y brota en sectores - de manera general ligados de algún modo a proyecciones externas de aquella so - ciedad , en la mayor parte de las veces vinculada a intereses económicos. En esas sociedades, los agentes impulsores del proceso de desarrollo - y que son los mismos que irán a comandar el ordenamiento del proceso de cambio social- ya constituyen grupos privilegiados dentro del tejido social ( sea porque actuen en el sector alimentador del comercio exterior , sea porque a él estén directamente ligados a través del ejercicio de las actividades comerciales de importación - exportación ) como consecuencia , la planificación del desa - rrollo se afirma como un esquema puntual de acción, según sea la dinámica interna y el estado estructural o circunstancial del orden económico internacional: responde a intereses de los grupos ligados a ese orden económico internacional; y se instala al nivel de la planificación gubernamental( y no a nivel del proyecto de planificación del desarrollo de la colectividad nacional como un todo).

Los síntomas de ese fenómeno pueden ser observados de distintas maneras.En primer lugar se observa una preocupación acentuada con la expansión del sector productivo de la economía, muchas veces conducido en desmendro de la corrección concomitante de disfunciones estructurales graves - cuando no con su agravamiento o con el permiso del surgimiento de otras defunciones . En segundo lugar, se observa una enorme tendencia en busca de competibilidad para los productos de exportación- sea a partir de la acumulación de concesiones de subsidios y créditos al sector exportador; sea a partir de la implantación de una política salarial altamente restrictiva ( favorecedora al mismo tiempo de la contención del consumo en el mercado interno y de la baja incorporación del valor de la mano de obra en el precio final de los productos de exportación ); sea finalmente, a partir del emprendimiento de un esfuerzo deliberado de incorporación acelerada de tecnología altamente sofisticada en el sector productivo de la economía( privilegiadora de la ab - sorción de mano de obra altamente calificada y de la disminución , cuando no hay restricción del ritmo de crecimiento de oferta de empleo ) . En tercer lugar, finalmente, se observa una tendencia insoportable en busqueda de recursos externos para financiamiento de la expansión y modernización del sector productivo de la economía ( asi como de todos los segmentos de servicio que lo sostiene- transportes, energía, comu - nicación etc.) , incluyendose ahí la apertura del sector al ingreso de empresas extranjeras y multinacionales ( de manera de facilitar la incorporación de tecnología y la apertura de canales de comercio y de mercado para los bienes y servicios producidos internamente).

Todos esos tres aspectos de la estrategia de la planificación gubernamental ( existen otros - evidentemente - incluso los que se refieren más directamente al proceso de debilitamiento de los elementos definidores del trazo cultural nacional) refuerzan, al revés de debilitar , los lazos de dependencia de los paises de ese segundo grupo en relación a aquellos del primero.Y el caracter de ese proceso es doblemente perverso:pese el crecimiento de la economía de esos paises, el grado de dependencia frente al mundo exterior tiende a crecer, en cuanto que el grado de independencia de los mercados internos y de las fuerzas autónomas que lo impulsan tiende a disminuir.Un círculo vicioso dificil de romper.

Dentro de aquellos " otros aspectos" mencionados anteriormente , hay uno que merece especial atención: el impulso en el sentido de los cambios sociales- detonado, siempre, por los grupos privilegiados en términos de poder político- económico - tiende a desequilibrar el plano de las grandes deciciones nacionales, cambiando el poder de decición de las entidades de representación y fuerzas políticas constituidas para los órganos del poder ejecutivo, y de las unidades político administrativas descentralizadas para el ámbito del poder central. Los partidos políticos y otras instituciones de representación han debilitado su poder de influenciar en las decisiones - cuando no son proscritos; los sistemas tribu - tarios y fiscales tienen su flujos revertidos en dirección a los órganos centrales de administración pública; y , finalmente , proliferan las empresas públicas productoras de bienes y servicios.Los Gobiernos descentralizados son reducidos en su poder de decisión y de acción y los niveles de participación de los individuos en la gestión de los negocios de interés colectivo decrecen a veces hasta el nivel de total aleja - miento y omisión.

En la misma medida en que se debilitan los lazos entre individuos y grupos de individuos y los ejercicios del poder gubernamental, se instala un clima de aprehsión , a veces de desconfianza : la no participación en el proceso genera la no comprensión del proceso . Es en ese ambiente que asoman las preocupaciones con aspectos relativos a la seguridad interna, al control de la opinión pública y a la acción en contra de todo lo que pasa a ser visto como contestación al proceso.Las ideas y acciones desarrolladas en nombre de una doctrina de seguridad nacional son manifestaciones dictadas , muchas veces ,más como parte de esquemas de defensas de " status quo" que de las defensas de la sociedad nacional frente a amenazas internas o externas. Y ellas poseen un caracter igualmente perverso: tienden a amortiguar o callar manifestaciones relativas a aquellas demandas que no se encuadran exactamente dentro de un plan de estimulaciones definidas dentro de un marco de la planificación gubernamental .

La tendencia a la centralización del poder y de los recursos y la fragilidad de los esquemas participativos colectivos han encontrado exactamente en la planificación a su mayor justificación y a su mayor fuerza - finalmente , la propuesta de cambio social no proviene, en ese caso, del ejercicio de aquella conciencia colectiva del valor del cambio social, sino del deseo de crecimiento de los grupos que , en un momento dado, detentan el poder de impulsar todavía más su propia dinámica y participación en sus frutos.

Esa tendencia es reforzada, de manera general, por una condición muy propia de las Naciones en vías de desarrollo: la convivencia con una población con bajos niveles de educación general y de formación especializada- dificultando, cuando no impidiendo, la formación de públicos capaces de practicar fórmulas de participación y de ejercitar un poder de vigilancia o influencia sobre la planificación gubernamental.

## 1.2 - LA PLANIFICACION EDUCACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACION GUBERNAMENTAL Y DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

La planificación puede ser entendida " como un esfuerzo en usar información para decidir como actuar para cambiar la realidad" (*) .Dentro de este concepto , la planificación puede ser practicada desde el nivel de las grandes formulaciones normativas , políticas y estratégicas adoptadas en el plano de las realidades abstractas o de largo plazo, hasta el nivel de la acción inmediata , correctiva o no ,respecto a problemas observados o soluciones deseadas en el plano de las realidades concretas o de cortísimo o de corto plazo.Y puede ser practicada desde la esfera de organos centrales de gobiernos nacionales hasta la de los organos descentralizados de estos gobiernos o de organos de gobierno de las pequeñas comunidades o de las empresas

---

(*) MCGINN,Noel e GALETAR, Luis Porter - A Suposta Falha no Planejamento Educacional na América Latina - mimeografado , stembro de 1983 .

El primer asunto que se coloca , entonces , es el de situar la planificación según los cuales es puesta en práctica de tal forma que las especificaciones de su proceso queden claras y coherentes y que el perfil del planificador pueda ser tan bien definido como los elementos de su formación.

Dentro de esta expectativa a partir de la cual me pongo tomando en cuenta los fines a que se destina este texto , el plan de ejercicio de práctica de la planificación es comprendido como el de las grandes formulaciones gubernamentales- cualquiera que sea la posición de los gobiernos en la escala del poder en que se organiza el Estado Nacional. Queda subentendido, a partir de estas formulaciones, la acción de naturaleza administrativo - operacional pasa del campo de las decisiones llamadas de planificación para el campo de aquellas decisiones denominadas de programación ( o sea : del campo del " que hacer" para el del "como hacer" y todos sus demás desdoblamientos del " donde" , "cuando", "cuanto" y "como que" hacer ).

Esta perspectiva es en la cual el planificador educacional se encuadra dentro del concepto y del contexto de la planificación gubernamental, y como tal debería ser practicada- como una consecuencia de aquello que anteriormente llamamos de planificación del desarrollo: un esfuerzo conciente de la sociedad tomando en cuenta objetivos o finalidades previamente establecidos.

Existiendo un tal proyecto de desarrollo , la planificación educacional se desarrolla como una respuesta a las decisiones sociales corporificadas en decisiones de gobierno cabe a ese tipo de planificación resguardar principios y al mismo tiempo realizar las intervenciones necesarias para su perfeccionamiento y promover las investigaciones capaces de asegurar la incorporación de nuevas propuestas tendientes a mantener el sistema y el proceso educativo en sintonía con las transformaciones que estén siendo operadas en el seno de aquellas sociedades( especialmente aquellas derivadas de la evolución de los niveles de apropiación y de los modelos de sofisticación de la tecnología en uso ). En este caso, la planificación es un proceso relativo a soluciones y no a problemas - entendiéndose acá la referencia a problemas como ligadas a disfunciones y carencias del y en el sistema.

Cuando tal proyecto no existe,el asunto es más complejo - y ese es el caso de la planificación educacional en la mayor parte de los paises en vías de desarrollo. En esos paises , tres aspectos entre otros , van a marcar profundamente las relaciones entre la educación y la sociedad:

1º - la formación de elites dominantes en un nivel de dominación muy distante del plano económico y político en que se mueven la mayor parte de la población - un nivel caracterizado por un conjunto de previlegios suficientes para sostener esa elite, pero insuficiente para admitir cualquier forma de poder compartir con la masa;

2º - la extensión de carencias económicas que caracteriza la vida de la población marginada del proceso político - y que obliga la planificación educacional practicada en el plano de las decisiones gubernamentales a convivir con la necesidad de actuar también en sectores y actividades de caracter asistencial y accesorio, desviando sus energías del campo de acciones estratégicas y tácticas de las investigaciones de avanzada para el campo de los esfuerzos que tienen como objetivo la corrección de las disfunciones y fallas resultantes del problema del orden estructural ( alimentación.salud escolar, materiales escolares y didácticos , asistencia técnica y control administrativo y financiero);

3º - la inexistencia de una base cultural amplia capaz de asegurar un equilibrio adecuado al juego de fuerzas que condicionan el proceso gubernamental de toma de decisiones - forzando los administradores educacionales a asumir el ejercicio de actividades en el ámbito de las formulaciones descentralizadas y en el ámbito del control de la programación de las acciones de implementación de las políticas gubernamentales adoptadas por los órganos centrales de la organización del Estado Nacional.

La falta de una conciencia colectiva respecto al valor de la educación en el contexto de la planificación del desarrollo, y la ausencia de canales de comunicación para las fuerzas de presión que podrían actuar sobre el proceso decisorio concerniente a la planificación gubernamental , son dos manifestaciones del mismo problema ( cuya caracterización encuentra su encuadramiento en la convergencia de los tres aspectos antes mencionados ) . Dentro de ese escenario , el actor principal pasa a ser el planificador ( y no el sujeto de la planificación ) , frecuentemente actuando frente a una platea en que solo unos pocos espectadores (exactamente los que redactaron o aprobaron la obra y su montaje ) pueden condicionarse a su representación; para todos los demás , el tiene que inventar las " gags " que sin perjudicar el sentido del enredo , mantendrán el interés por la puesta en escena. Un rol muy estimulante o altamente angustiante , dependiendo de la comprensión que él tenga del caracter dramático de la obra ; tanto más dramatico cuanto más pueda ella tangenciar o invadir con propiedad la historia del subdesarrollo o de la lucha por el desarrollo, la historia de la dominación o de la lucha por la independencia - una historia que aunque bien narrada ,dificilmente logra obtener aplausos del público.

Esos tres aspectos definen las relaciones entre la educación y la sociedad , y de forma casi fatal delimitan el espacio y marcan la presencia del planificador educacional en el escenario de los esfuerzos de cambios sociales. Y constituyen el telón de fondo sobre el cual la planificación gubernamental se desarrolla mientras sea proceso de ordenamiento de la acción tendiente al cambio .

Veamos el tema del espacio disponible para el planificador educacional.El es reducido , aun cuando lleve dentro de si el enorme peso de una estructura normativa detallada de una extensa red física de un enorme cuadro de personal, de una población cuyo número sobrepasa con creces a la mayor parte de los cuadros de gobierno tienen bajo su responsabilidad , de una variada gama de acciones específicas a ser programadas, controladas y evaluadas, y , sobre todo , de una red burocrática tan inmensa que sobrepasa muchas veces todos los segmentos y espacios de la sociedad nacional. Y el es pequeño en razón de una serie enorme de condicionantes, de entre las cuales pesan sobremanera las siguientes:

1º - Un sistema tributario tendiente a la concentración de recursos junto a los órganos centrales de la administración gubernamental - fortaleciéndose ahí , una tecno- burocracia altamente especializada y poderosa ( resultado del "enriquecimiento " desproporcional de los órganos centrales y , como reverso de la medalla, del debilitamiento de los estados administrativos descentralizados) ;

2º - Una propuesta de desarrollo altamente estimuladora de comportamientos tendientes a la aceptación de inversiones privilegiadas en el sector productivo de la economía - resultando en una deteriorización del poder de influencia de los órganos de representación y de los órganos del poder legislativo sobre las decisiones relativas a la colocación de los recursos del presupuesto a los sectores sociales y, finalmente;

3º - Una política de previlegios en la enseñanza superior - sea como forma de corresponder a la demanda de vacantes en un nivel de enseñanza eminentemente profesionalizante, sea como forma de satisfacer de esa manera, a una propuesta altamente elitizante y selectiva de acceso y participación en los frutos del crecimiento económico - este también altamente elitizante y selectivo .

Dentro de este escenario de limitados espacios la presencia del planificador educacional es también accesoria - y frecuentemente apenas instrumental .

Primero porque, moviéndose dentro de una estructura normativa detallada, definida a niveles de órganos centrales de decisión queda él ligado a un esquema de supervisión y de control extremadamente rígidos , preocupados de manera exagerada , más con el control de los medios que con la evaluación de los fines a que se destina su propia norma.

Esa estructura normativa especialmente la parte constituida por la llamada legislación inferior , no sirve apenas de límite para la acción del planificador y de referencia para la afirmación de poder de los órganos y agentes de supervisión y control, pero sirve también para predefinir quien tendrá acceso a que , quien hará que y cómo .Sobretodo , sirve para predefinir no lo que debe resultar de eso , sino que no debe ser hecho. Ella es la negación de la iniciativa y de la creatividad, es la afirmación de un poder extraño a la escuela y a la sala de clase.Como en un vehículo, es el freno al revés del acelerador. No estimula, sino que desestimula. No valoriza resultados , pero si los medios - conduciendo todo el proceso a armarse dentro de una red burocrática que privilegia el buen comportamiento , la obediencia ,el respeto por la inercia . Ella es , finalmente, la fase oscura de una forma sutil de autoritarismo que a ratos estimula , a ratos condiciona lapresencia del planificador al ejercicio de actividades accesorias dentro de un contexto del proceso de planificación - dependiendo del grado de autoritarismo del régimen en vigencia.

Preocupado con los asuntos del sentido y de la calidad de la oferta de enseñanza , el planificador se ve frecuentemente delante de contingencias que no puede superar o que , entonces , sólo supera con el establecimiento de nuevas normas . Un ejemplo de eso es la generalización de leyes y procedimientos uniformes para determinados"puntos de control" - tales como el acceso , el pasaje y el ejercicio de operaciones entre los distintos niveles y modalidades de enseñanza . Se situan en ese caso las normas para exámenes generales o pruebas específicas de actitud; y para la producción y utilización del libro didáctico y del material escolar ; para el contenido de los programas y especificaciones de los calendarios escolares ; y así hacia adelante. Por otro lado , él se ve circunscrito dentro de límites , más allá de los cuales él no puede actuar , donde proliferan otros condicionamientos que él necesitaría superar para hacer frente a una propuesta de planificación que viniese a ser consecuente . Es lo que sucede con los aspectos relativos a las normas locales de aprovisionamiento y remuneración de los cuadros docentes o las que regulan los asuntos relativos a la construcción y equipamientos escolares.En verdad, ese es el segundo universo de conflictos; en el primero , su espacio y presencia están bloqueados por un orden burocrático donde el no puede moverse con libertad de acción , la cual necesita para conseguir viabilizar su propia función ; en el segundo, su espacio y presencia están limitados por contingencias normativas a que no puede afrontar o resolver o a las cuales él agrega otras , en la inútil esperanza de que la norma sirva a la planificación .

Segundo, porque él se enfrenta siempre con el tema de como colocar enormes volúmenes de recursos ( acumulados en los órganos centrales de la estructura de poder ) en instancias distantes y pobres ( tanto en cuanto a recursos , cuanto en términos de poder político y de competencia técnica ). Peor que eso, el se depara siempre con las presiones de aquellos que , detentando el poder , pueden influenciar decisiones ( y generalmente lo hacen invocando un conocimiento subjetivo de su propia competencia o , entonces , de la realidad que pretenden conocer ), en general a partir de una argumentación destituida de cualquier soporte técnico.

Al tema de distanciamiento de la realidad se suma otro factor de complicación : la diversidad de situaciones sociales , económicas y culturales de cada comunidad, marcada por características que no pueden ser correctamente evaluadas sino en el plano local o regional . Imposibilitado de dominar el microcosmo , el planificador se lanza a la busqueda de soluciones dentro de generalidades propias del macrocosmo: una forma para que,en la mayor parte de las veces , equivocarse menos no acertando en nada.

Tercero, porque él fluctua frecuentemente entre el poder instalado en los órganos centrales y el poder que se manifiesta ora en un , ora en otro de los órganos descentralizados ; la emergencia ocasional de poder en uno de esos órganos escapa al esquema padrón de las relaciones establecidas entre una y otra instancia; ella es fruto de circunstancias atípicas, sea como consecuencia de la personalidad de su dirigente , sea como consecuencia del descubrimiento, allá , de problemas o soluciones que escapan a la normalidad de las rutinas establecidas y que disfrutan una atención lo suficientemente atractiva y capaz de influenciar el proceso de decisión instalado a nivel central.

Otro tipo de emergencia ocasional que posee el mismo efecto puede ocurrir y frecuentemente ocurre - en órganos posesionados en el mismo plano de poder pero que actuan en distintos sectores de la acción gubernamental ( agricultura , salud , industria y comercio , ciencia y tecnología , etc ). La proliferación desordenada de focos de ejercicio de poder y de iniciativas en sectores diversificados ( pero que interfieren en el campo de la planificación educacional o de los sistemas educacionales sobre los cuales el actúa ) frecuentemente sorprende y desorienta al planificador; como mínimo , dificulta o impide la correcta evaluación de medidas de resultados y perjudica cualquiera evaluación de la calidad de la planificación practicada.

Cuarto , porque el planificador vive y se angustia en la ambigüedad : pertenece a una estructura administrativa tendiente a comportamientos autoritarios. Si es lúcido, domina y conoce las causas de los problemas que debe enfrentar la planificación y educacionar ; al mismo tiempo no cuenta con un público general capaz de asociarse a propuestas sólidas , sobre las cuales esa planificación pueda sostenerse de manera no tópica , en acciones de gran envergadura y largo plazo sometido a las exigencias de aquel comportamiento y aislado de presiones y de críticas que podrían minimizarlas, termina aceptando el juego del poder - traduciéndo el discurso o plan de gobierno en una serie de proyectos bien intencionados pero inconsecuentes. Es la entrada triunfal de lo accesorio y de lo instrumental a el escenario de la planificación. Proyecto para todo y para todos , la mayor parte de ellos de vida esfímera, y cada uno destinado a resolver un tipo de problema , en una determinada localidad o en una situación dada; casi todos desarticulados de un objetivo mayor , bien definido: construcción de escuelas acá; entrenemiento de profesores allá; más allá , enseñanza rural; más distante, educación no formal; más cerca educación para el trabajo; para todos la alimentación escolar; para algunos , la práctiva deportiva. Dispara sin objetivo , siempre hacia atrás lo escencial aparece a los ojos , pero no toca el corazón.

Y la presencia del planificador se retrae hacia el fondo del escenario - dejando adelante , frenéticos a los que toman decisiones y a sus maravillosos proyectos: algo parecido a una fiesta en Macondo , que sólo existe de hecho , dentro de las fantasías del Coronel Aureliano Buendia. ( 3 ).

## 1.3 - ¿ FINALMENTE, QUIENES SON Y COMO ACTUAN EL PLANIFICADOR EDUCACIONAL Y EL TECNICO DE PLANIFICACION QUE ACTUAN EN ESE PROCESO ?

Delineada la obra y el escenario en que se desarrolla el proceso de planificación ( acá descrito en sus líneas generales de condicionamientos externos al proceso ) se torna necesario identificar mejor los actores , los personajes que representan y el rol que desempeña cada uno de ellos en ese escenario.

Al lado de algunos , profesores , directores de escuela, rectores de universidades, pedagogos, supervisores de enseñanza y de técnicos y funcionarios burocráticos de todo orden , circulan el técnico de planificación educacional y el que toma las decisiones de planificación .

El técnico de planificación es el profesional que atiende al que toma decisiones de planificación en las más variadas situaciones, para los fines más diversos en los asuntos más diferentes. Actua dentro de un espacio bastante próximo al proceso decisorio, influyendo en él más o menos decisivamente dependiendo de condiciones y del estilo de trabajo del que decide. Su presencia en el escenario es compartida con muchos otros y su espacio no siempre es muy grande. El lleva y trae informaciones , de la misma manera que tantos otros lo hacen - y ese ir y venir da una falsa imagen de participación.

Domina bien muchas técnicas de tratamiento de datos , algunas de ellas con un elevado grado de sofistificación y exigiendo un processamiento a veces altamente complejo. Entre tanto, emplea poco sus conocimientos en análisis de profundidad, mientras utiliza mucho de sus energías en la preparación de informaciones superficiales sobre asuntos acoesorios .

Se ve envuelto frecuentemente en actividades que pertenecen al campo de la implementación de planificación ( presupuesto y ejecución financiera, control de la aplicación de recursos y análisis o elaboración de nuevos proyectos) Por eso y en forma general, no pesquisa, no conduce a investigaciones , no se apropia del conocimiento resultante de los estudios realizados por órganos especializados.

No domina con rigor técnico científico los mecanismos de análisis institucional, incluso porque los caminos de la crítica a su propia institución a la cual pertenece o al estilo de comportamiento de sus cuadros de personal le son explícita o implícitamente vedados.

Tampoco domina los postulados básicos y los instrumentos de la investigación situacional o de la planificación estratégica - y cuando los domina le falta la formación general capez de soportar incursiones más elaboradas sobre aspectos externos al sistema de enseñanza ( formación cultural y económica del pais; condicionantes externos y internos del proceso de desarrollo; estilo y forma del proceso de incorporación de tecnologías , opciones políticas, estrategias y condicionantes de la implementación de la planificación gubernamental ).

Tales limitaciones se agravan por una composición de cuadros de personal extremadamente diversificada. La convivencia recomendable y saludable de profesionales de distintas áreas de conocimiento , tipos de formación y experiencias acumuladas es perjudicada por la ausencia de esquemas bien elaborados de reclutamiento, selección y entrenamiento en servicio. Las altas tasas de renovación de personal en el seno de esos cuadros es también otro aspecto que inhibe la formación de un cuerpo de pensamiento y de conocimiento respecto a la problemática frente a la cual esa planificación se inclina.

Esas condicionantes existen y pueden ser comprobadas de distintos modos y las manifestaciones de su existencia no emergen siempre con los mismos caracteres dominantes.A veces es la organización del proceso que falla ; otras veces faltan recursos organizacionales para que las actividades se afirmen en el escenario ; acá , las limitaciones son de orden normativa ; allá , ellas son de orden financiera; más allá se observa la presencia fuerte de factores externos que limitan la acción del técnico.

A pesar de eso , no se puede hablar del fracaso absoluto del técnico o del proceso de planificación.Incluso teniendo espacios limitados que aún no siendo decisiva su presencia en el escenario, la verdad es que el viene soportando - a veces heroicamente - parte de los encargos que le son nominados en la literatura técnica.Lo que ocurre es que el impacto de su presencia en ese escenario no siempre es destacado , como tampoco casi nunca le es acreditado directamente el reconocimiento por las decisiones correctas que muchas veces son adoptadas según sus indicaciones.

Las expectativas surgidas a partir de los años cincuenta, cuando la planificación empezó a incorporarse al proceso de decisiones gubernamentales en América Latina, no fueron plenamente satisfechas - pero no se puede negar , a causa de eso, la relevante contribución que él ha dado a la busqueda de soluciones para los graves problemas y déficit educacional observados en el continente.

Una evaluación correcta de la importancia del papel desempeñado por ese técnico sólo puede ser hecha si a él se le contrapone lo que llamamos anteriormente el papel de aquel que toma las decisiones de planificación.

El que toma decisiones de planificación es el dirigente de órganos o unidades de la estructura básica de un órgano que dispone de poder para tomar decisiones a partir de las cuales la acción del órgano o de la unidad se procesa o , entonces , a partir de las cuales la acción de otros órganos o unidades queda condicionada. Es el individuo que decide sobre lo " que hacer " ,el " como" , el " cuando" , el " donde hacer ". El posee el poder de elegir distintas alternativas en lo que se refiere a la definición de objetivos, al establecimiento de estrategias y prioridades, a la fijación de metas y a la colocación de recursos.

El perfil profesional del que toma decisiones de planificación en el área de educación no obedece a un padrón rígido. No siempre es un educador - y , cuando no lo es trae consigo un bagaje de títulos muy diversos .Alcanza el puesto en base a criterios que no siempre se encuadran dentro de un plan de carreras- por el contrario , casi siempre los criterios dominantes de elección son de naturaleza política o afectiva ( Finalmente , la ocupación del puesto de dirección frecuentemente está ligada, también a asuntos de confianza y lealtad) .

Independiente de tales criterios, algunas de sus cualidades son bien conocidas y exigidas: el éxito en otras misiones , ligadas o no a las actividades por las cuales pasará a responder; el talento , el sentido de oportunidad y la visión estratégica ; la habilidad personal y la serenidad en el trato de temas complejos; la capacidad de trabajo y el dominio en el ejercicio de liderazgo son otras de ellas.

Así calificado, la espectativa de éxito de la planificación estaría garantizada , sino fuese por el hecho de que el poder es ejercido en forma compartida , dentro de un ambiente donde el juego de fuerzas es practicado al extremo límite de la capacidad de cada uno. O sea: dentro de un ambiente donde para cada vencedor existen muchos perdedores; donde a cada ganancia de hoy , corresponde muchos aplazamientos para mañana.

El compartir el poder le ha sido fatal en la mayor parte de las veces , resultado exactamente de la mística del desarrollo que anteriormente nos referimos. Actuando en un campo de horizontes muy amplios y distantes y conviviendo con temas cuya fluidez escapa a los padrones concretos con que operan los tecnócratas del desarrollo, el que toma decisiones de planificación educacional se ve frecuentemente alejado de una participación efectiva en los temas cruciales que son , en primer lugar ,la capacidad de intervención sobre decisiones que afectan el financiamiento de las actividades de enseñanza y en segundo lugar el compartir en las decisiones que afectan el funcionamiento del proceso educativo.

En el primer caso falta al que toma decisiones de planificación educacional condiciones de ejercer un poder de hecho en la apropiación de los recursos de presupuesto del Gobierno- esa condición- que se expresa en el seno de los que toman decisiones en ese campo por una capacidad concreta de demostración de hechos , con el rigor técnico científico apropiado- escapa a su dominio exactamente por el trazado característico con que se presentan las relaciones entre las actividades de enseñanza(sobre las cuales puede actuar ) y el proceso educativo ( sobre el cual no posee ningún control rígido ). Las demostraciones rigurosas de costos y beneficios - marca registrada ( y a veces presumiblemente registradas ) de los proyectos llamados económicos - son difíciles de ser concretizadas y , cuando lo son dejam siempre a la vista ranuras a través de las cuales la crítica puede ser hecha o la duda puede ser interpuesta.

Esas ranuras pueden ser identificadas de muchas maneras , dependiendo de razones muy variadas : en fin muchos son los segmentos que componen el cuadro general en que se desarrollan las actividades de enseñanzas ; diversas las maneras de organizarlas entre el sector público y el privado ; entre el federal , el provincial y el municipal; entre lo formal y lo no formal; entre órganos ligados a la educación, a la enseñanza, a la formación para el trabajo y así por delante. muchos son los procesos que convergen hacia el mismo objetivos conducidos por distintos sistemas , agencias y agentes que actuan e interaccionan con la escuela o en ella o fuera de ella, con el individuo, con la familia, con la empresa etc.

El resultado es que en las discusiones sobre prioridades económicas y sociales y en los debates sobre el retorno de las inversiones , el que toma decisiones de planificación en el campo de la educación : se ve sólo, unido con un discurso académico , frecuentemente sustentado apenas por demandas sobre temas a los cuales se puede hacer juicios de valor , pero a los que no se puede trazar medidas de rendimiento.

En el segundo caso, falta también al que toma decisiones de planificación educacional condiciones para poder controlar todo el proceso - por estar sujeto dominantemente a asuntos de enseñanza. Aunque este relacionado al campo de la educación, la verdad es que su poder dificilmente avanza de aquel primer espacio.Por el contrario, lo más frecuente es que este , sea constantemente invadido por acciones que, repercutiendo sobre la cultura y la educación del pueblo, afectan violentamente el ambiente de la escuela y el proceso de enseñanza y aprendizaje que en ellas se desarrolla.

Quedando apenas en dos ejemplo , es suficiente intentar un análisis sobre las relaciones de enseñanza y aprendizaje y el de incorporación de tecnología en el sector productivo de la sociedad - y que se vienen desarrollando a un compás extremadamente distinto. De superficial sobre el impacto de los medios de comunicación de masas en la formación de ideas y en la adulteración de conceptos ratificando valores y alterando costumbres y hábitos.

Sin compartir en las decisiones en esos dos campos, falta al que toma decisiones de planificación la seguridad necesaria para configurar sus proyectos; pero sobretodo le falta el argumento tecnico científico que puede dar la medida exacta entre los costos de tales proyectos y los beneficios resultantes de la aplicación de recursos para su ejecución.

Otro elemento perturbador en ese plano de decisiones , dice respecto a las diferencias de comportamiento de los que deciden colocados en distintos niveles dentro de la estructura en que se organiza el Estado ( Federal , provincial o regional y local ) : la distancia entre unos y otros , las variadas perspectivas de cada uno y las diferencias de naturaleza económico socia que presiden sus actos torna dificil la obtención de un determinado grado de armonía. El resultado es que sólo muy tarde son percibidos los desaciertos - y cuando esto ocurre las medidas correctivas no siempre son fáciles de ser adoptadas o asumidas.

Trazado ese cuadro, ¿cuales son dentro de él, los aspectos dominantes ? , ¿ cuáles entre esos aspectos deben ser considerados como condicionantes del proceso de planificación educacional? . Sin pretender agotar el tema, creo yo , que los siguientes puntos e interferencias pueden ser considerados:

1º - El comportamiento dependiente de los individuos y grupos sociales frente a las estructuras de poder, de un lado reforzando la tendencia a la práctica de un estilo de organización y funcionamiento político administrativo , de carácter autoritario y , de otro , debilitando los conceptos de valor sobre los cuales el proceso de decisión se sustenta a nivel de gobierno ;

2º - A causa de eso , la aceptación facil de propuestas de desarrollo formuladas por los propios detentores del poder, permitiendo el desvío acentuado de energías y recursos para aplicación en los sectores productivos de la economía( o de ellos subsidiarios) ;

3º - La consecuente formación de " islas de desarrollo" en el seno de esas sociedades, introduciendo en el escenario profundos desequilibrios estructurales y en su huella, desequilibrios regionales y locales graves;

4º - La convivencia simultánea con rápidas alteraciones en la estructura tradicional de valores que conforman el tejido social, sea a cuenta de cambios de hábitos y costumbres peculiares a las

sociedades predominantemente rurales, sea a cuenta de la violenta agresión que la emergencia de nuevos padrones de organización social provoca sobre los grupos e individuos que orbitan a su alrededor;

5º - La implantación de esquemas rígidos de control de la acción de gobierno, tanto en el plano activo de las medidas adoptadas para hacer prevalecer los objetivos de su planificación , como en el plano pasivo de las medidas puestas en práctica para defensa de la ideología que preside la formulación de planos y programas que él considera que debe emprender;

6º - La instalación consecuente , de un clima de inseguridad y, con el , la configuración de un cuadro de ausencia de reglas de organización que lleva a las personas y grupos a , primero, a asumir un comportamiento individualista y altamente competitivo; enseguida a aceptar el juego de la violencia, cualquiera que sean las formas de su manifestación; y finalmente , a revisar en el peso atribuído a valores consagrados, en general por la aceptación del deterioro de los padrones de valor dados a asuntos de orden social;

7º - Por último la dificultad creciente que se manifiesta en el ejercicio del proceso de decisión en áreas consideradas como propias de la acción del gobierno en el sector social, condenando a los que deciden a un exorbitante dispendio de energía dentro de un cuadro de absoluto aislamiento.

Donde tales síntomas pueden ser diagnosticados, la planificación tenderá a desarrollarse por acciones tópicas; de la misma forma, donde él se presente como tal, aquellos síntomas podrán ser diagnosticados.Y las acciones de planificación, tanto como las acciones que son consecuencia de ellas, podrán ser caracterizadas paliativas y accesorias, con una orientación más instrumental que sustantivamente consecuente Y sus resultados se perderán , en la mayor parte de las veces, en medidas de expansión marcadas para la mantención o evolución poco significativa de padrones de desempeño; por expresiva pérdida de calidad en el proceso y , más importante que todo, por el surgimiento de un clima de ansiedad en el medio del cual esas acciones se desarrollan y de perplejidad en el seno de la propia sociedad a la cual ellas se destinan - sirviendo bien, según el discurso que las justifica y sirviendo mal si observada la ausencia de sentido y fuerza que les debería prestar su razón de ser.

## PARTE 2 - LA PROBLEMATICA EDUCATIVA Y LA PLANIFICACION EDUCACIONAL

El objetivo, acá, es el de situar el proceso de la planificación gubernamental dentro de un cuadro concreto de referencia educativa - esto es : se pretende enfocar el tema de la planificación gubernamental en el sector según sean los desafíos reales que deban ser superados, independientemente de la existencia de los condicionamientos externos que fueron objeto de reflexión en la primera parte de ese texto . No se trata de imaginar una situación pura, libre de contingencias de cualquier naturaleza ; por el contrario, se pretende trabajar exactamente sobre esa situación, reconociéndola como premisa de trabajo para efectos de definición de objetivos , establecimiento de estrategias , elección de tácticas, ordenamiento de prioridades y fijación de metas dentro de un cuadro adverso de interes social, formulación de políticas gubernamentales y de disponibilidad de recursos de toda naturaleza( normativos, humanos, metodológicos, físicos , financieros etc.).

Intentaré primero enfocar que presupuestos deberían ser considerados ; enseguida cual es la naturaleza de un proceso de planificación educacional capaz de asegurar consecuencias a la acción desencadenada en su nombre; finalmente , intentaré colocar en escena algunos de los instrumentos y mecanismos de acción hábiles para detonar y mantener un proceso orientado de cambio en el sector , primero, y, en seguida , en el propio contexto que le da razón, sustentación y sentido .

## 2.1 - ALGUNOS PRESUPUESTOS

### LA EDUCACION COMO EXPRESION DE VOLUNTAD POLITICA

El primer presupuesto es el de que la educación es un asunto de política gubernamental. La tentativa de sostenerla sobre los discursos elaborados en el plano de los derechos sociales y de los deberes del Estado posee el don de apenas promover la ley y la norma - abasteciéndo de argumentos, los que hacen aquellos discursos - pero no posee el don de transformarlos en acciones objetivas, ni el de asegurar la obtención de resultados concretos .

Comprendido dentro de esa perspectiva , la educación no es un proceso autosuficiente o autorealizable, sino un esfuerzo conciente y organizado , con fines y sentidos explícitamente definidos ,comprendidos y compartidos , y dependiendo, para su entendimiento , de perfecta esclarecimiento y toma de cargos y responsabilidades.

Como expresión de voluntad política de un pueblo, la educación no puede quedarse como elemento de retórica gubernamental; o como elemento de mantención de privilegios de las clases dominantes; o así, entonces , como fruto de un gesto romántico , de gobiernos o de clases, para con ese mismo pueblo.

Ella tiene que avanzar desde ahí, de ese plano de las acciones educativas atributivas, de condiciones sociales prejuzgadas , para alcanzar el plano de las realidades enteras y concretas, donde se aniden todos los segmentos sociales , cada grupo de individuos , cada minoría étnica,cultural o económica Y no apenas segun determinados fines , pero sobretodo con un sentido volcado igualmente hacia la mejoría de la calidad de vida de todos los individuos y para la libertad conciente de cada persona.

Eso quiere decir que, además de ser atributiva frente al proyecto de desarrollo económico social de la nación, ella tiene que ser eficiente frente al proyecto de vida de cada uno dentro de aquel proyecto de desarrollo de todos.

Es con esa idea en mente que colocamos como primer presupuesto ese caracter que debe tener la educación como expresión de una voluntad política.

LA EDUCACION COMO FENOMENO CULTURAL

El segundo presupuesto no es consecuencia del primero. El es parte del primero, del cual no puede aislarse - sea para efecto de análisis, sea para efecto de su implementación.

El proceso educativo se organiza , funciona y se desarrolla dentro de un contexto que , por la naturaleza misma del proceso de formación histórica de un pueblo, es extremadamente variado .El es expresión a su vez, de una totalidad marcada por la diversidad. En esa totalidad nada es igual , y si casi todo obedece a un mismo principio, cada cosa es fruto o se explica según una lógica peculiar.

De ese modo , una política educacional que se pretende eficiente debe guardar correspondencia con todos los aspectos que poseen expresión en el contexto cultural para lo cual ella es formulada.El presupuesto consecuente es el de que ella refleje una preocupación con la cualificación con participación; o, entonces, la participación para la cualificación - que es el contrapuesto de igual valor para una situación distinta , en que los avances en educación ya alcanzaron un nivel en el cual , o a partir del cual, la práctica del ejercicio de reflexiones críticas , la capacidad para la formulación de juicios de valor y la aptitud para la adopción de opciones concientes ya alcanzó nivel colectivo.

Aquí, dos otros temas necesitan ser colocados . El primero , es el que se refiere a la cultura en si , como expresión de cualidad de las manifestaciones de todo orden que invaden los grupos humanos organizados. Según Durmeval Trigueiro Mendes , ( * ) .

" La cultura es esencialmente dialéctica. La informa una doble intención: la de descubrir y la de trascender; la de reflejar hechos y proyectar utopías; la de ser al mismo tiempo reflexiva y tensional. La cultura es también un hecho político , supone opciones , actitudes , posiciones.El acto de pensar es , hasta cierto punto , un acto de voluntad política ; para ver es necesario quere ver y creer en el poder de ver . Ver es un acto en un amplio margen instituidor de la realidad . "

En ese sentido , la cultura es tanto más viva cuanto mayor sea el número de individuos que , en su campo , son capaces de ver y entender la realidad que lo rodea . Y tanto más viva cuanto mayor es la certeza de cada uno de que es posible intervenir en esa realidad , modificada de manera de asegurar la calidad de vida que se desea . O sea , ella es tanto más viva cuanto mayor es la conciencia de poder del individuo.

La educación es un proceso de cualificación para esa capacidad de ver . Como expresión política ella debe ser además un proceso de cualificación para el ejercicio del poder - una dimensión del sentido de libertad a que ella debe servir .

El segundo tema que necesita ser colocado es el que se refiere a la dinámica del desarrollo, que sólo una formación adecuada puede asegurar en la exacta medida de preceptos como los de justicia y de ecuidad social del proceso.

---

( * ) MENDES, Durmeval T . - " Existe uma Filosofia da Educação Brasileira? Tentativa e esboço", in Filosofia da Educação Brasileira, Dermeval Saviani et alli, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983

En ese sentido , el contexto cultural dentro del cual el proceso educativo se manifiesta funciona como impulsor y mediador del proceso de desarrollo. Esa relación debe ser preservada como condición misma de equilibrio entre el impulso y la calidad de sus efectos ( riqueza , justicia , equidad como medidas del caracter democrático del proceso) .

Una política educacional fuera de foco de los contextos culturales donde ella es practicada( y traducida en resultados concretos ) no podrá asegurar una dinámica de calidad .Por el contrario , en esa condición el proceso de desarrollo se hará apenas como fruto de crisis- tanto más graves tanto mayores fueren los descompasos internos, estructurales o coyunturales, que marcaren las relaciones entre el capital cultural acumulado , la tecnología incorporada y la organización social y política instituida.

LA EDUCACION COMO COMPONENTE DEL DESARROLLO

El tercer presupuesto es el de que la educación debe tener , además de un sentido de libertad, un sentido de utilidad( que es muy concreto e inmediato ) , y que se refiere a la posibilidad que debe tener cada individuo para tornar efectivo , a partir de aquellos sentidos , opciones profesionales según su propia vocación y según las demandas y ofertas de su comunidad próxima.

Si es verdad que la educación sirve a la vida social y a las proyecciones humanas que cada individuo hace , también es verdad que le sirve al trabajo y a su sobrevivencia. En ese sentido -la educación une la utopía a la realidad , satisface espectativas y disminuye tensiones inherentes a cada proyecto de vida - funcionando como un tope a la marginalidad y a la alienación.

Mirada bajo esos ángulos - los de los sentidos de libertad y de utilidad que debe tener la educación - ella no es un fin en sí misma , como tampoco no es neutra. Por detrás de la formulación de toda política educacional debe estar , por tanto, una concepción ideológica de proyecto social que se desea y al cual esta política le ha de servir a partir del concepto más amplio del propio proceso de planificación del desarrollo.

Aquí entra en escena un nuevo componente : el de la organización y funcionamiento del Estado en las sociedades democráticas que busca , en última instancia , establecer los principios sobre los cuales la política educacional será formulada e implementada. Los desvios hacia el centralismo llevan a la práctica del autoritarismo en el comportamiento del gobierno del Estado y no sólo se reflejan en la propia estructura y funcionamiento del Estado como repercuten en el proceso de planificación gubernamental- propiciando la instalación de un estilo tecnicista y autoritario en la concepción y en la forma de funcionamiento del proceso de planificación sectorial y de la ejecución de sus planes , programas y proyectos.

Esas desviaciones ocurren siempre con la liberación de los institutos propios de convivencia democrática. La movilización de fuerzas en el seno de la propia sociedad es debilitada, los canales de participación son bloqueados y el involucramiento y el interes tienden a desaparecer. Este tipo de procesos parece ser una constante en casi todos los paises donde el esfuerzo para el desarrollo es adoptado tardiamente . Y a medida que la desviación es más radical , mas numerosas son las justificativas creadas para sostenerla y más fortalecidos son los instrumentos y mecanismos del Estado . La presencia del tecnócrata llega al escenario y él a su vez , asume los papeles dominantes.

Según Durmeval Trigueiro Mendes (*. ) ' " el tecnócrata , sin la obligación de situarse en referencia a las finalidades reales de la educación termina por colocarse inconcientemente o no al servicio de los fines del stablisment " . En el escenario dominado por la presencia de tecnócratas la busqueda de relevancia y efectividad social para la educación cede lugar a la busqueda de eficiencia y eficacia económica de las inversiones en la enseñanza.A la pedagogía del desarrollo - sostenida en un plano de gran profundidad y largo plazo de maduración - se interpone la pedagogía del subdesarrollo - sostenida en proyectos de alcance periférico y accesorio, de maduración a cortísimo plazo , ejecutados teniendo en cuenta la corrección de problemas que ya se manifestaron en el pasado y no en busqueda de soluciones para desafios que deberán emergir en el futuro.

---

( * ) MENDES,Durmeval T. , op. cit, p. 111.

LA ENSEÑANZA COMO SOSTEN DEL PROCESO EDUCATIVO

El cuarto presupuesto es el de que la planificación educacional sólo tiene dominio sobre los asuntos de organización y funcionamiento de los sistemas de enseñanza aunque no pueda abstraerse del hecho de que ella , a través de eso, influye en la conformación del proceso educativo, como un todo ( 4 ) . En otras palabras : su presencia en el escenario está limitada a una de las historias del enredo de la obra, pero no a todas . Pero es esa historia que es la historia de la obra . Y está aquí el gran secreto y el gran desafío conque el se enfrentará siempre : intervenir en el proceso educacional, como un todo, a partir de la acción sobre una de sus partes ( tal vez , de todas las partes la menos compleja y sólo aquella sobre la cual el puede tener un dominio significativo ).

Dejemos de lado la obra e intentemos ver el asunto bajo el prisma de un esqueleto .El sistema de enseñanza funciona , en el proceso educacional ( comprendido en toda su amplitud ) como funciona la espina dorsal de nuestro ejemplo - el esqueleto . En este , es la espina dorsal que asegura la mantención de todos los movimientos, incluso el del equilibrio . El sistema de enseñanza funciona del mismo modo en relación al proceso educativo : él es la condición de mantención y de equilibrio de ese proceso.

Esta es una simplificación exagerada, pero que sirve de referencia para la comprensión de lo que se coloca en seguida.Lo que se pretende con esa imagen no es reducir el problema a una dimensión simplista , que el efectivamente no posee, pero solamente facilitar algunas colocaciones que nada tienen que ver con las relaciones entre enseñanza, educación, cultura y sociedad, sino con la idealización del perfil y de la formación profesional del planificador - que es en fin , el objeto concreto de estas reflexiones.

El plano en el que el proceso educativo se desarrolla es muy amplio, y es difícil establecer con exactitud cuales son sus límites y cual es el contorno por ellos definidos. Educación, como cultura es todo; ambas se nutren de actos y hechos que se presentan ya sea de forma concreta , o en forma fluída , de difícil comprensión- todo coincidiendo para que el tejido social gane formas, diseños , colores y movimientos. Educación y cultura son , en un cierto sentido , fruto de la historia de un pueblo - mueven dentro de sí mismas toda la historia de ese pueblo y se manifiestan según la lógica de ese proceso . La sociedades , por tanto , tienen y son cultura - y la educación es el proceso a través del cual esa cultura es trasmitida de generación en generación , sufriendo , en ese proceso una revivificación crítica . Es exactamente a cuenta de esa revivificación crítica - resultado de la pesquisa de la reflexión lúcida sobre las informaciones que son tratadas en el proceso - que se afirmó antes que la educación no es neutra:antes, ella sirve a la propia sociedad y a su cultura como forma de asegurar no apenas la trasmisión del saber, pero también su renovación.

En cuanto proceso social , la educación se desarrolla en todos sentidos a partir de la interacción de los individuos de los más distintos campos del saber y en los más elementales o complejos niveles de percepción de ese saber. Es lo que puede ser aprehendido en Durkheim (* ) : " Aprendiendo un idioma , aprendemos todo un sistema de ideas , organizadas, clasificadas , y , con eso nos tornamos herederos de todo el trabajo de largos siglos , necesarios a esa organización. Hay más , sin embargo. Sin el lenguaje , no tendríamos ideas generales , por cuanto es la palabra que las fija , que da a los conceptos suficientes consistencia, permitiendo al espíritu su aplicación" .

---

( * ) DURKHEIM ,E. Educação e Sociologia, 6ª ed., Melhoramentos, São Paulo, 1965, p. 38

La educación se manifiesta , por tanto, como un fenómeno mantenido en la comunicación entre personas, en la percepción de actos y hechos , en la aprehensión e interpretación de información que lleva a la formación de un juicio de valor y en la formación de una opción consciente. El grado de complejidad de ese proceso dependerá del cual sea el grado de complejidad de la sociedad dentro de la cual el se desarrolla y cuanto más elevado es el grado de complejidad más complejo tenderá a ser el sistema educacional .

En las sociedades avanzadas, ese sistema incorpora múltiples formas, instrumentos y mecanismos de comunicación - tornándolo altamente complejo . El sistema educacional es la parte del sistema educativo que conseguimos perseguir , influenciar, controlar u organizar y administrar. Según Dermeval Saviani (*) " un sistema educacional deberá tener , más él una teoría educacional y en sí, un sujeto - objeto(intencionalidad del sistema ) , una unidad - variedad ( conjunto de sistemas ) y una internalidad - externalidad ( coherencia del sistema ) ".

Dentro de ese sistema el proceso educativo se desarrolla a través de formas difusas, informales y formales , de manera asistemática y sistemática, a través de mecanismos estructurados o no, utilizando instrumentos y métodos controlados o no controlados . Lo que importa al planificador educacional es conocer el sentido y la fuerza de cada vector , de tal manera que el proceso educativo pueda desarrollarse según una planificación que conozca y reconozca , en el sistema de enseñanza su vector dominante - incluso sabiéndose que el proceso de enseñanza es solamente parte del conjunto.

Conocer y reconocer ese vector depende del cuanto pueda el planificador conocer y reconocer en el sistema de enseñanza, su relevancia como instrumento de cultura de una determinada sociedad.

Según Benno Sander ( ** ), " el concepto de relevancia está asociado a la sustantividad intrínsica de la administración de la educación, a su razón misma de existir , que es la promoción de la calidad de vida humana asociada. Relevante es aquello que realmente importa , que es pertinente, que tiene valor " .

Enseñar es , de cierta forma , un acto de apropiar a alguien las condiciones necesarias para que ese alguien sea capaz de aprender y aprehender el sentido del mundo que lo rodea. Enseñar es capacitar a alguien para descubrir sus propias verdades - de tal forma que el pueda practicar , con ellas , su libertad. En ese sentido , enseñar es dialectizar sobre la cultura de una sociedad; más que comunicar ( en el sentido de transferir informaciones) es hacer comunicar ( en el sentido de inducir a la captación de informaciones y a la comprensión de su significado) . Entendidos desde esa perspectiva , los sistemas de enseñanza no apenas actuan o deben actuar , pero interactuan o deben interactuar en el seno de la sociedad, En el interior de su cultura - funcionando , entonces, como reales instrumentos del proceso educativo que se desarrolla en su medio.

---

(*) SAVIANI, Dermeval - Educação Brasileira- Estrutura e Sistema, 5ª ed. Ed. Saraiva, Sao Paulo, 1983

(**)SANDERS ,Benno - O Rol da Administração nos Procesos de Regionalização Educativa, in La Educacion- Revista Interamericana de Desarollo Educativo, nº 94-95, número Especial, Ano XXVIII -OEA, Washington-DC, 1984, p. 83 e seguintes

Si ellos son informados por su medio , también lo informan, si dotados de esa calidad de relevancia. Y es acá el donde, el como y el cuando el planificador puede , a través de su acción sobre los sistemas de enseñanza , actuar sobre el proceso educativo, como un todo.

Esas ideas nos llevan a otras , como las de las funciones de los sistemas de enseñanza - que no se agotan en el acto de enseñar, pero que avanzan , de un lado hacia la investigación de la realidad dentro de la cual él se desarrolla y para la captación de sus resultados , y , de otros , para la inter - acción con la propia sociedad investigada y aprehendida en la exacta medida de su dimensión y expresión cultural.

Florestan Fernandes (* ) trata ese tema al reclamar para los sistemas de enseñanza y para las escuelas , la adopción de " funciones sociales innovadoras " tomando en cuenta " preparar la percepción , la inteligencia creadora y la capacidad de acción del hombre para un universo social que requiere un complejo horizonte cultural en el cual la racionalización creciente de la imaginación del pensamiento y del comportamiento tienden a gobernar las elecciones que deciden sobre la conservación o sustitución de elementos de la herencia social "

El planificador educacional no puede , aceptar así la perplejidad con que muchas ve - ces es tomado frente a la imposibilidad de controlar sea el proceso educativo , sea la propia fuerza con que se mueven las sociedades. Por el contrario , él debe aceptar el desafío de que, a partir de su acción sobre los sistemas de enseñanza , el puede establecer las condiciones necesarias para que la propia sociedad establezca límites o condicionamientos para la conducción de cambios en su seno y establezca , también , parámetros de control sobre el proceso educativo que sirve a tales límites y condicionamientos ( 5 ) .

---

(* ) FERNANDES ,Florestan - Mudança Social e Educação Escolarizada , in Educação e Sociedade no Brasil, São Paulo , USP , 1966 , p. 86.

LA PLANIFICACION EDUCACIONAL : MAS REACCION QUE ACCION ;

MAS ESTRATEGIA QUE EJECUCION

El último y quinto presupuesto es el de que la planificación educativa no responde , dominantemente a problemas ; antes corresponde a condiciones, situaciones , movimientos y tendencias.

Partamos del siguiente punto : más y mejor enseñanza no resultan , necesariamente , en más y mejor calidad de vida. La dinámica social no se sostiene sólo sobre conocimientos y habilidades sino , y predominantemente , en formas de organización social y política - en capacidad de gestión de la riqueza nacional en beneficio de objetivos preestablecidos . La educación, Ella misma y por si sola , no influye decisivamente en la estructura del poder , ni tampoco en la estructura de producción . La gran contribución que la educación asegura está relacionada con la conciencia social de lo que representa esas estructuras y hasta donde ellas definen , condicionan o limitan un determinado padrón de calidad de vida; y está relacionada no sólo con ese saber , pero incluso con el poder que el saber asegura.

Según Pedro Demo ( * ) " la educación resurge como un elemento importante en la creación de reglas de juego democráticas que son condiciones escenciales para un proyecto de reducción de la pobreza ".

Vista desde esta perspectiva , ella guarda en si misma su propia fuerza. Cuanto mayor es la conciencia social de valor en cuanto al saber ( y en cuanto al poder que el saber abarca), mayor es el interés por la educación; mayor es el peso de las decisiones sociales a ella concernientes; mayor es la presencia de la escuela como agencia privilegiada de enseñanza dentro del proceso educativo; mayores son los procesos de interacción entre las escuelas y su ambiente; y mayor es finalmente, la relevancia de los sistemas de enseñanza frente al proceso educacional de aquella sociedad.

Siguiendo esa línea de raciocinio ,lo que quiero situar finalmente, es que al planificador educacional situado en el plano de las decisiones nacionales cabe , más que intentar corregir problemas , encontrar soluciones para sus causas.Y me explico : la planificación educacional practicada en los paises en desarrollo ha sido orientada más hacia las superacion de deficit cualitativos y cuantitativos en el sistema de enseñanza que para la superación de las causas originarias de tales deficit . La impresión que tengo es la de que el analisis de la argumentación que sostiene a su práctica tiene más que ver con efectos , que con los condicionantes que los originara. La lectura de la literatura latinoamericana de los relatos de congresos y seminarios y de los textos de la mayor parte de los planos nacionales , muestra cuanto los gobiernos, los técnicos y los que toman decisiones de planificación están preocupados de actuar sobre efectos - muchas veces ( para no decir en la mayoria de los casos, ignorando o atribuyendo un valor periférico a asuntos de fondo : el origen de la formación histórica de su propio pais, la organización social y política del Estado , la estructura y funcionamiento del sistema educacional y, finalmente , la lógica del sistema de enseñanza dentro de la sociedad . En verdad , lo que ocurre de hecho es una desviación de la planificación de la visión de la calidad social del proceso educacional( en cuanto relevancia y efectividad del sistema de enseñanza) para las cantidades procesadas ( en cuanto eficacia y eficiencia del sistema de enseñanza y de las redes escolares ).

---

(* ) DEMO , Pedro - Educação, Cultura e Politica Social, Ed. da fundação Educacional Pe. Landell de Moura Porto Alegre , 1980

Es evidente que siempre habrá un campo donde el planificador deberá actuar en el sentido de que la planificación ordene acciones en esta segunda dirección. Muchos son los aspectos operacionales sobre los cuales debe volcar su actuación , sea para corregir problemas , disfunciones o desviaciones, sea para inducir o estimular experimentos o innovaciones. Lo que queremos enfatizar es que no debe ser ese , sin embargo , el campo de sus preocupaciones dominantes. En los paises en vias de desarrollo las mayores preocupaciones del planificador deben estar volcadas hacia el plano de las acciones estratégicas y tácticas, orientadas más para el campo del proceso educacional, como un todo , que exactamente hacia aquel específico donde se desarrolla el proceso de enseñanza.

Que acciones estratégicas son esas , sólo podrá responder el conocimiento de la realidad sobre la cual el actúa y la clara y lúcida conciencia de cuales son sus determinantes actuales y cuales aquellos que conducirán a la configuración de este. Y , en ese sentido , creo yo que Paulo Freire ( * ) nos enseña , respecto del profesional y de su compromiso con la sociedad, que " su mano no puede incidir sobre las partes aisladas , pensando que así transforma la realidad , pero sobre la totalidad . Es transformando la totalidad que se transforman las partes y no el contrario " .

Las acciones estratégicas son , por lo tanto , aquellas definidas no a partir del dominio de los métodos y técnicas de planificación, más a partir del compromiso del planificador con la realidad sobre la cual él actua.

## 2. 2 - ¿ QUE SERIA, ENTONCES , UN PROCESO DE PLANIFICACION EDUCACIONAL CONSECUENTE ?

Intentemos mirar el sistema por partes , volcando nuestra atención primero sobre la configuración general de objetivos de un sistema de enseñanza , en seguida sobre los problemas usualmente relacionados como definitorios de su patrón de desempeño; y finalmente , sobre algunos de los puntos sobre los cuales estrategias de acción deberían ser enfocadas de manera de tornar consecuente la planificación educacional practicada.

---

( * ) FREIRE, Paulo - Educacao e Mudanca , Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1979.

LA UNIVERSALIZACION DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL

Sobretodo , el sistema debe alcanzar a todos los jóvenes de seis - siete años de edad asegurándoles un mínimo de cuatro y siempre que sea posible , avanzando hasta los siete, ocho años de estudios regulares. Nunca será suficiente , solamente afirmarse en la prioridad a ser dada a los estudios fundamentales. Es necesario que esa afirmación pase del discurso reconocido y proclamado en todas las cartas nacionales e internacionales para el plano de real efectividad - asegurando lo que , al deber del Estado, corresponde como derecho social fundamental del ciudadano.

Asegurar ese derecho, implica garantizar la afluencia de todos los recursos necesarios para que a ningún niño o joven en esa etapa de edad falte la oportunidad de exponer de un lugar en la escuela o de la condición de estudio correspondiente.

Garantizar que los recursos necesarios fluyan hasta donde deben fluir para que tal disponibilidad exista en forma real , significa organizar la ley y la norma, así como los instrumentos y mecanismos destinados a su observancia y los procedimientos a ellos concerniente, de tal forma que su cumplimiento sea viable en el nivel de decisión adecuado, según sea la naturaleza del problema para cuya solución esa decisión está siendo exigida.

Ese no es un asunto meramente educacional o pedagógico. El es de naturaleza escencialmente política , pues involucra de hecho una decisión relacionada con el ejercicio del poder y con el comando de recursos que implican en decisiones de poder. Asegurar la afluencia de recursos de todo orden ( normativos, humanos, metodológicos, físicos y financieros) significa disponer del poder de tal manera que ellos estén donde deben estar - y no , necesariamente , que ellos leguen a donde deben llegar ( interponiéndose en el flujo de instancias de poder en las cuales las decisiones sobre recursos puedan ser condicionadas a decisiones sobre fines o resultados, sobre compromisos y iniciativas , sobre métodos y técnicas - instancias que siendo de poder , tienden a ejercitar también sobre controles, dificultando , inhibiendo o limitando el poder de decisión de las siguientes instancias en la jerarquía del comando ). Lo que se trata entonces, se refiere más a la adecuabilidad del poder en cada instancia - de manera de configurar una condición saludable de equilibrio en sus más distintas manifestaciones - que propiamente a la organización técnica de los distintos niveles de la administración de la educación y al funcionamiento interno del sistema .

Cabe a los órganos centrales del gobierno del Estado promover ese equilibrio y asegurar a través de él , la afluencia de todos los recursos necesarios cabe a el también balisar los contornos generales del sentido que debe tener la educación y la enseñanza en la defensa del destino y en la preservación de la identidad cultural de la Nación y de la unidad nacional del País cabe a las instancias descentralizadas por su lado definirles los mecanismos e instrumentos que aseguren igualdad de oportunidad y de padrones de calidad y de utilidad que deba tener el proceso a nivel regional y local, según las peculiaridades específicas , y de todo orden , que caracterizan cada grupo social dentro de su propio espacio de sobrevivencia y de desarrollo .

El reconocimiento de tales distinciones es importante porque la creación de oportunidades a ser usufructuadas y de calidad y utilidad a ser apropiadas son temas que emergen de cada situación o condición cultural o económica - que posee contornos propios dentro de cada comunidad ( contornos esos que van a definir el proyecto de desarrollo de la enseñanza a ser ofrecido). Y será siempre de acuerdo con esa riqueza de formas que se podrá manifestar la más legítima expresión de libertad : la de que a cada uno en su grupo le estará asegurada su calificación e inserción en la comunidad social a la cual pertenece y , a partir de eso, el poder de decisión sobre su propio destino.

Pero , asegurar la oportunidad de disponer de un lugar en la escuela o la condición de estudio correspondiente no es todavía lo suficiente : la oferta de un lugar en la escuela o la condición de estudio será una respuesta de fachada al cumplimiento del deber del Estado, en caso de que no sean aseguradas, también, las condiciones a través de las cuales cada uno tenga la oportunidad de seguir el proceso de aprendizaje hasta el límite en el cual , o más allá del cual, el proseguimiento o no de los estudios sea el resultado de una opción conciente y lúcida del alumno - y no de obstáculos externos, ajenos a su voluntad o de ellos condicionante.

Cada alumno lleva consigo diferencias marcadas del mundo en que vive - diferencias culturales y económicas que - en su huella reflejan indiferencias de comportamiento, de espectativas, de acervo acumulado de informaciones, de capacidad de aprehensión de nuevos conocimientos, de salud etc .

La escuela no puede, por sí sola, corregir esas diferencias - sino minimizarlas.Pero puede y debe promover las condiciones para que ellas no se transformen en argumentos para la expulsión precoz del alumno de sus estudios.Y no puede, tampoco, segregarlos según sus diferencias - una forma de discriminación tan odiosa como la de negarle el acceso , de promoverlo tardiamente o de expulsarlo más temprano de vuelta a su mundo . Es necesario encarar el hecho de que, cualquiera que sean , esas diferencias representan un patrimonio del alumno y de la comunidad - patrimonio diferenciado , pero siempre patrimonio. Y el , se suma , al capital cultural de aquella sociedad, porque es en última instancia , una expresión y una dimensión de ese capital. Cualquier violencia que se practique en contra de él( incluso aquello que se manifiesta por la omisión o por el abandono) es una violencia contra un elemento de la cultura nacional , contra su historia, conformación y carácter.

Las minorías étnicas y las poblaciones marginales de la vida económica, o que ejercen actividades al margen de sus proyectos más significativos, han pagado un precio muy alto por el hecho de que las escuelas, los sistemas de enseñanza y la propia planificación educacional las traten como categoría especial en el proceso. Un precio demasiado alto, y que , sino le sirve , tampoco siquiera sirve a la sociedad dentro de la cual se inserta.

Los programas pre escolares, los de alimentación y de aprovisionamiento de material escolar y los de salud , poseen una función importante en el sentido de minimizar las tales diferencias - pero no dejan de ser accesorios e instrumentales .Sólo producirán resultados concretos , en caso que otras medidas sean promovidas a nivel del proceso de formación de profesores de enseñanza y aprendizaje. Nuevas concepciones deberán ser desarrolladas y aplicadas, sostenidas por una política de valorización de la escuela, del profesor y del proceso de enseñanza. Sin eso , el discurso de la universalidad y de la obligatoriedad de la enseñanza permanecerán sin efectividad real.

Entre tanto , asegurar el cumplimiento del deber del Estado y del derecho del ciudadano no se resume solamente en ecuacionar esos dos asuntos.Es necesario que la enseñanza ofrecida en los establecimientos educacionales o a través de los medios alternativos equivalentes sea de buena calidad y contenga en sí una propuesta de utilidad. Unicas propiedades capaces de valorizar el proceso educativo dentro de una perspectiva de sobrevivencia, de crecimiento y de desarrollo personal y comunitario. Y finalmente de movilidad social y de inserción cultural ( lo que antes señalamos como relevante en el proceso ).

Eso significa mucho más que la simple instrucción y trasmisión de informaciones y conocimientos; eso significa que la oportunidad de estudios debe corresponder a una perspectiva de saber - esto es el descubrimiento de la verdad de cada uno aliada a la perspectiva concreta de ejercicio del poder según esta verdad. Insisto en ese punto ; la formación , tomada en su sentido amplio y eminentemente educativo y colectivo , es un proceso que no se agota solamente en la trasmisión de conocimientos y en la creación de habilidades. Y resulta de la acumulación de capacidad de reflexión - interpretación y de la toma de conciencia sobre cada información traducida en experiencia y significado.

La formación implica en capacitación para el aprendizaje , de tal manera que el conocimiento puede ser traducido y afirmado como vehículo de la propia libertad de cada uno , reconocida en el ejercicio constante de opciones concientes ( 7) .

Esa calidad a que me refiero nada tiene que ver con el academicismo o con la erudición, sino con la práctica de la vida , en lo que ella exige y ofrece en su rutina diaria de sobrevivencia y de crecimiento individual y colectivo ; una calidad que se manifiesta menos por la acumulación de conocimientos y más con el compromiso social asumido con el, por el y con el mundo que lo genera o donde el es generado .

La educación fundamental , en cuanto deber y derecho social , no se agota todavía sólo con la garantía de esas tres propiedades . Una más de ellas tiene que ser considerada . Me refiero al sentido que ella debe poseer como proceso tendiente a garantizar el ejercicio pleno de la libertad - lo único capaz de asegurar , a su vez , la creación de condiciones hábiles para la formación de un público general capaz de desarrollar reflexiones, de hacer opciones concientes y de influenciar la toma de decisiones según un proyecto de desarrollo con justicia y equidad social.

Educarse es buscar los medios para el ejercicio de la libertad .La condición del valor social está , entonces, situada en la perspectiva del concepto de libertad y no en el del concepto de educación - y he aquí otro argumento para sostener la afirmación anterior de que la educación no es un fin de sí misma. Si unos pocos tienen acceso a la educación , sólo unos pocos tendrán las condiciones de vivenciar el concepto de libertad , y , en ese caso , el se referirá al entendimiento que de ella haga esta minoría; el tenderá a referirse a privilegios ,desvirtuándose en las defensas que , a nombre de ellos , serán hechas por unos pocos.

Aquí se debe retomar el asunto de la universalización de la enseñanza fundamental y de la educación básica ,de manera general . El ecuacionamiento decisivo y definitivo de los problemas que los afligen depende de que ese ciclo sea cumplido : más y más individuos ascendiendo a la condición de ejercicio de reflexiones lúcidas y de adopción de opciones concientes y libres , constituyéndose un público capaz de , a su vez formular los juicios sociales que vengan a conferir a la educación y a la enseñanza el peso necesario para que ellos puedan estar adecuadamente situados dentro de la estructura general de valores de aquella sociedad.

Ninguna sociedad podrá prescindir, para su desarrollo , de la formación de individuos en las etapas posteriores a las de la educación básica y de la enseñanza fundamental . Débese reconocer ,entre tanto,que es a partir de la constitución de aquel público general que las decisiones políticas podrán alcanzar el nivel de calidad , coherencia y pertinencia que irá a permitir la convivencia democrática en condiciones de justicia y equidad social.

## LA FORMACION PARA EL TRABAJO

Volquemos ahora la atención hacia los niveles subsecuentes de la enseñanza - los de segundo y tercer grados ; concluído el ciclo de estudios fundamentales , la naturaleza del proceso se diferencia : ya no se trata sólo de apropiar al estudiante conocimientos y comprendimientos, pero también especializaciones y habilidades . Eso no quiere decir que esas propiedades no deban impregnar el ciclo antecedente; solamente que en el o en ellas serán accesorias ( en el sentido de la orientación , que debe ser la regla general ) o instrumentales ( en el sentido de la formación en casos y situaciones específicas y

peculiares )En las siguientes etapas la objetividad en el proceso se debe presentar como dominante : la formación en ese nivel debe tener una especificación concreta - aun que sin prejuicio de los avances que el estudiante debe hacer en la dirección de estudios altamente calificados.

Si bien yo pueda utilizar la imagen , pienso que mientras la enseñanza de segundo grado debe tener , para la sociedad , el sentido de crecimiento, el de tercer grado debe tener el sentido del desarrollo .Uno es fuerza , el otro es dirección. El primero está ligado a las ideas de esfuerzo y de marcha ; el segundo , a las ideas de acción y de impulso.

Las sociedades en proceso de desarrollo heredaron , en el entre tanto una concepción de valor fuera de foco de ese vínculo de ligazón entre los tres nivles de enseñanza - supervalorizando la formación de nivel superior , valorizando poco la del primer grado y despreciando, a extremo , la formación de segundo grado.Esta última fue, tradicionalmente, encarada como pasaje entre el primer y tercer grado de enseñanza preservándose la formación profesional de segundo grado para aquellos a los cuales el acceso a la enseñanza superior ya era descriminado en función de su origen social: las escuelas técnicas agrícolas para los estudiantes provenientes de familias del medio rural ; las escuelas técnicas industriales, para los provenientes de familias de operarios ; y las escuelas técnicas comerciales o de formación para el magisterio para los alumnos provenientes de familias de clase media , pertenecientes a los cuadros de los sectores terciarios de la economía , o entonces, de la máquina burocrática del Estado o de los servicios a ella directa o indirectamente ligados.

Esa concepción valorativa ha sido reforzada por el propio proceso de inducción al crecimiento económico adoptado por los paises en desarrollo . El esfuerzo en ese sentido , a partir de las decisiones de rápida incorporación de tecnologías avanzadas , introdujo modificaciones de gran significado en el proceso de reclutamiento de las empresas y en el perfil de demanda de personal en el mercado de trabajo.Los criterios para la selección, e incluso aquellos adoptados para efectos de ascenso en la carrera, pasaron a referirse a la formación de nivel superior , que asumió , cada vez más, un peso mayor dentro del conjunto de criterios utilizados para esos fines.

El resultado fue que la demanda de vacantes en los cursos de nivel superior creció enormemente - incluso más de lo que crecio la oferta de empleo en el mercado de trabajo. Y creció no sólamente en función del crecimiento de las conclusiones de curso de segundo grado , pero principalmente en función del retorno de muchos individuos que hace mucho habían concluido el segundo grado - generando una presión crítica sobre las puertas de los establecimientos de enseñanza superior.El movimiento en dirección a ese nivel de enseñanza fue de tal manera rápido y fuerte, que la mayor parte de los gobiernos no lo resistieron. La expansión de la oferta de la enseñanza superior fue procesada sin que se hiciese paralelamente, los estudios necesarios para conformar adecuadamente la oferta de enseñanza de segundo y tercer grado a las indicaciones de evolución de la estructura del mercado de trabajo y de los criterios de reclutamiento de las empresas.

Así, además de expandirse y de mejorar para poder incorporar el flujo creciente de estudiantes egresos de una enseñanza fundamental también con mejores padrones de desempeño, tanto cuanto para reincorporar aquellos que lo abandonaron precozmente, la enseñanza de segundo grado debe sobre todo cambiar. Y sólo podrá cambiar, si otros cambios son procesados en el campo de la política de empleos y salarios en el mundo del trabajo. Será necesario revisar los criterios de selección, los modos de absorción y los niveles de remuneración de aquellos que, con un aprendizaje técnico o especializado, ya tengan adquirido, en ese nivel de enseñanza , las condiciones necesarias para desempeñar funciones en un mercado de trabajo también mejor organizado.

Esa será , con seguridad , una tarea muy dificil para el planificador educacional: porque, si por un lado , la política de enseñanza ha sido perversa con ese nivel el tipo de formación, por otro hay condicionantes externos que tienden a despreciar el egreso del segundo grado y a inducir un comportamiento social tendiente a valorar la enseñanza superior como única capaz de asegurar mejores alternativas de acce-

so, de permanencia y de progreso dentro de sectores privilegiados de la administración y de la producción.

La busqueda de eslabones entre cursos y escuelas de segundo grado y las empresas,que se establescan a nivel de todo el proceso de enseñanza en ese nivel , incluso en lo que se refiere a la formulación de curriculum, podrá ser una estrategia inteligente para disminuir la presión a las puertas de las universidades y establecimientos aislados de enseñanza superior. Por otro lado, la busqueda de mayor interacción entre las escuelas de segundo grado y los establecimientos de enseñanza superior - especialmente los universitarios - podría ser otra estrategia capaz de permitir una mejor definición de currículus en un y en otros de esos niveles de enseñanza, de forma de establecerse una mejor concepción para cada curso , según la función su concluyente debe ejercer en el mercado de trabajo.

Un cambio en ese sentido no sólo revitalizaría la enseñanza de segundo grado como podría permitir una mejor adecuación de la enseñanza de tercer grado al rol que se espera sea el de los establecimientos destinados a la formación superior .

Además de la formación regular en esos niveles de enseñanza , tenemos que considerar también el tema de la educación continuada que , paralelamente , debe de funcionar de manera de garantizar, permanentemente, condiciones de actualización , a perfeccionamiento , especialización y de reconversión de conocimientos y habilidades, según sean los avances o modificaciones que vengan a ocurrir en el mundo del trabajo. No existiendo tal proceso , la busqueda por la enseñanza superior funciona como única alternativa capaz de proveer el profesional egreso de segundo grado con las condiciones necesarias para enfrentar tales cambios. Cabe al poder público - incluso como opción estratégica para garantizar el equilibrio y la tranquilidad en el funcionamiento de la enseñanza regular - mantener ese proceso , o si se diera el caso , estimular y subvencionar las empresas o instituciones que lo promuevan.

## LAS FUNCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR Y EL ROL DE LA UNIVERSIDAD

Es urgente reflexionar y actuar sobre la estructura, organización y funcionamiento de la enseñanza superior. Ningún pueblo puede darse el lujo de prescindir de un buen sistema de enseñanza superior, de la misma manera que ningún sistema de enseñanza puede sobrevivir y desarrollarse en calidad sin una buena universidad .

No asusta que no se haya alcanzado , en los países en desarrollo la misma madurez que otros países consiguieren para sus universidades y establecimientos aislados de enseñanza superior. Lo que asusta es que no se haya conseguido todavía establecer, en un gran número de aquellos primeros, algunas líneas alternativas dentro de las cuales diferentes experiencias pueden estar surgiendo - de tal manera que el camino hacia la madurez pudiese ser abreviado o , entonces , recorrido con mayor rapidez.

La formación en ese nivel de enseñanza ha sido confundida, en los países en desarrollo , con la profesionalización ( respecto a eso he hecho anteriormente algunos comentarios , al tratar el tema de la enseñanza de segundo grado) : una formación que tiende a agotarse en la enseñanza y en la calificación para el ejercicio de habilidades concretas dentro de determinado campo de ejercicio profesional, no siempre avanzando desde ahí en el sentido de alcanzar el espectro más amplio de la articulación entre

el ejercicio práctico de las actividades concernientes a su función social dentro de un proceso de desarrollo justo y ecuánime. Un avance que depende del ecuacionamiento de dos asuntos fundamentales : la pesquiza y la reflexión crítica sobre el conocimiento de un lado , y , por el otro el cuestionamiento de sus relaciones con el desarrollo económico y social. Retomando Paolo Freire en la obra ya citada , ese avance depende de que sean ecuacionados, en el proceso de formación, los asuntos ligados al compromiso social del profesional de nivel superior.

Una estrategia que preveo útil en esa caminata en busqueda de afirmación del valor de la enseñanza superior a partir del reconocimiento y práctica de la función social de sus egresos y del papel de los establecimientos que cuidan su formación, es la de una mayor aproximación de la pesquiza y de la enseñanza al proceso de decisión relativo al desarrollo local, regional y nacional. Esto puede ser hecho a través de una mayor interacción entre establecimientos, empresas y gobierno en cuya área de influencia aquellos primeros están insertados por razones de orden especial o programática. Es necesario que la pesquiza y la enseñanza que se hacen en ese nivel de enseñanza se muevan de la busqueda y trasmisión de conocimientos hacia dentro de los límites de su práctica , convirtiendo los descubrimientos y creaciones siempre en resultados concretos de apoyo o de crítica al proceso de desarrollo económico y a los rumbos del proceso de cambio social.

Una planificación consecuente en ese campo del procurar asegurar, de inmediato, tres tipos de interacción dentro del sistema educacional: en la propia universidad, entre sus distintos segmentos de conocimiento e información, de tal modo que se establezca dentro de ella y en su práctica de formación , una visión acuciosa de la problemática de esos procesos ; entre la universidad y los establecimientos aislados de enseñanza superior, sea a partir de lazos establecidos entre esos dos tipos de institución, sea a partir de una formación y actualización continuada de los cuadros docentes de aquellos últimos; y finalmente , entre los establecimientos de enseñanza superior o la formación docente en ese nivel y los de enseñanza de primero y segundo grado, de tal forma que el estudiante, especialmente en ese segundo nivel de enseñanza, pueda apropiarse de informaciones que le aseguren plenas condiciones de hacer opciones lúcidas sobre su futuro.

En ese sentido, el sistema de enseñanza superior en los países donde se admitió la expansión del número de establecimientos aislados de enseñanza ( consecuentes , de cierta forma, de su privatización ) necesita ser repensado . En él las funciones de los establecimientos necesitan ser mejor establecidas ; de la misma manera que , dentro de el , necesita ser repensado el rol de las universidades.

De cierta manera, intenté fijar anteriormente las ideas de que el saber es la base del poder y de que el ejercicio democrático del poder tiene como base un saber colectivo, capaz de permitir que la adopción de opciones se haga a partir de ejercicios de reflexiones sociales , concientes y libres. Por lo tanto, el saber no puede ser monopolio o previlegio de personas o grupos minoritarios .A la universidad cabe, en gran parte la responsabilidad de hacer que la conciencia de eso no sea una propiedad, pero si una universalidad. Como ella no puede cobijar a todos esa responsabilidad sólo será cumplida si ella es capaz de impregnar los pocos que por ella pasan con la idea de compromiso social , con los temas de deberes y derechos de cada uno dentro del tejido social - o sea con la idea de libertad , de justicia y de equidad social. Eso significa imprimir en la formación de cada uno un sentido de función y responsabilidad social del conocimiento superior, de forma que el pueda transformarse , en su práctica , en experiencias nuevas de vida solidaria, sea en el plano individual , sea en el plano colectivo.

Según Aluisio Pimenta ( * ) " la universidad es la conciencia de la comunidad, En ella las aspiraciones comunitarias toman conciencia de sí, descubren su vocación para la libertad y para la independencia ( ... ) La universidad es donde la comunidad puede reflejar sus contradicciones , pero , al mismo tiempo , la voluntad de conciliación que existe en el fondo de toda contradicción ".

( . ) PIMENTA ,Aluisio - Universidade.: a destruição de uma experiência democrática - Ed.Vozes Ltda., Petrópolis, 1984 ( pp. 45 e 46 ).

Llevada a la práctica esa idea , surge el tema de la autonomía universitaria. Para vivir ese binomio " contradicción / conciliación " y para desincumbirse de aquella responsabilidad, la universidad necesita ser libre . ¿ Cómo puede entonces el planificador conciliar, en el cumplimiento de su misión , la propuesta de ordenamiento - que es propia de la planificación - a la de autonomía - que es propia de la universidad ? .La respuesta es simple : el no puede hacer eso directamente; no puede intentar usar dos instrumentos y mecanismos propios de la planificación sin, al mismo tiempo , interferir o limitar el ejercicio de aquella autonomía. El control sobre esa autonomía no pertenece al campo de la planificación, pero si , al de la propia sociedad . El control no deberá nunca ser técnico o instrumental , pero si , social y político. La estrategia del planificador en ese caso , escapa a los esquemas tradicionales con los cuales él actua para avanzar sobre otros campos : el de la información y el de la comunicación social para la formación de opinión pública; el de la creación de facilidades a través de las cuales sean instalados mecanismos ágiles de promoción de transferencias del producto de la investigación científica , de la busqueda social y del desarrollo de tecnología para la sociedad , para su gobierno y para sus empresas ( que sirvan también para la promoción de transferencias de demandas y espectativas de la sociedad hacia dentro de los centros de investigación y enseñanza ). Los ajustes internos se harán en las universidades , según la fuerza y el sentido que asuman tales transferencias y la calidad y competencia de los que , en función de ellas , se instalen y crezcan en el seno de sus comunidades.

Autonomia, enseñanza , investigación y extensión ( esta , mucho más acción de interacción que proyección de acciones ) son los cuatro temas sobre los cuales se deberán fijar , pienso yo, la atención del planificador . Y , al contrario de lo que muestra la práctica , esa actuación deberá ser predominantemente hacia el tema de la extensión - interacción.

## LA EDUCACION CONTINUADA Y OTROS PROCESOS EDUCATIVOS

Ninguna escuela o sistema de enseñanza será suficiente para asegurar la mantención de un equilibrio entre la oferta de enseñanza que hace el proceso pedagógico y las demandas de aprendizaje y adaptación que hace en el mundo real del trabajo, el deseo de desarrollo intelectual y la espectativa de vida de una sociedad en permanante y acelerado estado de transformación.

De la misma manera, ninguna escuela o sistema de enseñanza será suficiente para enfrentar la explosión de información y de gestación de nuevos conocimientos de que son capaces de proveer los medios de comunicación de masas y los centros de investigación y desarrollo que se expanden a velocidades increibles - en número , amplitud y profundidad, en capacidad técnica.

Si por un lado no se debe actuar en el sentido de limitar la acción y el alcance de esos mecanismos e instrumentos, es necesario y es importante encontrar formas alternativas de convivencia y de concurrencia , de tal manera que no se pierda el espacio propio de unos y de otros, ni se permita tampoco , que se forme un vacio entre ellos - un vacio que sólo podrá ser llenado por la perplejidad, por la angustia y por el miedo.

El planificador educacional no puede ,por lo tanto,preocuparse exclusivamente de la enseñanza formal, regular y sistemática. Entre este y aquel mundo que se mueve fuera de el hay un espacio que, incluso fuera de su comando funciona como un campo de resonancia.Un espacio que desempeña una función de excepcional valor cuando se trata de evaluar el recorrido que los egresos hacen entre el aprendizaje formal y el acceso y el ascenso en el mundo del trabajo, del ejercicio profesional y de la vida social y

cultural.Y cuando , por otro lado, se trata de evaluar el estado del ambiente donde ese individuo se situa , sus cambios, la dirección y la fuerza con que ellos se procesan

La extrema fluidez que caracteriza ese ambiente puede y debe ser compensada por una estructura básica de agencias formales y regulares dedicadas a la educación continuada - aunque operando modalidades no formales, asistemáticas o difusas de cualificación profesional, entrenamiento funcional y aprovisionamiento personal de conocimientos o habilidades . Y es sobre esa estructura que el deberá tratar de situarse , como manera de descubrir allá, las referencias que utilizará para definir algunos de los elementos que servirán para balisar la organización del sistema de enseñanza .

Constituyen parte de esa estructura, desempeñando en ella funciones importantes :

- la red de agencias de formación de mano de obra, de entrenamiento y de calificacion para el trabajo ; y

- las redes de radiodifusión comercial y educativa , al lado de todos los demás mecanismos e instrumentos de comunicación de masa y de trasmisión selectiva y ordenada de informaciones - incluso las que se constituyen ahora teniendo como soporte la informática y la telemática.

Por su alcance y por la capacidad técnica y agilidad con que actuan en el seno de la población no escolar, con respecto a ellas el planificador deberá formar un conocimiento muy acucioso.

## 2.3 LOS CONTORNOS GENERALES DE UN PROCESO DE PLANIFICACION EDUCACIONAL CONSECUENTE

De lineando el cuadro de un sistema de enseñanza consecuente procuré dejar a la vista, implícitos, los problemas que configuran la base de referencia :

1º - Excesiva centralización de poder en manos de órganos centrales de administración del sistema, expresado por una legislación extremamente detallada y por una poderosa concentración de recursos ;

2º - Tendencia a comportamientos autoritarios dentro de el sistema ( en lo que concierne a su administración ) y dentro del proceso de enseñanza ( en lo que concierne a su formulación )

3º - Deficiente " performance " social y técnica del sistema , marcadas por deficit crónico de cobertura y bajos padrones de calidad y de rentabilidad en el proceso;

4º - Inequivoco alejamiento entre la utilidad de la enseñanza y las exigencias y expectativas sociales y económicas dictadas por las necesidades del desarrollo de las comunidades a que ella sirve;

5º - Deteriorización del peso del valor social atribuido a la educación dentro de la estructura general de valores de la sociedad en el seno de la cual el sistema de enseñanza se organiza y funciona con tales caracteristicas;

6º - Baja acentuada en el rendimiento del volumen y en el padrón de calidad de los recursos destinados y utilizados dentro del sistema de enseñanza en el proceso educativo en general.

Consideradas como verdaderas las premisas antepuestas una planificación consecuente será aquella practicada también a nivel de causas ( que están en el seno de la sociedad y que poseen una historia muy propia ) y no apenas a nivel de sus efectos ( esos , si , los problemas que brotan en el sistema de enseñanza ) .

La propuesta de planificación pasa a ser , entonces , la de buscar estrategias de acción que aseguren la superación de las causas y, simultaneamente la minimización de sus efectos - de tal manera que unas llevan a las otras, según objetivos generales prefijados y prioritariamente preestablecidos. Para tanto , tres metas deben ser preliminarmente buscadas.

Primero, el debe considerar que la reorientación del proceso no es un asunto técnico de la planificación; antes, es un asunto político de gobierno y lo que la planificación puede hacer en ese sentido, en cuanto proceso técnico , es acumular y sistematizar el conocimiento sobre esa problemática y tornar oportuna su divulgación (o sea descubrir y aprovechar las oportunidades a través de las cuales podrá transferir ese conocimiento al gobierno y a la sociedad, de manera de tornar viable aquella reorientación ) .

Segundo, la planificación debe considerar el tema de como elaborar y fijar un plano de acción de largo plazo y de como establecer,con el, un pacto duradero entre gobierno y sociedad. En otras palabras : de como insertarlos en el conjunto de los objetivos nacionales estratégicos y de sus explicitaciones tácticas y operacionales.

Finalmente el debe considerar que la implementación de la propuesta, una vez que es objeto de decisión política, dependerá de una casi total reformulación de estructuras organizacionales, de métodos y procedimientos administrativos , y de comportamiento y compromisos profesionales dentro del sistema y en sus relaciones intersectoriales y sociales .

Veamos acá más de cerca cada uno de esos temas .

## LA VIABILIZACION DEL CAMBIO EN EL SENTIDO DE UNA PLANIFICACION CONSECUENTE

Adoptemos como palabras claves en este capítulo las palabras " conocimiento" , " sensibilización " , " envolvimiento " , y " movilización " .

Los órganos de planificación debeb asumir la idea de que la sistematización de informaciones es la base de cualquier acción bien orientada.Eso significa que a ellos cabe ordenar los flujos de información y estimular su interpretación y reinterpretación hasta los niveles de su propia percepción y de la percepción de los técnicos y dirigentes de los órganos de formulación y de comando de las políticas y directrices de acción gubernamental en el sector educacional.

Datos estadísticos e informaciones de investigación y análisis institucional deben ser tratados de forma de disponer de ellos permanentemente de un cuadro depurado de la realidad , así como de sus orígenes y proyecciones futuras .El ejercicio de múltiples interpretaciones , conducidas a partir de distintos métodos y enfoques , debe figurar como actividad de base de los órganos de planificación, y sus resultados deben ser apropiados y transformados en conocimiento colectivo dentro de los órganos centrales y sectoriales. El debate sobre temas de investigación necesita ser constante, mantenido como rutina de trabajo y materia de continuado esfuerzo de comprensión y crítica. La elaboración de " papers " o " memorias de debate " debe ser estimulada y premiada , como forma de incentivo no solamente a la reflexión , pero principalmente a la circulación de ideas y opiniones . La presencia de técnicos y de los que toman decisiones de planificación tiene quejer considerada como obligatoria. La divulgación debe ser objeto de atención prioritaria, de la misma forma como debe ser considerada prioritaria la colecta de opiniones reflejas , junto a organismos y personas ajenas a la organización.

Es necesario tener siempre en mente el mal del cual padecen las organizaciones en las cuales un conocimiento profundo de sus objetivos y de las realidades donde esos objetivos se realizan no es siempre mantenido a flote. Es exactamente de eso que se establecen tendencias al autoritarismo intelectual o técnico de pocas personas o de pequeños grupos y a la pasividad , omisión , falta de creatividad y fuga a la responsabilidad del restante del personal.

La formación de ese conocimiento y la sensibilización del público interno al sistema, en todos sus niveles organizacionales , debe ser la base para una política de envolvimiento tanto de ese público interno, cuanto en etapas más desarrolladas de un público externo. Este es el paso inicial para el envolvimiento de segmentos cada vez más amplios de la sociedad para la movilización de fuerzas a través de los institutos propios de representación de intereses de grupos y clases de la propia sociedad.

De un modo general, los canales y flujos de comunicación ya existen , tanto dentro de las propias organizaciones como entre esas y sus públicos. El tema que se coloca para los órganos de planificación no es el de crearlos , más sí de sistematizarlos y de mantenerlos adaptados al nivel de resonancia adecuado a los objetivos y estrategias con las cuales la organización y las personas dentro de ellas están operando a cada momento . En otras palabras , lo que se propone es que existan , en esos órganos, una preocupación constante para garantizar perfecta sintonía entre la conformación de la realidad en un determinado momento y el acervo de conocimiento disponible acerca de ella, la inteligencia colectiva acerca de las relaciones entre realidad y conocimiento y el ordenamiento de las acciones consecuentes del proceso de formulaciones y decisiones de planificación.

Nunca está demás recordar que esa es la única contraofensiva que los órganos de planificación pueden colocar en práctica frente a la expansión violenta de los medios de comunicación de masas, que a todos alcanzan con una cantidad excepcional de mensajes de la periferia de cada sistema. Mensajes que están referidos en su casi totalidad , a aquello que emerge a la superficie, que se manifiesta como excepcional, que atrae menos por el contenido del mensaje y más por el impacto que el causa o puede causar por sí mismo. Mostrar la intimidad de cada sistema es una forma de promover el conocimiento , el envolvimiento y la movilización ) ( que antes colocamos como una meta a ser alcanzada) teniendo en cuenta balisar y evaluar una propuesta de acción a largo plazo.

LA CONFIGURACION DE UN PLAN DE CAMBIO

La obtención de un cuadro de adhesión social alcuadro debe llevar, consecuentemente, a la formulación de un plan de cambio.

La idea central acá es que le corresponde a los órganos de planificación " sensorial" las repercuciones del primer movimiento, esto es captar las respuestas a las estimulaciones provocadas en la primera etapa de aquella acción estratégica, ordenarlas y , a partir de ese ordenamiento, provocar las acciones que resultarán en nuevas formulaciones. Al mismo tiempo, dirigir tales formulaciones a los órganos competentes para traducirlas y sobre ellas tomar decisiones de planificación.

El esquema de operación en ese caso es altamente complejo . El retorno a las primeras estimulaciones tiende a ser confuso.Los canales de comunicación no siempre son inmediatamente reconocibles. Los flujos son invariablemente desordenados . Los mensajes no guardan elevado grado de coherencia entre sí. La estimulación, al proporcionar conocimiento de la realidad , crea por sí sola la espectativa de cambio y ese a la vez , genera ansiedad. La primera impresión es la de subversión del orden y de desestructuración general del sistema y de los principios que lo mantienen. La sensación será , con seguridad , la de proximidad del abismo.

El ingenio de los órganos de planificación será , en ese momento , el de evitar que la sensación de vacio domine la organización y a sus dirigentes . Y esos órganos sólo podrán hacer eso si disponieran del arte y talento para ver el nuevo orden dentro del desórden que fatalmente parecerá estar o estará de hecho establecido.

Esa fase es caracterizada por un llamado muy fuerte a tareas de articulación con agencias externas al propio órgano: asambleas, congresos , cámaras de representación , consejos, comisiones, sindicatos , federaciones y confederaciones de sindicatos, asociaciones de clase de personal del propio sistema, asociaciones de consejos profesionales etc . Los debates y negociaciones serán intensos, como intensa deberá ser la divulgación de informaciones relativas a cada paso , a cada conflicto de opiniones, a cada decisión. Todos los argumentos y contra argumentos deberán ser analizados y evaluados y todas las dudas disipadas hasta que un esbozo de plan pueda ser , finalmente, sometido a la deliberación de instancias de poder competentes.

El plan deberá mostrar , en sus líneas maestras , estrecha coherencia entre las acciones propuestas y los medios necesarios para promoverlas. Eso significa que necesitan estar referidas todas aquellas medidas que, no siendo propias al sector, merecen ser adoptadas en el sentido de viabilizar su implementación. El encadenamiento de acciones de caracter estratégico y táctico con acciones de caracter operacional necesitará estar demostrado y explicitado sin prejuicio, evidentemente , de otras a ser adoptadas a lo largo de su ejecución, según indiquen las condiciones del momento y los resultados de las actividades y análisis de acompañamiento y evaluación. Obviamente , es fundamental que objetivos y metas estén claramente definidos, de tal modo que resultados parciales y finales puedan ser apurados de manera continuada.

Programas específicos deben ser considerados en el plan, teniendo en cuenta mantener el clima de diálogo establecido en fase anterior y recrearlos según las nuevas condiciones que van a emerger a lo largo de su ejecución. Es importante que ese clima sea mantenido hasta que los padrones de desempeño cualitativo y cuantitativo alcancen valores significativamente diferenciados de los obervados antes y que señales evidentes de la formación de públicos interesados en el tema educacional puedan ser detectados con seguridad.

## EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL PLAN

La puesta en marcha de un esquema de esa naturaleza exigirá , de por sí, profundas modificaciones en la organización y en el funcionamiento de los órganos y en el comportamiento de dirigentes y de personal técnico y administrativo. Otras modificaciones deberán ser concebidas y ordenadas para hacer frente a la implementación del plan. Programas de reforma administrativa, de formación y entrenamiento y de cambio de comportamiento ya estarán siendo ejecutados desde las fases anteriores y necesitan ser estratégica y tácticamente accionados en esa tercera fase del proceso de cambio.

Mecanismos e instrumentos nuevos necesitan ser concebidos e implantados, de forma de garantizar la dinámica y la consistencia de las acciones de cambio proyectadas en el plan . Especial atención deberá ser dada , en ese caso, a los esfuerzos orientados hacia la racionalización administrativa , la modernización de métodos de trabajo, la descentralización de procedimientos burocráticos y la des - concentración del poder de decisión.

En ese capítulo me parece importante desviar un poco la atención del lector .Primero ,porque la concepción del plan y su implementación son temas tan particulares de cada realidad sobre la cual la planificación actua que dificilmente mayores detalles podrían ser adelantados en un texto como este.Segundo , porque lo que realmente estará en juego , no es el plan en sí , ni su implementación, pero sí , la capacidad de generar las condiciones para que el plan exista sea consecuente y pueda ser implementado con consecuencia.

La capacidad de generación y logro de ese proceso es en verdad , el tema escencial - y es sobre el que nos detendremos más.

## LA CAPACIDAD DE GENERACION Y GESTION DEL PROCESO

Inequívocamente hay componentes que impiden, dificultan, condicionan o estimulan y facilitan la puesta en marcha de mantención del proceso de cambio .Esos componentes pueden tanto estar en el ámbito de configuración del régimen de gobierno o de formulación de sus políticas , o como en el ámbito de caracterización del orden gerencial interno de los órganos que actuan en el seno del sistema.

Esos componentes poseen un peso significativo cuando el regimen es autoritario o el gobierno se ve envuelto en dificultades de sustentación política o de control de la economía. O , entonces , cuando la organización y funcionamiento de los órganos, aliviados de una función disfuncional e incompetente , impiden que el proceso de planificación pueda afirmarse en su concepción más amplia. En tal situación la tendencia es la de que :

1º - el órgano de planificación esté situado, dentro de la estructura jerárquica de la organización, imposición no compatible con los requisitos básicos para el desempeño de sus funciones;

2º - sus competencias están mal definidas , impidiendo que el proceso y los esquemas de control de las actividades descentralizadas de planificación puedan ser sistematizadas;

3º - sus actividades están orientadas predominantemente hacia temas accesorios o instrumentales : asesoramiento de rutina, elaboración y análisis de proyecto , preparación del presupuesto y acompañamiento de su ejecución , negociación de nuevos recursos , preparación de relatos de estudios o de gestión etc.

Cuando el peso de tales componentes no es significativo, entonces el componente técnico es el único que marcará el buen o mal desempeño del órgano. En este caso , para un mal desempeño las causas estarán probablemente relacionados con temas como :

1º - fallas en el proceso de gestión del sistema, sea a cuenta de incorrecciones en su concepción sea a cuenta de incompetencia técnica o incapacidad profesional de sus dirigentes ;

2º - inadecuación de los recursos instrumentales del sistema a la dinámica propia de los órganos o de las acciones por ellos conducidas ;

3º - deficiencia en la composición de los cuadros dirigentes del órgano o de los cuadros técnicos de planificación.

A partir de esas consideraciones , es posible hacer algunas interferencias y destacar puntos claves que conforman el diseño de la problemática educativa, por un lado y de la problematica de su planificación, por otro - siempre teniendo los paises en desarrollo como cuadro de referencia . Creo que los siguientes item , de entre otros más específicos, pueden ser relacionados:

1º - el instrumental de la planificación ha sido usado , en el sector educativo en particular, casi exclusivamente como apoyo al proceso de gestión, sirviendo poco como apoyo al proceso de formulaciones políticas y estratégicas. Analizado dentro de esa perspectiva, el proceso de planificación emerge como mecanismo de caracter dominantemente operacional y autoritario , con efectos puntuales, superficiales y de corto plazo.

2º - la planificación en ese sector opera en condiciones extremadamente complejas, dictadas por las relaciones que se establecen por el trinomio enseñanza - educación - cultura - que interactuan, a su vez , según las relaciones de interdependencias cuya naturaleza es compleja y dificil de ser medida a priori o evaluada a posteriori.

3º - las distintas dinámicas que presiden los cambios en el sector social y en el sector económico tornan difícil de planificar y compleja la gestión del proceso . La planificación educativa opera dentro de un marco en que las escenas se desarrollan en ritmo y velocidad diferente, exigiendo un estilo de ajustes de dificil concepción y ejecución .

4º - la falta de dominio sobre esos dos últimos temas tiende a llevar el proceso de planificación en el sector educativo para el campo del " hacer" ( su aspecto gerencial -operacional) ,desviándolo de su campo propio del " hacer hacer " o " hacer suceder" ( su aspecto estratégico - táctico). Como las acciones que ahí se desenvuelven son más de proceso que de producción , las evaluaciones relativas a la calidad , eficiencia y eficacia del propio proceso de planificación se toman difíciles intalandose , en el medio donde el se desarrolla , un cierto clima de angustia , cuando no de desacrédito.

5º - la minimización de estas condiciones y sensaciones dependerá del cuanto se pueda hacer para recrear, en ese sector , un estilo propio de planificación que sea consecuente , esto es, que opere en un plan de objetivos traducibles en medidas de cambio.

Una propuesta de esa naturaleza implicará una profunda alteración en el perfil del planificador , sea él el técnico de planificación, sea el que toma decisiones de planificación. Y es exactamente teniendo en cuenta eso que, al seguir , procurará delinear algunas ideas respecto al temas de la formación del profesional que, temporaria o permanentemente , opera dentro de los límites del llamado sistema de planificación.

PARTE 3 - EL SISTEMA Y EL PROCESO DE PLANIFICACION, EL PERFIL Y LA FORMACION DEL PLANIFICADOR

Son por lo menos tres las grandes líneas de pensamiento que sostienen la defensa del proceso de planificación educacional, resumidamente expuesto de la siguiente manera :( 8 )

1º - el proceso de planificación aplicado a la educación es un camino eficaz para la disminución de la pobreza , de la injusticia social, de la represión política y de la descriminación económica .

Ella funcionaria , en ese caso , como apoyo a la concretización de manifestaciones sociales tendientes a esperar una anhelada reducción de desigualdades.

Siguiendo es línea de raciocinio las sociedades tenderían a anhelar una educación capaz de asegurar a las poblaciones marginadas de sus riquezas y beneficios un futuro " menos desigual"

Bien , esa es una manera de pensar que trae , dentro de sí misma , una revelación de por sí discriminatoria : una planificación concebida sobre premisas y objetivos de esa naturaleza difícilmente será consecuente en términos de eliminación de desigualdades. Por el contrario , será un instrumento de su perpetuación, aunque disimulada bajo ilusorios índices de expansión de atención y otras medidas de " perfonce " .

2º el proceso de planificación educacional puede conducir a cambios sociales ordenados y controlados, superando las limitaciones antepuestas a la primera línea de pensamiento.

La aplicación de las técnicas de planificación al proceso educacional conduciría fatalmente a una nueva etapa de percepción y de conciencia sobre los orígenes de las desigualdades , la que a su vez , conducirá a la sociedad rumbo a los cambios , a partir de los cuales aquellas desigualdades sería , entonces , superadas.

Esa es una forma de pensar que presupone si es posible, a través de la educación, eliminar tensiones y conflictos en el seno de la sociedad , vaciando todos los gustos y tendencias para el ejercicio del poder entre clases y grupos dominantes y dominados y , finalmente, pulverizar los mecanismos de defensa de minorías privilegiadas .

3º - el proceso de planificación, cualquiera que sean las premisas sobre las cuales el se sostiene sólo podrá ser consecuente si fueren suficientes los conocimientos y los recursos para una intervención completa y objetiva en la problématica educacional en gestión.

O sea ; el será consecuente solamente si estuvieran disponibles todos los recursos normativos, humanos, materiales, metodológicos, tecnológicos informativos y financieros necesarios ; y si estuvieren organizados y calificados todos los instrumentos de intervención en el proceso.

Dado el conocimiento de la problemática del subdesarrollo , eso significa que el solo será consecuente, según esa perspectiva , si aplicado en condiciones que ni siquiera los paises en desarrollo consiguieron establecer.

Retomo ese tema antes de entrar en las consideraciones que me propusse desarrollar en ese capítulo , a penas para fijar , una premisa : la de que el proceso educacional, el sistema de planificación y el perfil de los profesionales en el involucrados no pueden ser apriori definidos. No existe receta para eso ; El conocimiento que se forma acerca del primero , el orden que se le da al segundo , el estilo y la calidad que se instalan para ordenar y ejecutar acciones de cambio guardan estrecha relación con el estado en que se encuentra la sociedad , y , dentro de ella , con las caracteristicas de cada uno de los elementos de control de los movimientos de cambio que la animan.

Más todavía : conocidos tales elementos , las acciones a ordenar deberán ser concebidas según un diseño propio guardando relación con los distintos matices que tanto pueden estar referidoos a temas de espacio o de tiempo, como a temas culturales o económicos . Por eso , los siguientes argumentos relativos al sistema y proceso de planificación , al perfil y a la formación del profesional que en ellos actúa deben ser entendidos dentro de los límites de la propia experiencia del autor, conformados según el cuadro de referencia cultural y educacional sobre el cual esa experiencia se viene acumulando.

## 3.1 -EL " SISTEMA " Y EL " PROCESO " DE PLANIFICACION

De manera general , planificar es ordenar recursos y acciones tomando en cuenta un determinado objetivo.

Según Pedro Lincoln Mattos (* ) , " planificar es pensar organizadamente en función de decisiones a tomar ". En las organizaciones complejas , ese acto de pensar se traduce en un proceso sistematizado al cual concurren normas , procedimientos , informaciones , recursos y personas interligadoos según una lógica propia a la organización, a sus funciones y a sus objetivos.

Todos esos elementos se constituyen en " sistemas " en la medida en que la lógica interna de la organización fije para el control de ese tipo de actividades , una cadena de relaciones jerárquicas, espaciales, temporales, metodológicas y administrativas capaces de configurar una base sobre la cual el acto de pensar asuma características de flujo - o sea , obedezca a un ciclo bien definido de eventos que antededen y sigan a episodios llamados " toma de decisiones ".

Antecede los episodios de toma de decisiones la línea de actividades en el proceso que va desde la investigación de la realidad hasta la conformación de objetivos y la definición de caminos alternativos para su alcance.Siguen a la decisiones, la línea de actividades que va desde el detalle de las acciones hasta su acompañamiento , control y evaluación. Se cierra así un ciclo, ya que a las informaciones de evaluación se juntarán las de investigación de la realidad.

Ese ciclo común a las organizaciones. Su operacionalización , sin embargo , varia de órgano a órgano dentro de una misma estructura jerárquica de los órganos componentes del sistema . En el tope de la escala , el énfasis de la planificación se concentra en el campo de actividades de apoyo a las decisiones estratégicas y tácticas . En los niveles inferiores de la escala , ella se mueve hacia el campo de las actividades de apoyo a las decisiones logísticas . Esa división no es, evidentemente pura. En cualquier nivel de la escala coexisten uno y otro tipo de decisiones .Lo que es importante, por lo tanto, es considerar donde y como el énfasis de las decisiones y el campo de acción y complejidad de las actividades se manifiesta.

---

( * ) MATTOS , Pedro Lincoln C.L. - " O Processo de Planejamento no Ministério de Educação e Cultura" Secretaría Gral, 1981 (mimeografado)

A pesar de esa diferenciación el proceso se sostiene sobre algunos principios que, son comunes en cualquiera de los niveles donde el se desarrolla.

1º - la planificación debe desarrollarse, en toda su totalidad , próxima y en el mismo ritmo en que se suceden los episodios de toma de decisiones dentro del nivel de decisión al cual el sirve o asesora .

2º - la planificación necesita cuidar que las decisiones adoptadas en su nombre sean implementadas y produzcan consecuencias. Eso significa que debe haber íntima articulación entre las actividades que anteceden y suceden a las tomas de decisiones.

3º - el sistema y el proceso de planificación necesitan estar organizados de tal manera que siempre está asegurado el sentido de relevancia de la programación concebida , implementada apartir de las decisiones tomadas .

Eso significa que la implementación de las decisiones tomadas no es un asunto meramente administrativo, y que como tal deba hiur al dominio y control del sistema y del proceso . Significa también que el proceso debe permear todo el tejido organizacional, y es exactamente eso que le da caracter de sistema .

4* - el lenguaje y los métodos de planificación deben reproducirse de manera inteligible a través de todas las unidades en la estructura de órganos del sector. Luego , el proceso debe disponer de instrumentos para codificación y descodificación del mensaje a lo largo de la estructura de comando de las acciones, desde el nivel de su formulación estratégica hasta el nivel de ejecución de acciones concretas .

5* - la " función planificación " no es localizable en los organogramas ; las unidades responsables por la instrumentalización, dinámica y calificación de esa función ( y que constituye elementos y propiedades del proceso) es que son ubicables . Ese es un asunto que es la consecuencia del hecho de ser la planificación el proceso a través del cual las organizaciones, así como el sistema que ellas constituyen , piensa.

Es a la luz de este último principio que intentaré elaborar algunas consideraciones sobre el perfil del planificador .

## 3.2 - EL PERFIL DEL " PLANIFICADOR "

Primero que nada,es necesario trabajar el concepto que está tras la palabra " planificador " , tal como es utilizada en este texto.

Retomaré el concepto de"planificar " que usé anteriormente. " Planificar es pensar organizadamente en función y decisiones a tomar ". La expresión " pensar organizadamente "

fue adoptada con el sentido de"ordenar informaciones tomando en cuenta establecer conocimientos sobre"; de" buscar el saber respecto a un determinado tema " , "aprender el sentido de " . La expresión " decisiones a tomar " fue adoptada con el mismo significado de"decisiones de planificación a tomar" ; "de " toma de decisiones de planificación ".

Las dos expresiones están ligadas por una relación de dependencia funcional de valor (saber para decidir ) y de tiempo ( saber primero para decidir en seguida) .

Ellas no distinguen , sin embargo , quien planifica de quien toma decisiones de planificación, implícitamente ligados a través de la idea de " pensar " en función de decisiones a tomar . La definición no reconoce , por tanto , el técnico y el que toma decisiones , ni los individualiza. El " planificador " tanto es el " técnico de planificación " como es , también , el " que toma decisiones " . El concepto que está por detrás de uno y de otro no es de naturaleza funcional , pero sí de naturaleza coyuntural o administrativa ( para usar una referencia propia a la vida de las organizaciones ) . Lo que diferencia uno del otro es la situación en que ellos se encuentran , en determinados instantes , dentro de la organización burocrática.

Lo que se pretende colocar con estas esplicitaciones es el hecho de que " planificadores " son todos aquellos que actuan sobre determinados procesos que desarrollan ciertas actividades y que en determinados momentos deben " tomar decisiones " . No importa si tales decisiones sean adoptadas sobre las tareas que ejecutan , o entonces sobre el sentido de las intervenciones hacia lo cual ellas apuntan. Estarán actuando " técnicamente " cuando el desempeño de esas tareas indicara una situación de decisión alternativa y estarán actuando " decisoriamente " cuando la indicación se refiera a un curso de acción dado producto de una decisión alternativa a escoger o a ser escogida .

Observado dentro de esa óptica , el planificador puede estar en una posición ( pensar) o en otra ( decidir ) , o en ambas al mismo tiempo ( pensar y decidir ) . La condición que define la posición en que se encuentra dependerá del instrumental de que hace uso en el desempeño de sus funciones , que será o aquel que promueve " saber " ( en el primer caso)o , entonces , lo que esplicita " poder" ( en el segundo caso ) . Y en cada una de esas posiciones no puede el planificador abstraerse del conocimiento sobre la naturaleza del instrumental utilizado en el proceso .En otras palabras, el conocimiento sobre el instrumental que sostiene el planificador en una o en otra de las posiciones debe ser parte de su repertorio - cualquiera que sea la condición en que ese instrumental este en uso en una determinada posición( técnica o gerencial ) .

Si de el planificador se espera el dominio de las técnicas , de busqueda de saber y de las del ejercicio del poder , de el se exigirá el uso pleno de unas y otras según la posición y la condición en que se encuentra. Lo mismo que decir que se exigirá de el , el máximo de eficiencia y competencia en el uso de las técnicas de busqueda de saber ( si la función que desempeña es técnica ) . O el máximo de eficiencia y competencia en el uso de las técnicas de ejercicio del poder ( si su función es gerencial) . Luego , hay diferentes niveles de exigencia respecto al uso de un mismo arsenal de conocimientos y habilidades que sirven al desempeño profesional del individuo, dentro de una organización.

Intentará explotar un poco más el tema. No parece inconcebible imaginar que el técnico de planificación pueda ejercer plenamente su rol y desempeñar a gusto su función si el desconoce ya sea la mecánica del proceso decisorio , o sea su dinámica. Más todavia: el no sólo debe conocer los aspectos técnicos que involucren una toma de decisiones , como también el comportamiento del que decide frente a esos aspectos y frente a las condicionamientos que , en un determinado momento y para una situación dada , exigan de él, el que decide , una toma de posición frente al propio hecho de ejercer su poder. Del mismo modo , me parece difícil al que toma decisiones firmar una determinada posición sin conocer ni al técnico de planificación que lo informa y orienta , ni los métodos y técnicas por él técnico, manipulados para formular sus juicios .

Hablar, pues , de un " técnico de planificación " y del " que toma decisiones de planificación" es inconsecuente - a menos que esta discriminación sólo esté sirviendo a propósitos muy específicos ( como, por ejemplo , el de distinguir posiciones administrativas o establecer el énfasis de programas de formación o entrenamiento- lo que no es el caso , ahora ) .

La consecuencia de ese entendimiento es obvia : todos son, dentro de una organización planificadores .La generalización es perfecta . Al final, dentro de una organización, el ejercicio de cualquier tarea exige un mínimo de experiencia y su ejecución eficiente exige un mínimo de orden .Y pensar decidir y actuar de tal manera que la decisión sea eficaz son las bases de lo que acostumbramos llamar de planificación consecuente.

Como no se trata acá de un concepto de planificación, pero si de su práctica y como no se está enfocando el campo de su operacionalización , sino el de su formulación, retomo el tema en ese punto a partir de la siguiente afirmación: el planificador educacional es el individuo que, en el plano de las decisiones estratégicas y tácticas organiza informaciones y , a partir de ellas , induce o conduce la adopción de objetivos y metas y de cursos alternativos de la acción tomando en cuenta el alcance de resultados correctos y concretos, según sean los recursos disponibles.

Más aún : como también no se está tratando de situaciones y organizaciones simples ni de condiciones puras para el desarrollo de ese proceso , incorporo un otro diferencial a partir de una segunda afirmación : el técnico de planificación y el que toma decisiones de planificación son individuos que , en el desempeño de sus funciones de planificadores , ejecutan actividades específicas; el primero en el campo de informaciones e idealización de alternativas de solución; el segundo en el campo del análisis de viabilidad político - administrativa y de las condiciones de ejercicio del poder de decisión sobre las alternativas idealizadas.

En el contexto de la primera afirmativa están implicitas las actividades de gestión del sistema de planificación : a - concepción y administración de sistemas de información y de programas de investigación y busqueda ; b - de análisis , interpretación y reinterpretación de resultados de investigaciones y busquedas ; c - de acompañamiento y evaluación de las acciones en curso; d - de estudios comparativos entre las acciones emprendidas , su impacto sobre la realidad que se pretendía mantener o alterar en los nuevos valores asumidos por las variables de control anteriormente consideradas;e - de formulación de alternativas de solución y de indicación de las estrategias de trabajo a ser consideradas en el detalle de programas y proyectos para su implementación ; f- de parametrización de objetivos y metas ; g- de fijación de los instrumentos , mecanismos y variables de control;h- de recuento de costos y evaluación de resultados ; i- de colocación y calificación de los recursos necesarios.

En el contexto de la segunda afirmativa están implícitas : a - las actividades de gestión de los procesos dentro del sistema de planificación ( papel de los dirigentes de las unidades técnicas, responsables por procesos o actividades del propio sistema ); y b - las actividades de gestión de los recursos de organización ( papel de los dirigentes de las unidades administrativas responsables por procesos de decisión y de implementación de decisiones estratégicas ).

## LOS PERFILES DEL TECNICO Y DEL QUE TOMA DECISIONES DE PLANIFICACION

Delineada las posiciones y condiciones de ejercicio de la función " planificación", podremos entonces diseñar el perfil del profesional que la va a desempeñar . Veamos primero cuales son los trazos comunes para , enseguida , intentar definir otros específicos , y que emergen apenas cuando el ocupa una u otra de las posiciones y condiciones arriba explicitadas .

### Trazos generales del perfil del "planificador" .

La premisa fundamental es la de que el planificador sea un profesional de formación superior , portador de un amplio bagaje de conocimientos en el campo educacional/ cultural y de experiencias de gestión de organizaciones complejas . Ese bagaje debe abastecerlos de :

1º - capacidad de reflexión y comprensión de los fenómenos ligados a la formación cultural y económica y sus relaciones con la organización social y política de las sociedades de los países en desarrollo , así como de comprensión del sentido de las diferentes ideologías y estrategias de organización del Estado y del impulso para el esfuerzo de desarrollo adoptado por los distintos países, según hayan sido las condiciones de puesta en marcha y mantención de ese esfuerzo ;

2º -conocimiento general, aunque no profundizado , de los delineamientos que imperan en el orden económico mundial y que determinan contingencias relevantes en la dinámica interna de su propio país;

3º -dominio sobre los elementos claves de formación histórica de su propio país sobre las influencias culturales y políticas que hayan determinado la organización social y económica en vigencia, la conformación del orden institucional, los ejes del poder que lo sustentan y los modos de incorporación tecnológica en el contexto social y económico;

4º - capacidad de reconocer los vectores dominantes en las relaciones entre sociedad, cultura y educación y de formular juicios sobre los valores y el sentido de los movimientos sociales de cambio que las conforman;

5º - conocimiento y vivencia de la problemática gerencial de organizaciones complejas, especialmente en que lo que se refiere a su inserción en el campo de las relaciones intersectoriales , intergubernamentales;

6º - comportamientos y habilidades en el trato de temas complejos , relación humana y organización del trabajo, ven como dominio de los métodos y técnicas comunmente utilizados en los procesos de planificación, administración general y desarrollo de recursos humanos;

7º capacidad de comprensión y dominio de los temas básicos de la problemática educacional:

- disparidades socio - educativas entre segmentos de la población y sus relaciones con el desarrollo económico y social ; sus causas y efectos ;

- condicionantes de esas disparidades en el plano de administración y de financiamiento de la enseñanza.

- reflejos de esas disparidades y condicionates en el ambiente intra y extraescolar;

- recursos del sistema; infra - estructura física ; cuerpo docente; alumnado; leyes y normas que rigen su funcionamiento ; métodos y técnicas de organización y control del proceso; flujos de información y de recuros;

- presupuesto y finanzas aplicadas en el sector , en sus distintos niveles y áreas padrones de costo para mantención de las actividades y desarrollo del sistema;

- relaciones entre educación y empleo ; entre enseñanza y formación para el trabajo ; entre los contenidos pedagógicos y los criterios de reclutamiento y selección por las empresas.

Un repertorio de conocimientos de tal orden puede parecer una exigencia exagerada . ¡En verdad ella no se encuentra tan desubicada ¡ basta que se parta del presupuesto de que el planificador desempeña , de hecho , múltiples funciones, a cada una de ellas correspondiendo múltiples exigencias de formación y de experiencias. Al final , tomar decisiones es algo mucho más complejo que aplicar un conjunto de técnicas sobre un determinado conjunto de informaciones.

Del que toma decisiones de planificación se exigirá mucho más que conocimientos técnicos. De él se exigirá ingenio y arte ; talento y visión de conjunto : sentido de oportunidad y perspectiva del futuro; capacidad de articulación de ideas y de comprensión del sentido de cada información dentro de un campo de ideas articuladas .

Es necesario tener siempre en cuenta que , en el desarrollo de sus funciones , ese individuo deberá tener condiciones de, primero , tornar económicos y socialmente productivos los recursos disponibles ; segundo de involucrar en esa tarea a todas las personas que puedan o deben contribuir para que aquella primera proposición se realice. Eso significa que , además de un caracter emprendedor sus acciones y decisiones deben poseer un caracter optimizador, coordinador e impulsor. Finalmente, es necesario que el palnificador posea condiciones de responder públicamente por la calidad de sus decisiones , de manera de obtener , para la organización donde desempeña aquellas dos primeras funciones , la adhesión de su público - objetivo ( 9 ).

trazos específicos del perfil del " que toma decisiones de planificación "

---

El aspecto fundamental a considerar , en ese caso , es el de que el " que toma decisiones de planificación " debe tener articulada a los trazos del "planificador " , la conciencia del significado de lo que sean el " ejercicio del poder " y las " oportunidades " y " condicionantes" de su práctica.

En otras palabras , la espectativa es la de que el " que toma decisiones de planifi-

cación ,pueda juntar a las aptitudes de él " planificador " las calidades exigidas para el ejercicio de la función de " gerencia" : sensibilidad , equilibrio , determinación y liderazgo .

Tales cualidades son muy personales y para desarrollarlas cualquier proceso de formación sólo contribuye accesoriamente . De manera general , estas últimas calidades sólo se cristalizan a lo largo del ejercicio de una carrera profesional( para cuyo recuento los tests y evaluaciones son capaces de indicar posibilidades y probabilidades).

A primera vista , el perfil arriba colocado puede ser confundido con el de un super - hombre . No se trata de eso , si se considera que "el que toma decisiones de planificación " no puede ser imaginado como una dimensión absoluta , sino que relativa . El es un profesional cercado de otros profesionales y técnicos, cargado de experiencia en el ejercicio de liderazgo y , sobre todo , dotado de una capacidad - esta sí , muy propia - de articulación , envolvimiento y movilización. Más que saber ( en el sentido de dominar un conocimiento ) el debe " saber saber" ( en el sentido de ser capaz de conducir e inducir a la busqueda de informaciones y a su interpretación , reinterpretación y anális alternativo ).

## Trazos específicos del perfil del " técnico de planificación"

El " técnico de planificación " es , sobretodo , un profesional capaz de manipular los instrumentos de sustentación al proceso de toma de decisiones , de conocer los mecanismos de decisión , de organización y de comprender la lógica de toma de decisión del " planificador " frente a los objetivos de la organización en general , y del " que toma decisiones de planificación " , en particular.

A pesar de ser esos los caracteres dominantes , el ejercicio de la función exige de él algunas otras cualidades . El " técnico de planificación" debe ser capaz de identificar marcas y tendencias de comportamientos individuales o de grupos dentro de la organización y de identificar, a partir de ellas , cuales son los juegos de fuerzas dominantes en la estructura del órgano , a que propósitos ellos sirven y hacia donde apuntan. Finalmente , él debe ser capaz de avanzar por entre ese tejido de voluntades de poder sin perder de vista los objetivos mayores de la organización, la finalidad de cada una de sus unidades , la perpectiva de cada uno que decide, la fuerza y sentido de la política establecida en los niveles superiores , tanto en lo que se refiere a la naturalesa de las estrategias en curso y al peso relativo de los problemas a que tales políticas y estrategias buscan superar.

Acá es necesario advertir, que el peor técnico de planificación es aquel que se atiene exclusivamente a la aplicación de sus conocimientos especializados, creyendo que sólo ellos son suficientes para resolver problemas o inducir a adopción de soluciones propuestas. La planificación no se confunde con las técnicas que la mantienen . Esto porque el es , en verdad , un elemento de ligazón en el juego de poder que se da dentro de las estructuras organizacionales y entre estas y las fuerzas de poder que la acercan y le dan vida.

La planificación es exactamente el proceso que da calidad y sentido a estos juegos, que les da sentido , fuerza y vigor y que les crea las oportunidades de que se revelen en el momento adecuado , dentro de la lógica correcta . Por eso , el perfil del técnico de planificación no puede ser configurado al margen de aquel del que toma decisiones de planificación.

## 3.3 - LA FORMACION DEL PLANIFICADOR

### ALGUNOS COMENTARIOS GENERICOS

Los puntos escenciales que definen los perfiles del " técnico " y del que " toma decisiones" de planificación apuntan a hacia algunos " elementos comunes" en la formación de uno y de otro , principalmente porque se trata de profesionales que ya se encuentran en un ambiente de trabajo altamente calificado. Se exige para ellos, algo más que entrenamiento, del refinamiento intelectual y del delineamiento profesional necesario para el crecimiento y ajuste al desarrollo de sus funciones, siempre a causa de los objetivos organizacionales en pauta.

La formación de base, adquirida en el proceso formal de aprendizaje secundario, superior, se debe sumar a la escalada dentro del propio proceso regular de crecimiento, profesional en la carrera y de ascenso funcional en la organización.

A ese proceso debe estar articulado, paralelamente, el de entrenamiento en servicio específico de cada organización dentro de la cual parte de esa carrera será desarrollada , además de otros tipos de perfeccionamiento o de calificación técnico - profesional estimulados por la organización o dictados por el interés del individuo. Al fin , un esquema que nada tiene de excepcional, y que necesita estar perfectamente encuadrado dentro de la política de desarrollo de recursos humanos de cualquier organización pública o privada .

Es necesario tener siempre en mente, cuando se habla de procesos de formación en las organizaciones complejas, especialmente en las organizaciones públicas, que lo fundamental no se refiere a programas especiales que se han concebido y experimentado ( y que serán siempre accesorios con objetivos coyunturales , y específicos ). La práctica revela que programas de esa naturaleza son esporádicos, en la mayor parte de las veces como consecuencia de decisiones de unidades de la estructura administrativa adoptada con vista a atender a situaciones de emergencia o , entonces , dentro de condiciones absolutamente atípicas en la vida de cada uno.Usualmente tales decisiones ocurren sin cualquier articulación o vinculación más estrecha con la unidad responsable por la política de desarrollo de recursos humanos.

En esos casos, a la par de diversas señales de ganancias personales, las organizaciones terminan por no beneficiarse con sus resultados , por el contrario, la experiencia muestra, en muchos casos , la medida de resultados se presenta o en la forma de pérdida del personal o , entonces , en la del surgimiento de disfunciones y distorsiones graves , sea en los padrones de relacionamiento interpersonal, o en las presiones a consecuencia de los cambios de cargo o de salarios , o todavía , por la emergencia de focos de insatisfacción, de angustia o de frustración .

Al cabo de una acción de esa naturaleza , dentro de un cuadro fuera de foco de lógica y de coherencia internas , tanto la acción puesta en marcha como la agencia responsable estarán sujetas a la perspectiva de una evaluación negativa en términos de resultados efectivamente obtenidos.

Por lo tanto, la aceptación de un programa especial de formación que no esté respaldado por un plan general concebido con base en una política de desarrollo permanente de recursos humanos , será siempre un riesgo , tanto para la propia organización como para la agencia involucrada en el proceso de su concepción e implementación .

Otro aspecto es el considerado cuando se habla en desarrollo de recursos humanos es lo que se refiere a la estrecha relación que debe haber entre los objetivos de los programas de formación y los de la propia organización donde tales esfuerzos son conducidos , especialmente cuando tales programas están orientados para los grupos de individuos situados en el nivel del proceso de gestión superior.Es lo que ocurre cuando se trata de personal de planificación ( técnicos y los que toman decisiones ) cuya formación no puede estar disociada de los objetivos con los cuales irán a operar . Incluso tratándose de asuntos técnicos y operacionales del propio proceso de planificación, es necesario que haya , siempre , respuestas a las preguntas "¿ formar para que ? " , " ¿ formar con qué propósito ? "

Finalmente, es necesario que a la puesta en marcha de programas de formación en ese nivel corresponda, implícita y explícitamente , la idea de analisis y cambio institucional. Al lado de la instalación de un mayor nivel de competencia técnica y gerencial es fundamental que sean promovidas las alteraciones estructurales y procesales capaces de favorecer la afirmación de aquella competencia de crear el clima donde ella pueda brotar y producir resultados .

Así concebida, se entiende mejor de que el tema es mucho más complejo que lo que parece a primera vista , incluso con la reserva de que programas específicos pueden y deben ser mantenidos tomando en cuenta el perfeccionamiento de ciertas actividades técnicas, es indispensable recordar que no existe ninguna de aquellas actividades que no esté directa o indirectamente ligada al ejercicio del proceso de decisión y a la práctica de la gestión política administrativa ( y por lo tanto a los objetivos y modo general de funcionamiento de la organización ).

Otros comentarios podrían mencionarse aún. Como por ejemplo , las relaciones entre diferentes subfunciones dentro del proceso o entre diferentes escalones jerárquicos donde el ejercicio de la función se desenvuelve ( federal, estatal o regional , departamental o local etc. ) . Vamos a mantenernos , por mientras dentro de la referencia de base , colocada desde el inicio , fijando las reflexiones en el nivel de los llamados órganos centrales de planificación ;dentro de esa perspectiva detengámonos sobre dos últimos temas: primero, el de los públicos - objetivos y el de las metodologías alternativas de un programa de formación para el perfeccionamiento del proceso de planificación educativo; enseguida, el de las estrategias a ser consideradas para su implementación a partir de un esfuerzo inducido o conducido por una agencia externa a la organización ( como es el caso de la Oficina Regional de la UNESCO para la América Latina y región del Caribe - OREALC ).

## PUBLICO - OBJETIVO Y METODOLOGIAS ALTERNATIVAS DE ACCION

Teniendo como base todo lo que fue anteriormente colocado en el escenario , el público - objetivo al que me referiré acá es aquel constituido por dirigentes involucrados en el proceso de toma de decisiones de planificación . Esto es , los técnicos y los que toma decisiones involucrados en la busqueda de objetivos organizacionales .

Esos públicos, homogéneos en el ejercicio de funciones dichas o llamadas gerenciales son bastante heterogéneos cuando analizados desde la óptica del grado de poder de que disponen de la formación de base a que se sometieron, de las experiencias profesionales vividas y , especialmente, de las oportunidades de especialización concretizadas a lo largo de sus carreras. Pueden ser bastante

heterogéneos también, cuando analizados desde la óptica de ascenso funcional y de las circunstancias de accesos a cargos de dirección , a las cuales fueron sometidos .

Se encuadran como parte de el público - objetivo los funcionarios-claves y los dirigentes responsables por procesos y actividades tales como:

1º - asesoramiento superior ( consejos, comisiones , gabinetes y otros órganos de apoyo a la organización central y superior );

2º - coordinación general , supervisión y control ( secretarías generales , super - intendencias , departamentos , divisiones y otros órganos de dirección intermediaria en los campos de la planificación , presupuesto, evaluación y control ; estadísticas, estudios y envestigaciones , informática y organización de métodos ; desarrollo de recursos humanos , administración de personal y de servicios generales etc) ;

3º - de coordinación y fomento de actividades - fin en órganos dirigidos a la enseñanza ( de primero y segundo grado de enseñanza superior , de administración escolar o actividades correlativas como las relativas a la cultura y al deporte ; y , finalmente, de actividades otras, como las de mantención técnica , producción de material escolar, aprovisionamiento de alimentación escolar educación especial, preescolar y suplementaria, formación de profesores etc. );

4º - de implementación de programas y proyectos especiales dirigidos hacia temas específicos y prioritarios ( erradicación del analfabetismo, expansión de la red escolar, entrenamiento de emergencia de profesores, experimentos - pilotos de enseñanza , acciones integradas de salud , líneas de financiamiento bajo control de agencias internacionales etc. ).

Ese elenco de dirigentes y técnicos , además de constituir una masa de personas con perfiles de formación y campo de acción altamente diferenciados, configura un cuadro de dificil acceso a programas de formación. La base física de cada uno es frecuentemente distante una de la otra, los tiempos y horarios disponibles en su programación de trabajos no siempre son coincidentes . Las espectativas y necesidades de perfeccionamiento tienen un diseño especial , de dificil compatibilización.

Ese cuadro sugiere ( e incluso exige ) un abordaje político , administrativo sofisticado, de costo elevado y sujeto a una coordinación altamente especializada. Su implementación dependerá fundamentalmente de una decisión política de cambios ( si los actuales patrones de desempeño son considerados insatisfactorios ) o de la mantención de una actividad ya establecida en bases sólidas y considerada en su real importancia - ( si los padrones de desempeño ya son considerados como satisfactorios).

En ese segundo caso , se presupone la coexistencia de dos elementos claves . De una parte, la organización ya habrá alcanzado un buen nivel de perfeccionamiento institucional; de la otra , el órgano y las actividades orientadas para el desarrollo de recursos humanos ya se encontrarán instituidos , apoyados en objetivos claramente definidos y según un cuadro de necesidades efectivamente diagnosticadas. En ese último caso , el abordaje metodológico al ser seguido ( si y cuando sea necesaria una intervención ecepcional en el proceso ) estará apoyada sobre ese órgano o entonces , sobre una o más de las actividades por el conducidas.

En el primer caso , la estrategia de intervención sobrepasará al tema de metodología , de tal forma que aquel pueda llevar la organización al plano de la segunda condición . O sea : más que formar personal en el desempeño de sus actividades, hay que preparar la organización para pensar inteligentemente sobre sí misma, de manera que ella sóla pueda descubrir sus fallas y proponer las soluciones adecuadas para cada una de ellas( incluso las que se refieren a la formación del planificador, tal como es concebido y descrito anteriormente.

Para las organizaciones que se encuentran en es a última condición , considerada insatisfactoria , dos líneas de trabajo deberán ser accionadas en forma articulada.

La primera línea de trabajo debe tener como objetivos la sensibilización y el envolvimiento de los propios dirigentes . Tales objetivos serán perseguidos a partir de la promoción de acciones dentro de dos ejes : en el primero de ellos , tomando en cuenta la busqueda de adhesión a un proceso de cambio institucional; en el segundo , teniendo en cuenta el esclarecimiento sobre nuevos métodos y técnicas a ser incorporados a las funciones de planificación , según la naturaleza del proceso de decisión ( así como sus instrumentos y mecanismos ).

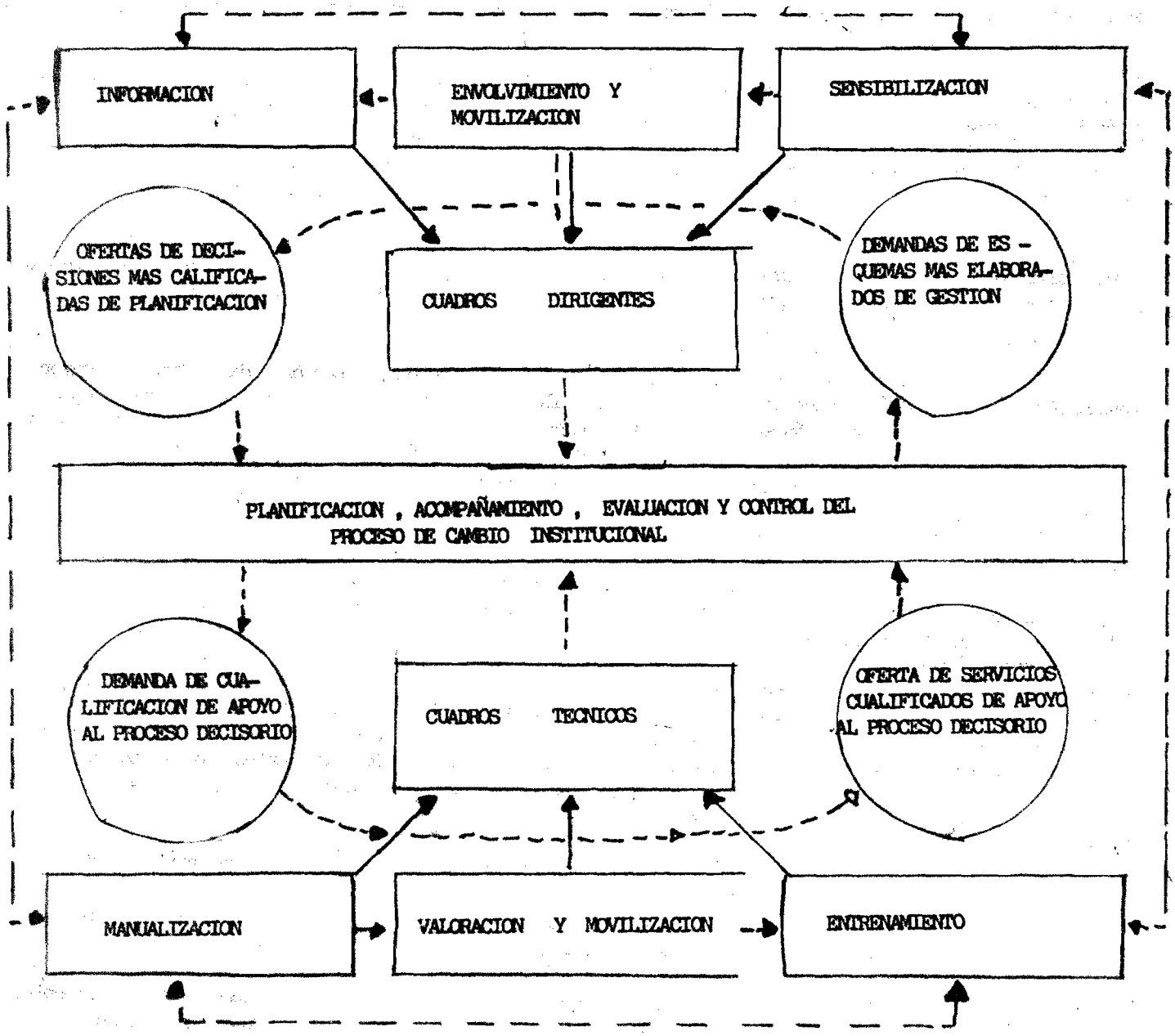
Acá es importante considerar , que en las etapas escenciales de un proceso de cambio institucional el tema de incorporación de nuevos métodos y técnicas de gestión será uno de los componentes más importantes para lo cual será necesario ese tipo de aclaración , más que de programas de formación o de entrenamiento .

La segunda línea de trabajos mencionadas debe tener como objetivos la intervención a nivel de procedimeintos técnicos y creación de nuevas habilidades profesionales, así como la incorporación de nuevos comportamientos y compromisos personales en el plano de las actividades operacionales concernientes a la planificación de actividades gerenciales y a su implementación y control administrativo.

Las dos líneas de trabajo deberán ser accionadas en perfecta sintonía , de manera que una alimente a la otra , y que esta realimente la primera . La figura de la página siguiente muestra, de manera esquemática, como esto se procesaría.

LINEAS DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACION DE UN

PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL



Es indispensable tener en mente que la puesta en marcha del proceso de cambio debe ser necesariamente consecuencia de una decisión adoptada a nivel de dirección superior, en la mayor parte de las veces resultado de decisiones externas o de la expresión de una voluntad ajena a la cultura organizacional.Este es el caso de una decisión política de gobierno o de la aceptación, por el dirigente superior, de los datos dados de un cuadro exterior de espectativa por el cambio . Ella puede ser consecuencia , también , a partir de la convicción del que decide en relación a la necesidad de cambio , sea a cuenta de su conocimiento en lo que se refiere a los padrones de desempeño del órgano , o , entonces , a cuenta de su propia espectativa relacionada con los objetivos o con el nivel de " performance " que se pretende alcanzar .

La puesta en marcha del proceso de cambio a partir de decisiones externas o de arriba hacia abajo no constituye la regla general , aunque sea la que ofrece las mayores y mejores oportunidades de éxito .

La decisión puede ocurrir , sin embargo , a partir de un movimiento o de una presión interna , de abajo hacia arriba, como consecuencia de la incorporación de nuevos métodos y técnicas de trabajo o , entonces , de la mejoría cualitativa de los padrones de desempeño técnico - profesional de sus cuadros .En ese caso , la detonación del proceso será consecuencia de la busqueda de nuevos ajustes, teniendo en cuenta nuevas condiciones de equilibrio interno dentro de la estructura organizacional.

Los años recientes han mostrado que los sucesos de ese tipo están muy ligados a la informatización de las organizaciones obligándolas a una amplia y profunda revisión del método del trabajo y a la convivencia con nuevos padrones de confiabilidad , de velocidad y de alcance de campo en el plano de la circulación de información.

De cualquier forma el punto de inflexión entre una situación dada y otra , de mayor adecuación de la relación entre objetivos institucionales y recursos organizacionales , está siempre localizado en el área de decisión superior, condicionado a la sensibilidad del que decide o de la cúpula de decisión frente al cuadro de valores y de padrones de desempeño de la máquina administrativa que comandan. Es partir de ese punto que otros movimientos de cambio son organizados y detonados, unos condicionando o estimulando otros , sin que se pueda , apriori establecer con precisión el peso de cada uno de ellos dentro del proceso de cambio.

Examinando la figura anterior , se observa que hay varios puntos a partir de los cuales el proceso puede ser puesto en marcha ; cuando la intervención es consecuencia de una decisión externa , o de arriba hacia abajo el punto de partida generalmente es el marcado por la " sensibilización". Si la intervención es consecuencia de la busqueda de ajustes internos, el punto de partida está, de modo general, situado en el eje " información ( informatización ) / manualización " o , entonces , en el eje " entrenamiento ( formación ) / manualización " . En este último caso el origen de la busqueda de nuevos equilibrios estará centrada o no en la incorporación de nuevos métodos o , entonces , en el esfuerzo de calificación tomando en cuenta la mejoría del proceso de gestión o de perfeccionamiento de los padrones técnicos de desempeño de los procedimientos técnico - guión administrativo constituidos por el ciclo " planificación / programación / ejecución " .

Veamos cada uno de los puntos claves de aquella figura con un mayor grado de detalle .

Información : una de las primeras manifestaciones del proceso de cambio en marcha es el aumento de la demanda por más y mejor información . Este es el camino más rápido para alcanzar a tres objetivos específicos a) asegurar la calificación del proceso decisorio; b) perfeccionar las redes de control de forma de aproximar la decisión de los hechos que la anteceden y suceden; c) finalmente, tornar mas transparentes tanto el proceso de decisión como el de control( una forma sutil de compartir, en el seno de la organización , tanto las decisiones como los controles sobre ellas; y de aproximar las personas, especialmente los técnicos de los que toman decisiones de planificación)

Manualización : es requisito tanto para la informatización de la organización como para el entrenamiento de su personal. Los cambios tecnológicos de almacenamiento y de tratamiento de datos, así como los mejores padrones de costo y efectividad en la disiminación de la información exigen un esfuerzo previo de análisis y racionalización de métodos de proceso , de tal suerte que exista posibilidad de obtenerse el máximo de resultados, a un mínimo de costos .Por otro lado , la concepción y la implementación de programas de entrenamiento exigen un esfuerzo previo de identificación, de uniformalización y , en algunos casos , de padronalización de las rutinas , de manera que sea posible primero, esplicitar" lo que " y " quién va " ser objeto de entrenamiento y enseguida , optimizar ese entrenamiento. Otro propósito es el de reducir los costos futuros de los programas ( asegurando que los manuales generados y el propio personal entrenado puedan funcionar como agentes de entrenamiento en servicio ).

Entrenamiento : es el elemento de unión entre " más y mejor información " , " más y mejores conocimientos sobre los padrones de desempeño de los procesos " y " más y mejor performance institucional " ( que es el objetivo del que decide sensibilizado hacia el cambio ). Obviamente , el debe funcionar como punto de equilibrio entre las" demandas de ofertas por más y mejor apoyo al proceso de decisión " , así como entre las " ofertas y demandas por más y mejor calidad de las decisiones y de los esquemas de gestión " .

Envolvimiento , valorización y movilización personal e institucional : los dos primeros elementos ( envolvimiento y valorización ) son dos fases de una misma moneda - la de movilización en torno de compromisos intitucionales , profesionales y personales con objetivos y padrones de desempeño de la organización. La mejoría del proceso de gestión dificilmente alcanzará niveles adecuados sino hubiera tales compromisos entre los individuos y la organización, para lo que deben coincidir tanto el esfuerzo de entrenamiento como el de sensibilización . Más y mejor seguridad y satisfacción personal y profesional son elementos claves para amoldar el proceso.

Sensibilización ; acá el foco central de atención de los órganos de planificación, y sobre él vamos a detenernos en forma más profunda .

Sensibilizar es motivar; es despertar la atención de alguién hacia alguna cosa , es descubrir, en la percepción de ese alguien , que lo mueve o que puede moverlo y estimularlo a reflexionar sobre eso .Envolver , por otro lado , es establecer compromiso entre lo que se sensibiliza , mueve o puede mover, y una acción consecuente. Y movilizar , finalmente es acarrear el máximo de energías para el movimiento que se pretende conducir a partir del descubrimiento de lo que es la razón de la decisión de mover.

Busqué fijar , a lo largo de ese texto cuales son los delineamientos externos sobre los cuales el planificador debe enfocar su planificación. Vimos , ahora cuales son , en el plano interno de la organización los delineamientos sobre los cuales el planificador y su planificación deben detenerse : a ) el perfeccionamiento , incluso cualitativo de sistemas de información; b ) racionalización de métodos y procesos gerenciales y administrativos ; c ) la sensibilización y el entrenamiento de personal con miras al establecimiento de sólidos compromisos funcionales y profesionales ; y , finalmente , d ) el envolvimiento y la valoración de ese mismo personal tomando en cuenta su movilización frente a los objetivos institucionales y los padrones de desempeño organizacionales.

La sensibilización de que hablamos se refiere a la unión que el planificador debe buscar establecer entre esos dos planos de referencia y la acción que es necesaria ser desencadenada o mantenida en el sentido de crear o fortalecer los puntos de equilibrio entre uno y otro. El órgano de planificación debe estar atento no solamente a lo que ocurre en el campo de la función - objeto de la organización , sino también a lo que pasa en el campo de las funciones - medio a través de las cuales aquella primera puede tener su curso viabilizado y optimizado. Por lo tanto descubrir disfunciones estructurales

distorsiones de comportamiento , fallas de procesos o errores operacionales , asi como detectar la naturaleza y el estilo de las prácticas gerenciales y evaluar el instrumental metodológico y tecnológico en uso, hacen parte del juego de la planificación y en ningún momento deben ser considerados como descartables o menos importantes que cualquier otro compromiso del planificador o de la planificación con el ejercicio de sus funciones.

El recuento de datos de ese orden es, de modo general, un ejercicio cotidiano sobre el cual se inclina técnicos y los que toman decisiones de planificación. El tema que se coloca frente a ellos no es , entonces, el de buscar conocimiento sobre aquellas manifestaciones, y sí el de ordenar esa busqueda , profundizar el conocimiento pertinente y generar , a partir de eso , propuestas de solución, descubriendo , para cada una de ellas, las estrategias y tácticas capaces de traducirlas en acción y resultados concretos.

No se trata aquí , de intentar agregar más una función al encargo del órgano de planificación. En verdad, esa función ya fue explicitada como una de las líneas del trabajo del que toma decisiones de planificación ( ver subtítulo Trazos generales del perfil del " planificador " ). Sin embargo se espera que la planificación sea capaz de generar buenos planes y que apoye todo el proceso de decisiones propio de su implementación, mejor será todavía que ella logre inducir y conducir las decisiones necesarias para bien articular todos los recursos de la organización en dirección a sus objetivos.

En ese sentido es que coloco los temas de la puesta en orden del conocimiento sobre los problemas de orden institucional de la organización ; de la profundización de ese conocimiento teniendo en cuenta el descubrimiento de las causas para cada tipo de problema y de sus efectos sobre la " performance " de sectores , unidades o procesos dentro de ella ; del desarrollo de propuestas alternativas de corrección de las causas o de minimización de sus efectos ; y finalmente de la elección y estrategias y tácticas de sensibilización para el cambio y de implementación de la propuesta elegida.

Es evidente que la implementación de la propuesta será siempre un tipo de intervención organizacional y de agresión cultural , por menores que sean la amplitud o la profundidad de su alcance o la extensión de los daños por ella provocados a estructuras , grupos o personas , a poderes , derechos y privilegios adquiridos o finalmente al orden institucional o procesal establecido.

## 3.4 - ESTRATEGIAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LOS PROCESOS DE CAMBIO

En ese capítulo buscaré examinar uno de los casos a través de los cuales esos procesos pueden ser puestos en marcha : el de la sensibilización / intervención organizacional promovido por una agencia externa, teniendo en cuenta el perfeccionamiento del proceso de gestación a través de la formación del planificador .

Desarrollaré este exámen bajo dos enfoques .El primero , el de la intervención en el plan en que actuen los técnicos de planificación, a través de programas de formación orientados hacia el perfeccionamiento en el dominio de métodos y técnicas necesarias del propio proceso de planificación el segundo , el de la intervención en el plano en que actúan los que toman decisiones de planificación ( esoecialmente aquellos que hacen uso de las formulaciones resultante de la aplicación de los métodos

de métodos y técnicas operados por los primeros ) , a través de esfuerzos de sensibilización orientados para la creación de un clima y ambiente propio al cambio de los padrones de desempeño institucional.

Creo que hay muchas razones para justificar ese doble abordaje , pero me voy a detener solamente en dos de ellas :la planificación es como la sangre en el cuerpo , algo que no puede circular bien y puro si todos los órganos y funciones no están en condiciones de funcionar bien . Por otro lado , no todos los órganos y funciones pueden funcionar bien si la planificación, como la sangre , no posee un mínimo de condiciones de operar mecanismos de ajustes y corrección capaces de asegurar la defensa de una determinada condición de equilibrio y orden ( en fin, de salud ).

El perfeccionamiento del técnico sin el correspondiente ajuste de su instrumental de operación es un resultado que , si beneficia al primero, no siempre trae beneficios para la organización .Ajustar simultáneamente el técnico y su instrumental de operación , sin ajustarlos también a la estructura y al modo de funcionamiento institucional donde el actua e interactúan , frecuentemente representa un costo elevado para la obtención de beneficios pocos significativos. Del mismo modo, la instalación de una capacidad gerencial avanzada sin que la correspondiente infraestructura operacional a ella esté ajustada y calificada , dificilmente producirá algo más que conflictos e insatisfacciones .

La puesta en marcha del proceso de cambio no puede prescindir , por lo tanto , de una estrategia global de intervención que contemple todos los aspectos infra y super estructurales de gestión institucional .Eso significa que el abordaje analítico deberá incurcionar no sólo por la puesta en evidencia del problema en el seno de la organización, sino también por la señalización de las contingencias externas que actúan sobre ellas o que con ella interactúan.

Cualquiera que sea la forma de intervención ( nacida en el seno de la propia organización o , entonces , a ella sometida de afuera hacia adentro), el proceso inicial de investigación debe ser conducido con la participación de su propio personal dirigente y técnico o próximo a él . Si y cuando el proceso es promovido de afuera hacia adentro , hay que considerar la existencia de una fase preliminar de negociación , conducida en el plan de relaciones gubernamentales o intragubernamentales. En ese caso el proceso de cambio tiene que ser y estar instruido en una instancia cualquiera de poder , de fuera y arriba de aquel que es propio de la organización sobre la cual se debe intervenir .

Este tema está siendo colocado para situar mejor la proposición hecha ya en el primer párrafo de este item, cuando se mencionó que trataríamos, ahora , de situar el proceso de intervención a partir de una agencia externa. Tal colocación parte de las premisas de que formar por formar no llevará , necesariamente , hasta un punto de inflexión donde el proceso de cambio alcance una configuración completa y una dinámica propia; la segunda premisa es la de que si, donde y cuando eso ocurre, el alcance de esa condición estará marcado por una relación costo/ tiempo / efectividad muy alta , y la decisión de cambiar estará tan marcada por otros factores que dificilmente se podrá unir la " formación al " cambio " ( en ese caso , el habrá sido más fruto de la casualidad que de cualquier otra circunstancia).

Enfocado el tema a partir de esa perspectiva una agencia externa como la OREALC y atrae consigo una propiedad de excepcional valor : ella existe en función de gobiernos ; es reconocida por ellos como apoyo especializado y calificado en materia de educación en materias de educación, ciencia y cultural ; cuenta con larga experiencia en ese campo y una solida tradición de neutralidad objetividad en el teatro de asunto con ella relacionados; y viene operando a un nivel de estimulación razonablemente bien logrado en lo que se refiere a la inducción y formulación de planes nacionales y gubernamentales orientados hacia la fijación de objetivos y metas. No le faltará , pienso yo , condiciones , respaldo y fuerza moral para incurcionar en el campo de negociaciones teniendo en cuenta acciones en ese escenario específico.

Tratándose eso de decisión de foro especial - sobre lo cual no creo que deba incurcionar - el temario que se coloca a seguir es el que , de modo directo , tiene que ver con los dos enfoques antes mencionados. Veamos entonces cuales serían las bases sobre las cuales una agencia externa podría actuar en el sentido de detonar el proceso de cambio , teniendo en cuenta el perfeccionamiento del proceso de gestión a través de la formación del planificador . Veamos eso por puntos:

DEFINICION DE UNA POLITICA Y DE LAS ESTRATEGIAS PARA CONDUCIR EL ESFUERZO DE CAMBIO

La propia agencia necesita reescribir su perfil - o sea , redescubrir en sí misma los postulados originales que sirvieran de argumento para su creación . Ninguna agencia de ese tipo , con esos objetivos , fue creada sólo para investigar, diseminar informaciones , apoyar técnicamente a los gobiernos o a otros órganos, teniendo estas como última misión justificar su existencia. Esos son , eso sí , los medios de los cuales ellos se servirán o se sirven para conceretizar un objetivo mayor, para buscar soluciones para un problema fundamental. El sentido de cambio estuvo siempre impregnado de las decisiones que lo originaron, y es sobre el que ellas deberían o deben estar operando.

Para actuar en ese sentido , la idea de intervención / sensibilización hacia el cambio debe estar siempre presente, renovándose en la medida que situaciones y condiciones evolucionen de uno hacia otro estado bien definido. Será en el reconocimiento de ese sentido y de las diversidades dentro de una unidad de objetivos que la agencia podrá, entonces, definir una política de acción y , a partir de ella, elaborar y fijar las estrategias de intervención a ser obedecidas para concebir e implementar proyectos específicos de intervención ( y de formación para y consecuente de) .

Es necesario tener en mente, siempre , que las estrategias estarán volcadas hacia dos planos: el de las acciones de intervención - sensibilización( que son políticas, y establecidas a nivel de gobiernos ) y el de las acciones de implementación del proceso de cambio ( que son técnicas , establecidas a nivel de organizaciones) .

En la primera dirección, será útil recolectar , clasificar, ordenar y promover la interpretación de informaciones relevantes sobre los trazos generales de organización social y plítica de cada pais de la región y sus relaciones con la situación de enseñanza y de la educación. Se tendrá en consideración la generación de un conocimiento bien definido de las condiciones de estructuración y del cuadro general de funcionamiento de los sistemas pertinentes sus causas probables y posibles consecuencias. Ese conocimiento constituira el telón de fondo sobre el cual negociaciones posteriores serán conducidas.

La definición de ese conocimiento podrá ser hecha, en una primera etapa, a nivel de la propia agencia .Etapas siguientes deberán ser conducidas , en el local o fuera de ella, con la participación de agentes y agencias de cada país hasta que los contornos de aquel cuadro de referencia queden bien delineados ( las definiciones preliminares de política y de estrategia ya tendrán, a esa altura, apuntado paises o grupos de paises sobre los cuales la acción de la agencia se desarrollará, con prioridad ).

La última etapa de esa fase deberá ser conducida tomando en cuenta negociaciones más objetivas y la celebración de protocolo de intenciones y acuerdos concretos. En ellos estarán fijadas las líneas de acción , identificados los órganos involucrados y delineados los programas a ser concebidos e implementados.

GESTACION DE PROGRAMAS ESPECIFICOS

Identificados los problemas , los objetivos a ser seguidos, las agencias , los órganos y los públicos sobre los cuales se va a actuar es necesario concebir con estos, los programas de trabajo a ser implementados. El primer paso en ese sentido será el de sensibilizar e involucrar en el proceso a la cúpula dirigente.

Acá , es impracticable elaborar cualquier receta : cada contacto será conducido de acuerdo con las personas involucradas , las circunstancias del momento, o uno u otro episodio de referencia . Congresos, seminarios , paneles , encuentros y reuniones de trabajo, intercambio de correspondencia, todo en fin, deberá ser considerado como una oportunidad de sensibilización y envolvimiento.

Los resultados de conversaciones y entendimientos deberán influenciar o dirigir los trabajos de concepción de los programas,los que si se desarrollaran a nivel técnico , uno influenciando al otro, este firmando presupuesto y restricciones para aquel. No se trata acá, de hecho, de recorrer caminos distintos, sino de promover , a través de aproximiciones sucesivas, el perfeccionamiento del conocimiento anteriormente obtenido, traduciendo de a poco ese conocimiento en proposiciones concretas de acción de formación.

Esta fase es , en términos de futuro operacional de los programas de una importancia fundamental : es ella que proveerá de los elementos de composición de esos programas, los que le darán color y movimiento, y que , al lado de aquellos , constituirán la estructura básica de formación.El contenido de esos programas será de caracter genéricos comunes a todos los públicos que serán involucrados en el proceso según especificaciones propias a cada grupo de profesionales en proceso de entrenamiento y de estimulación hacia el cambio .

Tres órdenes de preocupaciones dominarán el escenario en esa fase : a) sensibilización de dirigentes (de los que toman decisiones de planificación ); b ) identificación de problemas y de necesidades de entrenamiento a nivel de órganos y procedimientos ( junto con los que toman decisiones y con los técnicos de planificación); y c) envolvimiento de todo el personal vinculado a acciones de mantención y desarrollo de la organización ( técnicos de administración y planificación ).

Encuentros técnicos , exposiciones y conferencias , reuniones de información y de motivación , diseminación selectiva y comunicación ostensiva de información al respecto del proceso iniciado deberán componer un cuadro de convocación y estimulación a la participación. Por otra parte , seminarios , paneles y otras formas de estudio y de debate serán promovidos, uniéndo en el mismo esfuerzos dirigentes y técnicos, procurando establecer un clima de confianza y de respeto entre todos los elementos de la comunidad organizacional .

Al lado de los trabajos de detalle de los proyectos específicos de formación, otros proyectos especiales necesitan ser concebidos e implementados, tomando en cuenta resolver asuntos de alcance inmediato( mejoría de instalaciones físicas . implantación de servicios destinados a mejorar las condiciones de seguridad y bienestar en el trabajo etc ). El ambiente debe ser mantenido en permanente estado de excitación : nuevas espectativas deben ser creadas , amplia divulgación respecto a las medidas adoptadas debe ser promovida. Los canales de comunicación deben estar desobstruidos y nuevos canales deben ser creados de tal manera que los flujos de información en todos los sentidos sean intensificados.

Esas medidas son absolutamente necesarias. Sólo un clima como ese permitirá la emergencia y la identificación de los problemas reales con que se depara la organización, y que son los que son los que se localizan a nivel de microporcesos o , entonces, que están en el íntimo de las personas , en sus comportamientos y afectividades.

La mantención de ese ambiente, por un tiempo que no es necesariamente corto, no es tarea facil. Esa es una de las principales razones por las cuales la detonación de un proceso de cambio es entendida como función de una decisión política y de política y estrategia institucional, exigiéndo el establecimiento de sólidos compromisos de largo plazo y de extenso alcance y profundidad .

Los péritos de la agencia externa deben estar atentos a todos los aspectos arriba mencionados. Especial atención deberá ser concedida a tres de ellos .

- la profundización de los esquemas de sensibilización de los dirigentes, ahora ya incorporados a ellos en formaciones que vengan de dentro del propio tejido organizacional, de abajo hacia arriba;

- el compromiso de los escalones dirigentes y técnicos intermediarios con los problemas reales diagnosticados en sus respectivas áreas de actuación;

- la circulación de informaciones, la identificación de problemas concretos y la estimulación a la toma inmediata de medidas de corrección.

Esas tres líneas serán mantenidas , estiradas bajo tensión durante toda la fase inicial del cambio .Cualquier falla en ese sentido tenderá a hacer refluir el entusiasmo y las espectativas de cambio incorporandose al proceso elementos de desacredito y de frustración , cuando no de rebeldía y des - confianza. De lo contrario , la tendencia al surgimiento o fortalecimiento de focos de resistencia totalmente perjudiciales a la continuidad del proceso será inevitable.

CONCEPCION DE PROGRAMAS TIPICOS DE FORMACION

La agencia externa no podrá conducir todo el proceso de cambio , ni incluso todo el proceso de formación hacia el cambio . Lo que ella puede hacer - y esto es lo más importante- es sensibilizar para y monitoxar el proceso de cambio.

El monitoramiento se debe desarrollar en por lo menos tres planes de acción: el primero se refiere a la estimulación y a la mantención del proceso de cambio ( de un lado , dando inicio al proceso y de otro , desempeñando los papeles de animadora de su continuidad y de correctora de desviaciones o inductora de nuevos avances ). El segundo de promoción de aquellas oportunidades de formación que exigan el concurso de fuerzas que no puedan estar disponibles en el propio pais o que, por su naturaleza especial deban ser procuradas fuera de él .El tercero, de evaluación continuada del proceso de cambio y de identificación de desviaciones y de formas de corrección de cualquiera de uno de ellos.

Agentes y agencias locales o propias a la organización deben ser movilizadas hacia ese fin, preferencialmente a partir de la unidad responsable por las actividades ligadas a la implementción de la política de desarrollo de recursos humanos. Todo el esfuerzo debe estar centrado sobre esa unidad , en íntima articulación con las unidades de planificación y de administración de los servicios de personal.

Dos grupos de programas deben ser concebidos.

En el primer grupo deben estar consideradas aquellas acciones dirigidas al cuerpo dirigente superior y a los que toman decisiones de planificación. Su concepción debe ser lo suficientemente amplia de manera que pueda atender a un público que es especial ,excepcionalmente diversificado y dificil de ser

absorbido dentro de una red convencional de formación.

La espina dorsal de programas para ese grupo debe estar constituida por reuniones periódicas de evaluación de preferencia sostenidas por estudios - de - caso pre-elaborado , retirados de la propia historia de la organización y del proceso en marcha .Paralelamente , será conveniente el acompañamiento de las propias actividades de los dirigentes, retirándose de ese acompañamiento los elementos claves para otros tipos de reuniones de evaluación. Especial atención debe ser dada a aquellos elementos que puedan servir de base para la crítica de las decisiones y de los comportamientos de los que deciden frente a casos específicos , elegidos como piezas importantes dentro del escenario en que cada uno actua.

Otro tipo de reunión estará siendo programada, tomando en cuenta el análisis de la política y del desempeño de la organización en relación a esa política , todo eso frente a dos planes de observación : el de nivel local ,regional y nacional, según diferentes enfoques y abordajes sectoriales y el de nivel internacional , según sean las diferentes experiencias nacionales involucradas en procesos similares .

El segundo grupo de programas será contituido por acciones típicas de formación, organizados de tal manera que se configure un cuadro de intervenciones típicas y no típicas ( estas últimas delineadas según resultados deseados a medio y largo plazo ) .

En ese caso la línea maestra estará constituida por reuniones técnicas, sesiones de entrenamiento y cursos propiamente dichos, realizados internamente( con el concurso de personal de la casa o especialmente contratado ) o , entonces , externamente ( con el concurso de agencias especializadas) la frecuencia de servidores a cursos regulares de formación o de especialización , promovidos por escuelas, universidades o centros de formación y entrenamiento profesional debe ser estimulada( becas de estudio por ejemplo ) y acompañada ( evaluación de desempeño en servicio , de orientación vocacional y pedagógica, concesión de facilidades por ocasión de pruebas, exámenes etc. ) .

Las promociones internas estarán siendo conducidas en el sentido de perpetuar métodos y técnicas con los cuales determinados grupos de servidores deben mantenerse familiarizados dentro de su rutina normal de trabajo . Las promociones externas estarán ligadas preferencialmente a los casos de programas de post graduación " latu " o " strictu sensu " . Otras hipótesis de concesión de becas de estudio de liberación de tiempo de trabajo ( licencia o permiso remunerado , por ejemplo ) o cualquier otra facilidad serán conseguida con previa audiencia al órgano responsable por las actividades de promoción del desarrollo de recursos humanos. En esos casos , es recomendable la previa verificación del interés de la organización y de la calidad de la agencia y de sus programas de formación o de entrenamiento.

La concepción de tales programas será presidida de amplios averiguaciones y profundas evaluaciones de necesidades. Ese trabajo debe involucrar a los dirigentes y a los técnicos, bajo coordinación colegiada de los órganos de personal, de desarrollo de recursos humanos , de planificación y de organización y método o sus equivalentes. La propuesta final deberá ser sometida y aprobada por los órganos de decisión superior de la organización .A esa aprobación deberá corresponder , de modo compulsorio, la correspondiente colocación de recursos financieros en el presupuesto plurianual de inversiones de la organización . Además la aprobación debe ser objeto de un acto administrativo formal y de amplia divulgación interna.

CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACION Y DE ENTRENAMIENTO

Delineados los contornos de contingencias que unen educación, cultura y sociedad y que por otro lado restringen el espacio y la presencia del planificador en la conducción de un proceso de cambio que alcance tanto la organización como su capacidad de generar y promover una planificación consecuente se tendrá a mano los elementos de base para la definición de contenidos de programas de formación y de entrenamiento.

No avanzará sobre eso, materia que es del dominio de técnicos y de especialistas en ese campo. Pero es importante, ahora colocar en pauta algunos delineamientos que parecen ser fundamentales y que deben ser necesariamente considerados en la formulación de los contenidos de programas específicos, orientados para los fines a que se destinan.

En primer lugar, hay que distinguir bien los proyectos de los programas a que ellos estén articulados. Mientras que aquellos deben tener objetivos muy específicos, estos tendrán objetivos más generales y que resultarán de la concurrencia y convergencia de múltiples proyectos. Los proyectos deberán ser concebidos tomando en cuenta objetivos específicos, pero no pueden estar enteramente disasociados de los objetivos que se propone alcanzar con la implementación de un conjunto de ellos. Como hablamos anteriormente, es necesario que se instale una verdadera red en la cual cada nudo es un proyecto específico.

En segundo lugar, hay que disponer de previa y decidida sensibilización de la cúpula dirigente, así como del involucramiento de dirigentes intermediarios y de la movilización de los cuadros de personal. Además, hay que entender la formación dentro de un cuadro general de cambio que incluye acciones de modernización y de reorganización de métodos y procesos, de reformas estructurales y, finalmente, de valorización del servidor dentro de la organización.

En tercer lugar, hay que considerar que el esfuerzo deberá ser institucional y permanente, no agotándose en sectores, en el espacio o en el tiempo. Al final, lo que se coloca en juego no son personas menos o más calificadas, pero si instituciones menos o más capaces de no sólo sobrevivir, pero si de adaptarse a cada momento, frente á cada desafío. Estas y solamente estas, estarán aptas para incorporar a su planificación una propuesta consecuente de ordenamiento de los medios y de los fines, según sean los objetivos que deba seguir en cada uno de sus diferentes momentos.

PARTE 4 - CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Cuando empecé a ordenar las ideas respecto de este trabajo tomando en cuenta estructurarlo frente al desafío, frente al reto que me fue propuesto por el Profesor Eduardo Miranda, una primera duda se instaló en mi . Al partir de ella, he reflexionado sobre lo que me parece ser una paradoja : el de que nosotros, los que estamos conviviendo con la planificación educacional , somos parte de un grupo de profesionales altamente competentes en la resolución de muchos de los desafíos exigidos por el esfuerzo de crecimiento económico en un gran número de los países latinoamericanos.

¿Porqué , entonces preocuparnos con su formación ( como ligada a un asunto de competencia) si otros profesionales con el mismo origen, y calificación, se han mostrado competentes en otros sectores donde la dependencia de una buena capacidad de planificación es la misma ? ¿ Será , me preguntaba , que el problema central está realmente en su formación ? ¿ O será que los profesionales que obtaran por ese campo de actividades , no están siendo víctimas de algún otro orden de factores? ¿ Y si de hecho , ahora les falta , la competencia necesaria , al punto de que haya preocupaciones con su formación, no será porque el sector no es capaz de atraer por lo menos los buenos entre los mejores ? ¿ En ese caso , no sería el sector educacional que , por alguna razón , no ha sido capaz de atraer buenos profesionales dentro del stock existente dentro de esos países - de donde otros sectores se han suplido con éxito?.

Otra reflexión que me persiguió e n aquella ocasión surgió de la constatación de que todos los órganos de los diversos sectores gubernamentales ligados a las actividades económicas instalaron ellos mismos, unidades altamente calificadas para gestión de políticas de desarrollo de recursos humanos , de desarrollo institucional y de modernización administrativa. Lo mismo no ocurrió en los órganos que componen los diversos sectores de acción gubernamental en el campo de las actividades sociales. Si los principios que regulan la vida de las organizaciones son los mismos, ¿cual es la razón de comportamientos tan diferentes dentro de un mismo contexto de las acciones de gobierno ? ¿ Y qué determinantes presiden la conformación de cada una de esas razones ? ¿ Qué vectores estarían determinando , de tal manera la noción de prioridades sociales , gubernamentales y sectoriales ?

Dentro de esa línea de reflexiones , muchas veces me pregunté también porque las manifestaciones sociales sobre el tema educacional son tan localizadas y frágiles, a punto de que pocas veces se constituyen en focos de tensión y de conflicto social o político - administrativo .

La escuela , que durante mucho tiempo figuró en el escenario como una expresión simbólica de saber y poder se vulgarizó - no en el sentido de extender su presencia en diferentes puntos del escenario , pero sí en el sentido de haber perdido su aurea institucional, afirmándose apena como una agencia de servicio más , entre otras que proliferan en cada comunidad.

Y el profesor , que del maestro de antiguamente guardó sólo el nombre - transformado hoy en un trabajador como los otros sobreviviendo muchas veces a costa de sacrificios enormes, mal remunerado, mal reconocido, mal concebido y preparado, inseguro y sólo .

¿ Y porqué no reflexionar sobre las deficiencias de una propuesta de enseñanza extremadamente utilitarista, pobre , inmediatista y vacia de contenido, aunque rica de métodos y técnicas , aveces altamente sofisticados? .

¿ Y porqué no pensar también el los reflejos negativos incorporados a partir del empobrecimiento generalizado de los edificios e instalaciones y equipamientos escolares - adoptado en nombre de economías de escala que nunca reconocieron en la escuela una función educativa - cultural más alla de el mero acogimiento para las actividades de enseñanza y que no podrían nunca reconocer en ella una propuesta de respeto por el pasado , orgullo por el presente y seguridad en el futuro ?

¿ Y no es ese empobrecimiento general , la razón del empobrecimiento de las estructuras organizacionales que actuan en el sector ? ¿ No es él , como consecuencia , el que determina la calidad de los recursos colocados para su propia administración y planificación ?

De cierta manera todas estas reflexiones me llevaron a intentar un abordaje más amplio ( no más profundo ) del tema frente al cual yo debería trabajar. Esa es , fundamentalmente, la razón por la cual traté el tema del perfil y formación del planificador educacional de una manera tan accesoria - dedicando a él , en el texto , referencias muy generales , evitando incursiones más específicas.

Incluso así , creo que es posible buscar , en el ancho horizonte que tracé , algunas conclusiones objetivas.

Reconozco , de inmediato que hay fallas graves en la estructuración del proceso de planificación del proceso en los órganos que actúan en el campo de la administración de la educación. Reconozco también que la composición de los cuadros de personal que constituyen el sistema y se involucran en el proceso de planificación es deficiente tanto en sus aspectos cualitativos como en sus aspectos cuantitativos. Acepto, asi , la idea de que muchas cosas pueden ser hechas a partir de una propuesta de calificación que avance del campo de la formación a el del desarrollo institucional.

No acepto ,entre tanto, la idea de que una propuesta de esa naturaleza sea suficiente. La busqueda de una solución consistente para el tema educacional - tal como ha sido delineado ese tema en el "documento guía " de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para la América Latina y Caribe - no se termine en la mejoría de los padrones de " performance " de los órganos de gobierno que actúan en el sector , por el contrario , ella avanza desde ahí hacia el campo mucho más complejo de las relaciones entre la educación y la sociedad y entre el desarrollo económico, científico y cultural y la planificación educativa.

Observado el problema dentro de esa perspectiva , el deja de merecer un abordaje apenas técnico y a exigir,un abordaje , en verdad, escencialmente político y estratégico. Insisto en ese punto , incluso porque es a partir de él , que pueden ser proyectados programas también consistentes de formación de técnicos y de los que toman decisiones de planificación. - de tal suerte que , en el futuro , estos puedan incurcionar a gusto , y con competencia, sobre las áreas y fenómenos que dictan aquellas relaciones.

No percibo , al fijarme sobre tales puntos de vista , ninguna utopía . Ambición , tal vez aunque en dimensiones perfectamente superable , desde que exista determinación , inteligencia y competencia para intentar satisfacerla.El respeto al ejercicio profesional que adoptó , y la convicción del amplio margen de competencia y de idealismo que marca la presencia de casi todos los que conozco y que hicieran la misma adopción , me deja a gusto para cultivarla.

Más que cultivar una ambición de magnitud , no he hecho otra cosa , mas que confiar en la idea que ella es perfectamente posible de ser satisfecha. El tema a saber,es si ella será satisfecha a causa de nuestro trabajo o independiente de él . Lo cierto es que ella se hará realidad, más tempreano o más tarde por nuestra ambición y con nuestra participación o , entonces , por accidente , fruto del casualidad o de la desesperación de los que a quién nosotros no pudimos honrar por el mérito del ejercicio y del compromiso profesional que adoptamos y asumimos.

## 5.1. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO DE REFERENCIA

### 5.1.1. Documento - guía de referencia

PROBLEMAS ACTUALES E INTERROGANTES CON RELACION A LA FORMACION DE PLANIFICADORES DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Reflexiones previas

i. Existe un creciente reconocimiento del papel que la educación tiene en el seno de la sociedad y hoy se acepta que el incremento económico es sólo un componente del desarrollo, aunque sea una de sus condicionantes esenciales, pero que el concepto envuelve muchas otras dimensiones vinculadas a la vida.

La educación no es independiente de la sociedad tomada en su conjunto, cuyas características y opciones tienen que ser consideradas al determinar su concepción, sus objetivos, sus orientaciones y su funcionamiento. El papel de la educación aumenta y se amplía en la medida que se enriquece la experiencia colectiva. El extraordinario auge del saber, la aceleración del progreso científico y tecnológico y de sus aplicaciones dan hoy a la educación una dimensión nueva y hacen indispensable una formación unida al ejercicio de cualquier actividad humana. La educación es, entonces, una condición para que la sociedad utilice nuevos conocimientos. Ya no es posible concebir el progreso y hasta la existencia libre de cualquier sociedad sin una educación adecuada a la realidad.

ii. A pesar de todas estas condicionantes del desarrollo, en América Latina y el Caribe existen grandes carencias educacionales, ubicadas por lo general en poblaciones más pobres que viven en áreas periféricas y aún al interior de las ciudades, o en zonas rurales donde priman sistemas de propiedad de la tierra y otros factores económicos con efectos negativos. En estos conglomerados están presentes los bajos niveles de educación junto a condiciones deterioradas de distinto orden, tal como la malnutrición, que afecta más fuertemente a los niños pequeños cuyo desarrollo no solo físico sino intelectual se ve comprometido gravemente por esta circunstancia.

El analfabetismo constituye aún uno de los grandes problemas y un desafío para la sociedad. Su erradicación, que es de responsabilidad de la educación, exige un doble esfuerzo: asegurar la generalización y la renovación de la enseñanza primaria, y organizar programas sistemáticos de educación en favor de los adolescentes y adultos analfabetos.

iii. Para alcanzar la generalización de la educación primaria hay que vencer dificultades causadas por factores que se dan tanto al interior de los sistemas educacionales como al exterior de ellos, y cuya presencia no es aislada sino que fuertemente interrelacionada. La no incorporación de niños a la escuela y el abandono prematuro de ella, así como las altas tasas de repitencia y la extraedad, son a la vez causadas por factores socioeconómicos y culturales así como por elementos pedagógicos y organizativos de los sistemas de educación. Entre los factores propios del sistema educativo pueden mencionarse los programas sobrecargados o poco adaptados al contexto cultural, a la experiencia o a la edad de los estudiantes; la utilización de idioma de enseñanza que no es el que habla el niño en el seno de la familia o en su comunidad; maestros mal preparados o insuficientemente formados para la tarea docente en medios de pobreza; escuelas

primarias con ciclo incompleto, sobre todo en las zonas rurales; escasez de textos, de equipamiento y de material didáctico; débil y a veces erróneo apoyo metodológico para la tarea docente en medios de características especiales. Entre los factores socioeconómicos es frecuente encontrar elementos como la dispersión de viviendas y su distancia a los centros educacionales, que dificulta el acceso; trabajo agrícola del niño en época de clase; bajos salarios familiares; ausencia de comunicación con medios de mayor desarrollo cultural.

iv. Se reconoce que la expansión de la educación en tales contextos no puede tratarse mediante las estrategias tradicionales de la planificación educativa, sino que debe constituir un esfuerzo renovador de los métodos operacionales, de los contenidos curriculares y de una visión integrada de la educación al proceso de cambio y de desarrollo social.

v. De esa reflexión sobre el problema de la educación se infiere que una de las grandes tareas de la educación es contribuir a crear condiciones que superen los estados críticos socioeducativos a la vez que apoyar los esfuerzos encaminados a asegurar para todos el derecho a la educación en plena igualdad, como factor esencial para el desarrollo de cada individuo y de la democratización de la sociedad.

La educación de adultos ha pasado a convertirse en parte integrante de un proceso educativo que interrelacione todos los elementos de una sociedad y supone aspectos de política y técnica operacional concertada y organizada.

2. Consecuencias para la planificación

i. El reconocimiento del creciente papel que tiene la educación en el seno de la sociedad y las múltiples interrelaciones de la educación en el desarrollo, constituyen elementos generadores de condiciones favorables para realizar esfuerzos más sistemáticos y metodológico/técnicos en orden a elaborar y explicitar las políticas educacionales. La definición de las políticas de la educación exige una participación amplia que comprometa no solo a docentes y medios educativos, sino que también y en forma activa, a los diferentes grupos o colectividades de los distintos sectores de la vida económica, social y cultural.

ii. La planificación educacional pasa a ser un instrumento privilegiado para apoyar la formulación de las políticas y orientar y evaluar su aplicación. El ámbito del actuar de la planificación se ha ampliado considerablemente y abarca aspectos fundamentales de carácter cualitativo. En su accionar están comprometidas la participación y la cooperación de técnicos con distintas formaciones, como sociólogos, economistas, administradores, especialistas en comunicación y en tecnologías, junto a cientistas de la educación.

La planificación tiene que establecer los canales y flujos de comunicación, y los mecanismos de acción, que permitan la participación social en todo el quehacer educativo y en todos los niveles.

iii. El éxito de la implementación de los programas y proyectos educacionales depende, en gran medida, de la gestión, aspecto fundamental para una utilización racional del sistema de educación. Esta condición implica considerar como una necesidad para fortalecer la acción educativa, la aplicación de nuevas técnicas de programación y de gestión, y la utilización de las posibilidades de

todo orden que ofrece la informática y los medios de comunicación. La planificación debe estar atenta a todo el adelanto científico/técnico que facilite y optimice los procesos.

3. Interrogantes

i. Ambito de las unidades de planificación de la educación.

- Las unidades de planificación de la educación de los países latinoamericanos ofrecen una amplia gama de modalidades estructurales para atender su quehacer. Así, por ejemplo, en alguna de ellas depende estadística, formulación del presupuesto, control del presupuesto, programación del currículo, etc.; en otras, el ámbito está limitado a la formulación de proyectos y macroprogramación de actividades del Ministerio de Educación. Hay países donde existe descentralización de la planificación con unidades regionales activas; en otros, la planificación está absolutamente centralizada. En su opinión, con vista a la formación de personal de las unidades de planificación, cuál debería ser la estructura más favorable? Qué aspectos habría que tener en cuenta con relación a este problema?

- En una estructura operacional descentralizada del sistema de educación que considere los niveles central, regional y local, qué elementos deben manejar los planificadores para compatibilizar los intereses y necesidades prioritarias de los distintos niveles, y con qué tipo de personal debe contar la planificación?

- Dónde se establecen las zonas fronterizas entre la planificación y la programación/administración central, regional y local? Qué tipo de conocimientos y aptitudes debe poseer el planificador para comprender y optimizar la compatibilización de competencias?

ii. Rol del planificador en la toma de decisiones de políticas y estrategias.

- En su opinión, la planificación de la educación en nuestros días ha perdido su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción? (Fundamente su opinión).

- Si Ud. piensa que ha existido un retroceso de la planificación, cuáles son los factores y elementos específicos que han generado esta situación?

- El planificador de la educación es considerado con verdadero peso técnico en los actuales centros y grupos de la planificación global nacional y sectorial, particularmente de agricultura, salud, nutrición, medio ambiente y otros? (Fundamente su opinión).

- Si en su opinión existen situaciones críticas en cuanto a la consideración del planificador de la educación en los niveles más altos de decisión y aún a niveles de orden menor, se debe ello a factores de formación científico/técnica, de comprensión del rol del planificador o a otro tipo de factores? (Explicar con algún detalle).

- Piensa Ud. que en las unidades de planificación de la educación existe concepto claro sobre el rol que tiene la educación en el desarrollo socioeconómico y cultural del país y de sus distintas regiones?

iii. Interpretación y alcance de la formación de planificadores.

En la Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina (Buenos Aires, junio de 1983) se sostuvo que "la formación de los planificadores debe revisarse ya que existe una masa crítica de profesionales aceptablemente formados según los estándares formales y académicos aceptados. No obstante el reto actual es prepararse más en la realidad del país" ... "Esto implica variar la idea de calificaciones de recursos, que no debe proceder solamente de la formación teórica sino de la interacción de ésta con la experiencia y la realidad". Qué opinión le merece a Ud. esta propuesta? Si no estuviera de acuerdo, cuál sería la estrategia que debería seguirse para la formación de los planificadores?

- Si la planificación de la educación requiere del apoyo de distintas ciencias, entre otras: informática, economía, sociología, antropología, administración, psicología social, cómo concibe la formación de los planificadores? Si la planificación de la educación se entiende como la interacción de distintos profesionales, cuál sería la formación del planificador?

iv. Algunas áreas formativas para el planificador.

Se señalan a continuación algunas grandes áreas temáticas que están presentes en el quehacer de la planificación. En su opinión, cuáles de esas áreas deben constituir elementos formativos del planificador de la educación, con qué prioridad y en qué cantidad? Qué otras áreas Ud. estima vitales para esa formación?

- Reflexión y comprensión de los grandes problemas que enfrentan las sociedades. Esta área constituye un ejercicio destinado al análisis y comprensión de la dimensión, complejidad, interacciones y efectos que tienen para la sociedad los grandes problemas que actualmente le afectan y que con cierta seguridad estarán presentes en el futuro, así como los desafíos que esos problemas implican para la educación y las respuestas que ésta puede dar. Los temas comprendidos en esta área podrían ser:

  . Disparidades socioeducativas entre segmentos de la población. Ubicación, dimensión y características de la pobreza. Cuadros de pobreza: bajos niveles educacionales, carencias alimentarias, malnutrición, precarios estados de salud, bajos ingresos del trabajo.

  . Medio ambiente y recursos naturales: su relación con el crecimiento de la población.

  . Progreso científico/tecnológico: efectos para la educación y para las condiciones laborales.

  . Dependencia científico/tecnológica de los países en desarrollo.

  . Las comunicaciones y la informática en el mundo de hoy.

  . La paz, la comprensión y los derechos humanos.

  . El sistema económico internacional y la dependencia financiera.

- Las políticas educacionales frente a los retos que plantean los grandes problemas sociales.

  Esta área está destinada a comprender el rol de la planificación en la formulación e implementación de políticas educacionales que aborden los proble más más agudos de la sociedad. Aquí se examina las estrategias y metodolo gías operacionales a través de las cuales la planificación puede apoyar la toma de decisiones en los niveles directivos globales y sectoriales.

  Se incluiría en esta área los enfoques estratégicos y operacionales de la planificación regional y local.

- Utilización de nuevas metodologías y técnicas de planificación, de administración y de gestión de la educación.

  En esta área podrían incluirse el fortalecimiento de la capacidad de los planificadores para conocer los problemas de la planificación, de la gestión de la educación y de la movilización de recursos humanos y financieros. Como los temas componentes se podrían incluir:

  . Metodologías para el conocimiento del análisis cuantitativo y cualitativo de las grandes disparidades socioeducativas e identificación de los obstáculos para avanzar hacia la igualdad.

  . Elaboración e implementación de estrategias nacionales, regionales y locales para reducir o abatir desigualdades socioeducativas.

  . Técnicas de programación, operación y evaluación de programas y proyectos de educación de adultos, incluída la alfabetización, en la perspectiva de la educación permanente.

  . Mecanismos de coordinación y de articulación entre la educación formal y la educación no formal.

  . Formulación de proyectos integrados de desarrollo en medios urbano-marginales y zonas pobres rurales.

  . Elementos para incorporar a la planificación educativa los problemas de la calidad de la educación, particularmente con relación a los servicios ubicados en zonas de mayor pobreza.

  . Técnicas para incrementar la eficacia y pertinencia de la educación.

  . Utilización de la informática y de la comunicación como instrumentos de aplicación de nuevas estrategias docentes y operacionales.

  . Sistemas y servicios de información y técnicas para acceder a la información, destinados a apoyar el proceso de planificación, administración y gestión.

- Administración financiera de la educación.

  El financiamiento de la educación constituye, en forma creciente, una de las preocupaciones prioritarias de muchos países.

Se reconoce la necesidad de organizar de modo más racional la distribución, utilización y control de los recursos financieros que el sector público y fuentes privadas entregan a la educación. Algunos temas que comprenden estas áreas son:

- Fuentes de recursos financieros generados al interior del país, y externos.
- Cooperación técnica horizontal entre países.
- Sistema de información para la administración de los recursos financieros.
- Optimización en el uso de los recursos físicos y humanos.
- Planificación de las necesidades de material y de equipos docentes y de investigación.
- Formulación de proyectos con fuentes y modalidades alternativas de financiamiento.

- La investigación socioeducativa para apoyar la planificación de la educación.

## 5.2. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO DE REFERENCIAS

Este texto fue preparado como una forma de atender de modo explícito a los cuestionamientos constantes del documento guía titulado " Problemas Actuales y Desafíos de la Educación en América Latina y el Caribe , con vista a establecer un programa de capacitación en planificación de la educación " . Las razones de su preparación ya fueron mencionadas anteriormente en el texto de presentación ( página 9 ) .

El autor procuró , en ese caso , sólo completar o objetivar la argumentación elaborada en el cuerpo del texto base - evitando repetir o extenderse sobre materias ya tratadas ; en algunos casos específicos se limitó sólo a remitir al lector hacia el cuerpo del texto. Para facilitar su trabajo obedeció rígidamente a la secuencia de consideraciones y de preguntas en el documento guía ya mencionado.

### 1. REFLEXIONES PRELIMINARES

i. " ... la educación es entonces , una condición para que la sociedad utilice nuevos conocimientos. Ya no es posible conseguir el progreso e incluso la existencia libre de cualquier sociedad sin una educación adecuada a la realidad " .

Creo haber analizado bien ese aspecto a lo largo de todo el texto, especialmente en las dos primeras partes . Hice eso con redoblado énfasis al tratar de los temas relativos: al deber del Estado y al derecho del individuo en lo que concierne a la educación . También busqué ser enfático al intentar demostrar la existencia de una relación muy fuerte de causa y efecto entre el proceso de enseñanza (campo de acción del profesional involucrado en la llamada planificación educativa ) y el proceso educativo (que contiene el primero pero sobre el cual aquel profesional no ejerce un control directo ) .

Retomo el tema para reafirmar mi creencia de que la traducción de tales postulados en una real y concreta efectividad , depende más de cual sea el peso dado por la sociedad al padrón del valor que ella tenga por ellos , que la de la energía y de la calidad de trabajo de ese profesional sobre los sistemas y procesos de enseñanza. Con eso quiero llamar la atención hacia el hecho de que el planificador debe estar preparado para ver y sentir más el todo que las partes de aquello que es la problemática sobre la cual opera y dentro de la cual entiende provocar cambios.

ii. " ... existen grandes carencias educacionales , localizadas en general en las poblaciones más pobres que viven en áreas periféricas, incluso en el interior de las ciudades o , en zonas rurales donde priman sistemas de propiedad y tierra y otros factores económicos con efectos negativos " .

Es verdad que esas carencias existen .Es verdad también que ellas alcanzan de manera mas perniciosa a aquellas poblaciones llamada marginalizadas - en función de condicionamientos de orden cultural , económico y geográfico. A esas poblaciones los sistemas y procesos no siempre alcanzan o alcanzan mal ; y cuando alcanzan no producen los resultados deseados , o los producen en pequeña escala y costos insoportables.

Antes de intentar argumentaciones más elaboradas acerca de eso , es necesario incurcionar por la otra vertiente del fenómeno : ¿ acaso hay poblaciones cuyo padrón de atención es mayor y mejor ? ¿ y hay aquellas que están siendo proveídas de enseñanza y de educación para todos y por todos - incluso por los educadores - aceptados como los realmente necesarios y adecuados a un proyecto de desarrollo justo y ecuánime ? .Si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa , puede la respuesta a la segunda ser afirmativa si se hace una comparación entre la segunda pregunta y las afirmativas anteriores - o sea ¿puede un determinado tipo de enseñanza y educación ser considerados buenos si a partir de ellos se admite todavía la injusticia y la inecuanimidad en el seno de la propia sociedad a la que sirven ? .

Esas interrogantes sugieren otras ¿ hacia cual de los ángulos debe el profesional de planificación educacional volver sus ojos ?¿ Hacia el ángulo de rescate de la deuda social con las poblaciones del primer grupo , buscando educacionar , en la escuela y en su entorno , todos los contingenciamientos no educativos que las conformaron y conformarán sus ciudadanos dentro de su propia marginalidad ? en ese caso pregúntase también lo mismo : ¿ pueden el sistema de enseñanza y el proceso educativo corregir las mencionadas conformaciones ( y que los ojos de aquellos que actuan e interactuan dentro del sector aparecen más como deformaciones , cuando observadas a partir de la perspectiva de los padrones de justicia y ecuanimidad de aquellos que constituyen el segundo grupo de poblaciones ) ? Y si la respuesta, acá,es negativa ¿ pueden y deben ellos procurar actuar en el sentido de que sean creadas configuraciones nuevas de justicia dentro de la injusticia , y de ecuanimidad dentro de la inecuanimidad ? .

No creo que puedan haber respuestas absolutas para cualquiera de esas preguntas : el planificador educacional deberá estar atento a la busqueda de soluciones para uno y otro de los casos, y para cada uno de los sin número y peculiares aspectos que conforman el diseño del sistema y del proceso , como un todo , cualquiera que sea el ambiente en que ellos se desarrollan y adquieren facciones reales.

Concluyo , a ese respecto llamando la atención , una vez más hacia el hecho de que si es o importante reducir , minimizar , o incluso eliminar desfunciones , distorciones y fallas en los sistemas de enseñanza y proceso educacional , más importante será dar a ellos un sentido tal que , a partir de ellos , la propia sociedad llegue a habilitarse , a corregir las causas que originan o conforman las diferentes facetas de la marginalidad cultural , social y económica.

iii . " para alcanzar la generalización de la educación primaria hay que vencer dificultades causadas por factores que se dan tanto en el interior de los sistemas educacionales como en su exterior, y cuya presencia no esta aislada , sino fuertemente interrelacionada "

De cierta manera , nos referimos a ese tema en los comentarios precedentes y lo enfocamos con mayor porfundidad en el texto del cuerpo principal de ese documento - especialmente cuando ensayamos un abordaje , aunque rápido sobre los contingencionamientos externos consecuentes de disparidades y vicios de orden estructural en el plano de la organización económica y social de los paises en vías de desarrollo

Retomamos el tema , sobre ese prisma para reconocer que existen , enequívocamente factores perniciosos que se dan en el interior de los sistemas de enseñanza - sobre los cuales el planificador educativo debe actuar ; de la misma manera como existen factores externos sobre los cuales el no puede actuar decisivamente, aunque pueda minimizar sus efectos sobre el alumno y sus repercuciones en los sistema educativos o en el proceso de enseñanza - aprendizaje.

Entre tanto , al reconocer también que todos ellos están "fuertemente interrelacionados " , se está reconociendo que las ganancias que puedan ser obtenidas a partir de aquellas medidas correctivas serán todavía relativas. Eso significa aceptar , apriori que las acciones correctivas sobre la escuela y sobre los alumnos de un medio desfavorecido o marginal no producirán resultados absolutos , sino relativos . Adoptándose un punto de vista radical , esto equivale a aceptar , de los dos postulados siguientes solamente uno : o se corrige relativamente la escuela y la enseñanza que ella ofrece o se corrige absolutamente el medio donde ella está o de donde ellos reciben sus recursos vitales.

El planificador educacional no puede adoptar ninguno de los dos, bajo pena de desesperarse cada vez que procure ver el resultado de su trabajo y confrontarlo con las promesas y espectativas de cambio social y de crisis , luchas y conflictos en el seno de la sociedad . Lo que el puede hacer ( y debe hacer ) es reconocer las causas determinantes de cada situación y actuar sobre todos los sistemas de enseñanza y proceso educativo de manera de inducir , favorecer o facilitar , a través de ellos, el reconocimiento de toda y cualquier especie de tensión - y , para cada una de ellas , de los caminos alternativos para superarlas.

iv. " Se reconoce que la expansión de la educación en tales contextos no se puede tratar mediante las estrategias tradicionales de planificación educativa ... "

Acá me parece , está centrada gran parte de las reflexiones elaboradas en el texto principal: la afirmativa de que la planificación educacional " debe reconocer un esfuerzo renovador de los métodos operacionales, de los contenidos curriculares y de una visión integrada de la educación al proceso de cambio y de desarrollo social se coaduna exactamente con las tesis defendidas antes .

No se trata de sustituir una propuesta de planificación por otra . Lo que se propone es que se agregue a la primera , tradicional, componentes nuevos capaces de animar la sociedad entera y capaces , también , de reconocer en ella los instrumentos y mecanismos propios de autoevaluación y de catalización y canalización de las fuerza correctivas adecuadas y necesarias.

v. "... una de las grandes tareas de la educación es contribuir para crear condiciones que superen los estados críticos socio -educativos ..."

La tesis central dominante en todo el documento : sólo la educación resolverá los problemas de educación , solo ella podrá transformar la planificación educacional en un proceso efectivamente consecuente. Reconocido y aceptado el postulado , restará al planificador , más que hacer planificación establecer e implementar las estrategias capaces y tornar posible a la propia sociedad de seguir sobre su proyecto de desarrollo y , dentro de el , cual es su proyecto educativo. En ese sentido, al profesional de la planificación educativa cabrá más que <u>hacer planificación</u> , la excepcional tarea <u>de hacer hacer la planificación</u> - que es lo que , en materia de educación y de planificación , debe ser hecho .

## 2 CONSECUENCIAS PARA LA PLANIFICACION

i. " La definición de las políticas de educación exigen una participación amplia

que comprometa no sólo a profesores y medios educativos, sino que también y en forma activa , a los diferentes grupos o colectividades de los distintos sectores de la vida económica, social y cultural".

La experiencia personal del autor es de que la propuesta de " planificación participativa "- una de las ideas innovadoras de los últimos años de la década pasada fue mal comprendida.

Hacer planificación participativa no es convocar a la mesa los técnicos , los educadores , los profesores o los diferentes grupos y colectividades para oirlos; o para inducirlos a hablar lo que nos gustaría oir ; o , entonces , para oirlos y , después traducir sus espectativas según nuestros deseos y conocimientos o , finalmente, para explicarles lo que o porqué iríamos a decidir de esa o de aquella manera.

Entretanto , fue eso lo que se hizo , en la casi totalidad de los casos : a veces , porque algunos no consiguieron abdicar de los métodos autoritarios de decisión hasta entonces adoptados; otros , la mayoría tal vez , porque se perdieron en el enmarañado de leyes , normas , instrucciones , procedimientos sistemáticos ; más algunos , impotentes frente a la ardua tarea de practicar un estilo democrático de planificación dentro de una sociedad no estructurada democráticamente , impulsada y animada ; otros , por último , impotentes frente a la falta de público y de canales de comunicación que asegurasen la amplia audiencia que requiere un proceso de esa naturaleza .

II . - " la planificación tiene que establecer los canales de flujo de comunicación de los mecanismos de acción que permitan la participación social en todo el quehacer educativo en todos los niveles ."

Las estrategias innovadoras de que ya se trató deberían ser aquellas que abriesen caminos para facilitar el trabajo de los que constituyen o constituirán ese último grupo : las que resultan en la formación de públicos y en la desobstrucción o creación de canales de comunicación entre diferentes públicos y entre estos y los que toman decisiones de planificación - de tal manera que la planificación venga a impregnarse de aquella propiedad (a que ya nos referimos ) de ser una respuesta y no una pregunta o una imposición de técnicos y de gabinetes .

Canales y flujos abiertos exigen , entre tanto , la aceptación de juegos de poder democrático y la convivencia con agencias de presión ; exige , también , la aceptación de la idea de compartir el ejercicio de poder de decisión .

Y es ese el gran desafío - el mayor de todos , con certeza - que el planificador y la planificación tienen que aceptar : acción sobre los sistemas y proceso educativo ( o sea dentro y fuera de su campo explícito y específico de acción ) de tal manera que la sociedad ( y su gobierno ) sean llevados a cambios en dirección a estructuras democráticas cada vez más perfeccionadas y animadas. Ese es el único desafío .

iii. - " el éxito de la implementación de los programas y proyectos educacionales depende en gran medida , de la gestión " .

El tema fue bastante analizado en la última parte del texto básico cuando se buscó hacer la unión entre lo que llamabamos de planificación consecuente y la formación del planificador educacional., de cualquiera forma cabe reafirmar la absoluta convicción de que el proceso de formación, el desarrollo institucional de la organización y la enteversión de una política educacional consecuente , innovadora y renovadora , son temas íntimamente ligados y que no pueden ser tratados de forma aislada.

3. CUESTIONAMIENTOS

i. " En el ámbito de las unidades de planificación de la educación:

– " con vistas a la formación de personal de las unidades de planificación ¿cual debería ser la estructura favorable y que aspectos se deberá tomar en cuenta , en relación a este problema ?

La resguesta exige una colocación previa para distinguir " sistema de planificación" de " unidades de planificación ".

El"sistema " es constituido por varios " sub sistemas " a que corresponden funciones especializadas y que pueden estar bajo control de una o de varias unidades especializadas . La " unidad de planificación " será comprendida así como aquella que desarrolla una función general de coordinación del " sistema " , pudiendo o no emprender simultáneamente, una o más funciones especializadas .

Además de eso , hay que considerar cual es el desdoblamiento organizacional entre diferentes esferas de gobierno – y como el " sistema " funciona en ese caso . En los Estados unitarios una de las variantes es que la " unidad de planificación " ejerza la función de coordinación general alcance todos los órganos descentralizados – y alcance , por lo tanto , todas las unidades especializadas. En los estados cuya organización política administrativa es federativa , la regla general es que el campo de acción de la unidad de planificación se agote en los límites del órgano a que pertenece , cualquiera que sea la esfera de gobierno donde se situe ese órgano .

Las siguientes observaciones se encuadran en el caso de esa segunda alternativa de organización reflejando la experiencia del autor , restringida a la forma de organización de la administración publica federal . En ese caso el Ministerio de Educación y Cultura es el órgano sectorial de planificación gubernamental federal. La esfera siguiente, de los Estados de la Federación , posee su propia configuración administrativa pública , que incluso , es diferente para cada caso, aunque haya una cierta correspondencia estructural.

Trataremos así sólo de lo que se refiere al sistema y a la composición de organización estructural de sus unidades , a nivel del Ministerio . Ese abordaje es restrictivo – una vez que no está en la competencia del Ministerio el desempeño de funciones que están muy próximas de las redes escolares . Por otro lado ella no se aparta de gran parte del objeto de las indagaciones , una vez que orientadas , en su mayor parte , para aspectos particulares de formación – que son , en su mayoría comunes a las organizaciones complejas , cualquiera que sea su posición dentro de la estructura en que se organiza el Estado .

La estructura básica del Ministerio se desdobla en cuatro planos diferentes ( ver organogrfma anexo ) :

1 – órganos de decisión y de asesoramiento superior ( gabinete del Ministro, Consejos y otros órganos colegiados);

2 – órganos centrales de planificación y de control ( Secretaría General y Secretaría de Control Interno );

3 – órganos centrales de dirección superior ( Secretarías de Enseñanza de primero y segundo grado , de Educación Superior , de Cultura y de Educación Física y Deportes );

4 - órganos vinculados ( fundaciones y empresas ) y supervisionados( Universidades, Escuelas Técnicas, Agrotécnicas y Hospitales de enseñanza federal y otros órganos semejantes ).

Con excepción de los órganos situados en el primer plano , todos los demás desarrollan actividades de planificación disponiendo de unidades específicas para ese fin. La coordinación general del proceso de la Secretaría General - en lo que se refiere a la formulación y estimulación a la implementación de las políticas de administración - general , de educación , de cultura y de deporte - y de la Secretaria de Control Interno - en lo que se refiere a la auditoría y corrección de desvíos en la aplicación de las normas de ejecución administrativo - financiera.

La Secretaría General , a su vez está estructurada de la siguiente manera ( ver organográma anexo ) .

- mantiene en su seno , unidades de apoyo al proceso de coordinación general ( Secretarías ):

. Articulación y Estudios de Planificación - SEPLAN

- Presupuesto y Finanzas — SOF

- Modernización Administrativa —SMA

- Informatica —SEINF

Y de apoyo a su propia administración ( Secretarías , Coordinaciones y Servicios ) :

- Asuntos Internacionales — SEAI

- Asuntos Jurídicos — SEJUR

- Articulación con Organos Regionales — COR

- Apoyo Administrativo — SAA

- Supervisión a cuatro unidades autónomas , cuyas actividades son de intereses de la planificación y de la coordinación central , y que sirven indistintamente a todos los demás órganos de la estructura básica del Ministerio:

- Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación — FNDE

- Instituto Nacional de Estudios y Pesquizas educacionales — INEP

- Centro de Desarrollo y Apoyo Técnico a la Educación — CEDATE

- Fundación Centro - Brasilero de Televisión Educativa —FUNTEVE

Las cuatro primeras unidades listadas ( Secretarías ) funcionan , cada una , como " cabeza " de un sistema específico ( planificación , presupuesto ,modernización administrativa y informática ). Funcionan entre tanto , como piezas de un cuerpo único que es la Secretaría General , que responde , entonces , como " unidad sectorial " del " sistema federal de planificación " - en el caso para el área de acción gubernamental en los sectores de educación , de cultura y de deporte.

De esas cuatro Secretarías , tres de ellas desarrollan actividades de gestión y de ejecución de procesos y tareas dentro de las funciones por las cuales son responsables ( ver documento anexo número 03 - Competencia de las Unidades ).

- Elaboración del presupuesto anual , plurianual y administración de la ejecución presupuestaria ;

- Organización y Métodos , racionalización de procedimientos administrativos , manualización de rutinas y procedimientos ;

- Planificación y administración de los sistemas de procesamiento electrónico de datos y asistencia técnica y control del desarrollo y operación de sistemas de información .

La cuarta Secretaría ( de Articulación y Estudios de Planificación - SEPLAN ) es la única a quien compete desempeñar una función que se confunde , "strictu sensu " , con el concepto de planificación y coordinación general - que es lo que sirve de base a la concepción de la propia Secretaría General a que pertenecen como unidad administrativa.

Desde que el proceso de planificación fue formalmente incorporado a la vida de las organizaciones públicas federales , la unidad de planificación ( antes la propia Secretaría General y más tarde unidades específicas dentro de su estructura ) desempeñó esa función verticalmente . Hasta 1981 todas las unidades de planificación de todos los demas órganos de la estructura básica del Ministerio estaban a ella vinculadas funcionalmente ( aunque no administrativamente ) respondiendo y correspondiendo a sus determinaciones , según una línea vertical de mando .

Desde que la estructura del Ministerio creció ( a partir de la creación de un gran número de unidades especializadas )las líneas de mandos se multiplicaron . Los canales de información se tornaron extremadamente largos . la tela de interligazones , por su parte se tornó bastante compleja. Y, finalmente , los flujos de información se truncaron de modo de crear ruidos y obstrucciones difíciles de ser eliminados . La unidad central de planificación fue de tal modo sobrecargada con tareas de control del propio proceso que en breve el concepto de planificación se deterioró al nivel de un pesado esquema de las actividades de programación y de simples acompañamientos burocráticos de su ejecución.

El año 1981 fue marcado por una amplia y profunda reforma administrativa del Ministerio. Es de esa época la decisión de incorporar una nueva filosofía de gestión y, dentro de ella, de fijar nuevos contornos para el sistema de planificación y coordinación general.

Esa unidad central estaba hasta entonces estructurada para ejecutar las siguientes actividades:

-Detalles y análisis de proyectos;
-Programación de gastos, para elaboración de los presupuestos plurianuales y anuales
-Asistencia y cooperación técnica a las demás unidades del sistema.
-y, subsidiariamente, asesoramiento superior.

A partir de ahí, ella fue estructurada para coordinar el desempeño de las siguientes funciones:

-Asesoramiento superior en el plano estratégico y táctico;
-información y estudios de planificación
-normatización de procedimientos relativos al proceso de gestión en el sistema;
-cooperación intersectorial (en los planos, internos y, principalmente externos).

Las unidades descentralizadas de planificación también fueron transformadas. De unidades de planificación situadas en el mismo plan de las demás unidades especializadas de un mismo órgano, pasaron a la condición de unidades-adjuntas de articulación y coordinación directamente ligadas a la dirección de aquel órgano. Sus competencias relativas a la programación (detalles y análisis de proyectos, colocación de recursos y acompañamiento de ejecución) fueron redistribuídos en cada uno de las otras unidades especializadas.

Los objetivos que se tenían en mente eran los siguientes:

-desmovilizar las unidades de planificación, que habían consolidado un poder muy grande a un nivel esencialmente técnico;

-Mover un grupo de técnicos bien calificados para acercarlos a los titulares de cargos responsables, de derecho, por el ejercicio del poder de toma de decisiones de planificación;

-Renovar concepciones de valor por los aspectos políticos y estratégicos inexistente al proceso de gestión (una forma de, por otro lado, despreciar la importancia asumida por un estilo de planificación que llamaríamos de "técnica-proyectista" y "autoritario" );

Incorporar, como reverso de la medalla, un estilo gerencial compartido y, siempre que sea necesario, también colegiado (valorizando el estilo que llamaríamos de "estratégico-programático" y "democrático" );

-Estimular la relación horizontal tanto en el plan técnico como en el profesional y funcional;

-Inducir, a partir de eso nuevos esquemas de descentralización administrativa y de descentralización de poder;

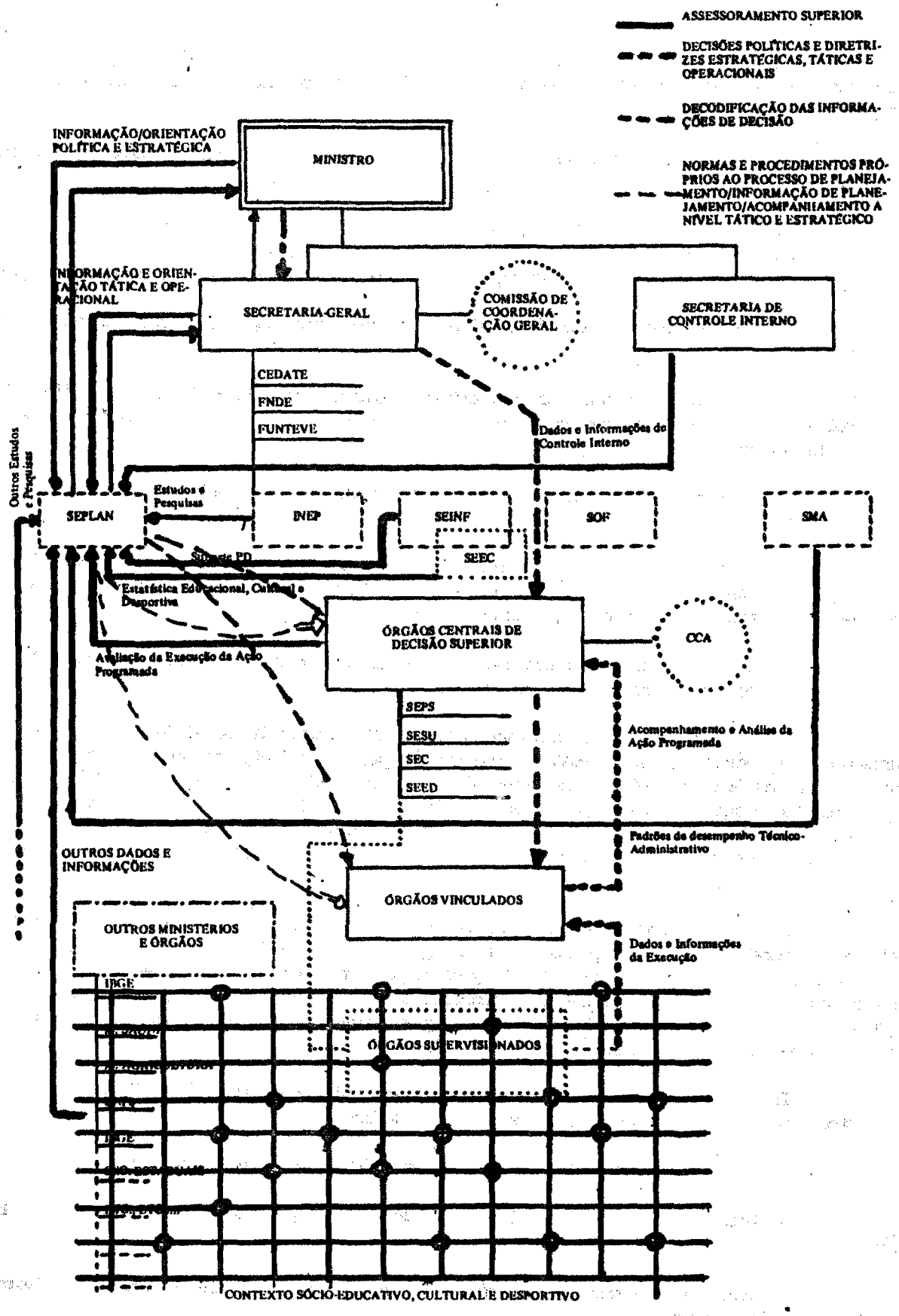
-Y, finalmente, forzar el cambio del plan de acción del ministerio, de un nivel operacional para otro, más de formulación de políticas y de viabilización de estrategias de actuación.

Es importante señalar, acá, que otros dos canales auxiliares de trabajo fueron concebidos como parte del proceso de reforma del ministerio.Uno de ellos, a poyado por la decisión de promover las inversiones necesarias para incorporar la tecnología informática como intrumento de uso ostensivo en la administración . Se intentaba , de ese modo , acelerar y calificar los esquemas de producción de información , y , provocar la revisión de métodos y de procedimientos de trabajo - procediéndose al mismo tiempo , a la manualización de rutinas y flujos a partir de una intensiva intervención en los dominios de la organización y métodos de trabajo de calificación , adaptación y entrenamiento de personal técnico.

El otro canal auxiliar estaba apoyado a su vez , en dos ejes : el primero , sostenido en un esfuerzo intenso de modernizar y aparejar los órganos de administración de personal y de desarrollo de recursos humanos ; el segundo , apoyado en la implementación de un ambicioso programa de valorización del servidor en los campos de salud , transportes , alimentación , descanso , habitación, asistencia a los hijos de los servidores , enseñanza ( becas de estudios ) , deportes y actividades culturales - formas indirectas de mejorar los niveles de remuneración y de buscar despertar nuevos intereses y compromisos profesionales y funcionales.

En los dos casos , se buscaba viabilizar la propia reforma estructural y organizacional y , dentro de ella , el perfeccionamiento de los procesos de gestión , en general , y de planificación , en particular ( 10 ).

Sobre la nueva concepción del sistema y proceso de gestión fueron establecidas las líneas de trabajo de la Secretaría de Articulación y Estudios de planificación . La figura de las siguientes páginas muestra esquemáticamente, cual era entonces , la red de relaciones que la envolvería.


ASSESSORAMENTO SUPERIOR
DECISÕES POLÍTICAS E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS, TÁTICAS E OPERACIONAIS
DECODIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE DECISÃO
NORMAS E PROCEDIMENTOS PRÓPRIOS AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO/INFORMAÇÃO DE PLANEJAMENTO/ACOMPANHAMENTO A NÍVEL TÁTICO E ESTRATÉGICO
INFORMAÇÃO/ORIENTAÇÃO POLÍTICA E ESTRATÉGICA
MINISTRO
INFORMAÇÃO E ORIENTAÇÃO TÁTICA E OPERACIONAL
SECRETARIA-GERAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
CEDATE
FNDE
FUNTEVE
Dados e Informações de Controle Interno
Outros Estudos e Pesquisas
SEPLAN
Estudos e Pesquisas
INEP
SEINF
SOF
SMA
SEEC
Estatística Educacional, Cultural e Desportiva
ÓRGÃOS CENTRAIS DE DECISÃO SUPERIOR
CCA
Avaliação da Execução da Ação Programada
SEPS
SESU
SEC
SEED
Acompanhamento e Análise da Ação Programada
Padrões de desempenho Técnico-Administrativo
OUTROS DADOS E INFORMAÇÕES
ÓRGÃOS VINCULADOS
OUTROS MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS
Dados e Informações da Execução
IBGE
ÓRGÃOS SUPERVISIONADOS
CONTEXTO SÓCIO-EDUCATIVO, CULTURAL E DESPORTIVO

Dentro de esa red de relaciones SEPLAN sería animada por flujos de entrada y salida constituídos esencialmente por :

I - Datos e informaciones provenientes del contexto económico - social ( especialmente el educativo - cultural deportivo ) :

- estadísticas demográficas básicas;
- relatos de acompañamiento y de análisis situacional;
- relatos de estudios e investigaciones económicos - sociales , educacionales y pedagógicas;
- investigaciones de opinión; al márgen - orientación superior sobre la naturaleza de las decisiones de gobierno;

II - estudios y propuestas indicativas y alternativas de políticas de acción , decisiones de control administrativo , colocación o recolocación de recursos , leyes y normas relativas a la enseñanza , a la cultura , al deporte y a su administración y financiamiento .

III- Normas y orientaciones técnicas relativas a procedimientos propios del proceso de planificación .

IV - datos e informaciones resultantes de estudios y negociaciones conducidos junto a órganos y sectores que , aun cuando no pertenecen a la estructura del Ministerio debieran tener sus acciones a él articuladas , asociadas o compatibilizadas.

Tomando en cuenta el perfeccionamiento de las acciones de coordinación y de articulación fueron idealizados dos organismos auxiliares :

I - La Comisión de Coordinación General (CCG ) presidida por el Secretario General y secretariada ejecutivamente por la SEPLAN , constituída por los dirigentes de la Secretaría de Control Interno , de los Organos Centrales de Dirección Superior ( SEPS , SESU, SEED, y SEC ) y de los Organos vinculados y supervisionados por la Secretaría General ( CEDATE,FNDE,FUNDENE y INEP ) y por los representantes del Gabinete del Ministro y de otros Organos especialmente convocados ; la Comisión se reune mensualmente y delibera , en última instancia antes de oir al Ministro de Estado ( si fuera el caso ).

II - La Comisión de Coordinación de Areas ( CCA) , cuyas reuniones son presididas por el dirigente de la Secretaría - fin responsable por la agenda ( SEPS, SEED, SESU o SEC ) , siempre con la presencia de los dirigentes de las otras áreas y de su personal técnico - especialmente aquellos de las unidades - adjuntas de articulación y coordinación ; el calendario de reuniones es coordinado por la SEPLAN / SG - que participa de todos ellas - y en ellas se delibera , incluso , respecto de materia a ser sometida a la apreciación de la CCG ( 11) .

Internamente , caería a la SEPLAN procesar toda la información recibida , traduciéndola en información de apoyo al proceso decisorio . Esa información de apoyo se referiría a :

- política educacional , cultural y deportiva : sus fundamentos y consecuencias;

- legislación y normas en el plano nacional , sus principios orientadores y de repercución ;

- directrices estratégicas y tácticas , incluso en lo que se refiere al envolvimiento y movilización en el plan interno ;

- indicaciones de topes para distribución de los recursos del presupuesto nacional destinados al ministerio entre los diversos programas y órganos de su estructura;

- normas e instrucciones de procedimientos relativas a los procesos de planifi - cación y programacion , de acompañamiento y control - cubriendo todo el ciclo de eventos en el proceso;

- coordinación general del proceso a partir de estimulaciones conducidas a nivel de articulación intersectorial ( en las Comisiones de Coordinación y a través de contactos directos con dirigentes técnicos y grupos especiales de trabajo ) .

Externamente , cabría a la SEPLAN promover la decodificación de informaciones estratégicas , táctica y técnico - administrativas para los órganos descentralizados de las unida - des federadas ( Estados y Municipios ) . Para eso fue estimulada la instalación de mecanismos de articulación de los dirigentes estatales , creándose los Foruns - Nacionales congregando Secretarios estatales de Educación , de Cultura y de Deportes . Paralelamente , se realizaron las investigaciones necesarias para el perfeccionamiento del Sistema de Informaciones Estatísticas de Educación , Cultura y Deporte , de manera de tornar disponibles ( en el tiempo y con la confiabilidad adecuada), los datos capaces de proveer un buen conocimiento situacional en los tres sectores .

Todos los resultados obtenidos hasta el presente momento ( tres años después de iniciado el proceso ) son parciales y modestos - y ninguno de los objetivos que se tenía en mente en 1981 fueron concretizados por entero. A pesar de eso , todas esas colocaciones fueron hechas con inestable sentido :

1) - mostrar que no existe una relación directa entre la concepción del proceso y las estructuras del sistema y de la unidad de planificación y el nivel de " performance" de los procesos gerenciales y técnico - administrativos ; entretanto , hay una relación directa entre el modus operandi de las organizaciones y el ambiente donde ellas actúan - todo eso tornando extremamente compleja la concepción de una " estructura más favorable " cuando se proyecta una acción de cambio ( aunque restringida a uno de los elementos en gestión : en el caso , la formación del planificador ) .

2) - demostrar que una concepción cualquiera del proceso y la adopción de una determinada estructura del sistema y de unidad de planificación no resuelven , por sí sola la cuestión de " performance " gerencial y técnico - administrativa - está unida , de hecho , mucho más a aspectos de comportamiento profesional y personal y de competencia gerencial que de cualquier otra cosa .

La primera consecuencia , finalmente, es la siguiente : la " formación de personal de las unidades de planificación " debe constituirse en esfuerzos orientados según dos líneas dominantes de desarrollo :

1) - en el aprendizaje de métodos y técnicas específicas de investigación y manipulación de datos e informaciones, incluso en lo que se refiere al dominio de la capacidad de reflexion y correlacionamiento del producto de ese trabajo con asuntos ligados a la formación histórica que le dió origen y que lo explica ;

2) - en el ejercicio de reflexiones sobre el sistema y la estructura organizacional donde el proceso de planificación se desarrolla , incluso en lo que se refiere al dominio de la capacidad de intervención sobre las variables que informan los padrones de desempeño institucional.

La segunda consecuencia es la siguiente : como son extremamente diversificadas la formación de base y la experiencia acumulada del personal que actúa en el sistema y en el proceso , los "aspectos que se deberán tener en cuenta " (con relación a la formación de personal de las unidades de planificación ) deberán unirse dentro de una estructura formal y sistemática de aprendizaje y desarrollo , y jerarquizada de forma que pueda :

1) - promover de arriba hacia abajo la institucionalización de esquemas de reflexión/ evaluación periódica de los padrones de desempeño organizacional y de los niveles de " performance " de unidades procesos ;

2) - inducir el cambio comportamental frente a temas ligados al desarrollo personal y a la mejoría de comportamiento en las relaciones inter personales y intersectoriales;

3) - estimular la incorporación de nuevos esquemas de gestión y la adopción de nuevos métodos y técnicas de trabajo , especialmente a partir de compartir conocimientos y habilidades ya disponibles en el seno de la organización ;

4 ) - favorecer todas las formas de intercomunicación e intercambio de informaciones científicas y técnicas , especialmente a través de debates en grupos ( en cualquier caso orientando la reflexión hacia la temática del universo más amplio dentro del cual el tema se incluye) ;

5) - expandir el volumen de demandas personales por cualificación , sea a partir de la oferta de facilidades ( tiempo disponible , becas de estudios y otros estímulos ) sea por la incorporación de ventajas profesionales de carrera ( remuneración ) o de ascenso funcional ( promoción ) ;

6) - organizar , internamente , programas específicos de formación , volcados a atender situaciones peculiares de grupos de personas , de unidades organizacionales o de procesos técnico - administrativo .

Por último , la tercera consecuencia es la siguiente : los programas específicos de formación deben estar estrechamente ligados a " problemas " también específicos ; su concepción y desarrollo nunca podrán estar disociados de un tema a resolver y , también , de una solución preconcebida , afinada , medida y evaluada a posteriori . Los aspectos de contenidos , por lo tanto , estarán así relacionados a cada problema identificado y correspondiente solución deseada; tales contenidos no aceptan , por lo tanto definiciones apriori .

- " en una estructura operacional descentralizada ...¿qué elementos deben manipular los planificadores ... y con que personal debe contar la planificación" ?

La respuesta , así exige un abordaje a dos otros temas -- el de la legislación reguladora de las relaciones entre diferentes esferas del gobierno ( del Estado o de las organizaciones en el sistema ) y la de los flujos de informaciones que transitan en el sistema entre diferentes esferas de competencia . No retomaré en este item el tema del " tipo de personal por entender que el asunto ya fue discutido a lo largo de todo el texto -- especialmente en los puntos en que hablé sobre el perfil gerencial " de ese individuo en relación a la visión de conjunto que de él se exige.

" Compatibilizar los intereses y necesidades prioritarias de los distintos niveles"

tiene , para mi , un doble significado :

En primer lugar , entiendo que el tema se sitúa mucho más en el nivel de conocimiento de las relaciones de poder distribuido dentro de la organización social y política del Estado que propiamente en el nivel de conocimiento profundo de la problemática regional y local.

Lo que es importante para el planificador de los órganos centrales es saber hasta qué punto los administradores situados en instancias descentralizadas de poder son capace de dominar el conocimiento en su esfera de competencia y de ,a partir de él promoveer intervenciones consecuentes con la realidad sobre la cual ejercen o pueden ejercer ese poder.

Observado este asunto desde esa perspectiva cabe al planificador de los órganos centrales concebir , a su vez , una planificación capaz de"generar facilidades" para la gestión en las esferas subsecuentes - incluso aquellas que se refieren a la conformación de los ordenamientos jurídicos y legislativos que sean más adecuados para asegurar a los órganos descentralizados las mejores condiciones para elejercicio del poder que les es inherente.

En segundo lugar , el ejercicio de esta función no podrá ser practicado si el planificador no sea capaz de concebir y operar una red de información capaz de alimentarlo con informaciones pertinentes a ese campo de visión .Eso significa que al lado de los flujos tradicionales de datos estadísticos y de informaciones técnico - administrativas , otros flujos deberán ser conseguidos de manera que el pueda posesionarse tambien , del conocimiento sobre el ambiente y las restricciones que condicionan la acción del planificador de los órganos descentralizados .

- " ¿ dónde se establecen las zonas fronterizas entre la planificación y la programación / administración central , regional y local ?¿ Qué tipo de conocimiento y aptitudes debe poseer el planificador para comprender y optimizar la compatibilización de competencias " ? .

Traté esa materia , aunque en forma resumida , en el texto principal .De cierto modo volví a tangenciar ese tema al tejer comentarios sobre la última gestión colocada en pauta . Creo incluso que estos últimos indican mi discordancia con relación a la presente pregunta .

Al insistir en la colocación de que la planificación practicada en los órganos centrales del sistema debe tender a ser más estratégica y táctica que operacional y al situar las relaciones entre órganos centrales y descentralizados más en el plano de los ordenes jurídicos y legislativos que dan forma a la organización social y política del Estado , no estoy proponiendo sólo un asunto político , sino también un asunto pedagógico . Ese punto de vista ya fue arduamente defendido cuando traté de la estrecha relación que debe existir entre la escuela y su ambiente entre el proceso educativo y las manifestaciones sociales que lo informan y amoldan .

Cualquier respuesta a los puntos aquí propuestos implicaría , en verdad , en una negación de aquellos puntos de vista .

Mi proposición , en ese sentido , sería la de retomar la respuesta al tema antecedente - enfatizando la necesidad de que el planificador disponga no sólo de conocimientos , sino también de informaciones periódicamente evaluadas acerca de las condiciones de poder , de competencia y de capacidad que tengan las organizaciones descentralizadas para conducir su propia planificación .

ii . " papel del planificador en la toma de decisiones políticas y estratégicas:

" ... la planificación de la educación en nuestros días perdió su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción ? "

No creo que la planificación de la educación haya perdido tal capacidad. Creo , eso sí , que ella nunca ha alcanzado condiciones de intervención en la exacta medida de las necesidades con las cuales conviven las sociedades de los paises de desarrollo tardío.

Esa idea fue tocada en la primera parte del texto , cuando intenté un abordaje al tema de la planificación del desarrollo .En verdad , allá intenté formular una defensa de la planificación - aunque concebida como ataque a las contingencias que impiden , dificultan o condicionan la acción del planificador.

Tales argumentos responden , a mi parecer , la pregunta siguiente : ¿ No podría haber retroceso , como no existirán , también razones para justificarlo?.

- ¿ El planificador de la educación es considerado con verdadero peso técnico en los actuales centros y grupos de planificación global, nacional y sectorial ... " ?

La respuesta es negativa y a ese respecto el texto principal posee amplias y profundas consideraciones . Enfoqué ese tema por lo menos desde dos perspectivas distintas : la del espacio y de la presencia del planificador dentro del escenario en que el proceso de planificación se desarrolla, en ese caso buscando establecer el elenco de restricciones frente a los cuales él se posesiona; y la del balance entre los grupos de planificación que se formaron en los distintos sectores de acción de gobierno, especialmente cuando se confrontan los que se organizan en órganos llamados " económicos " y en los llamados órganos " sociales ".

En los dos casos se puede constatar como son nítidas las desventajas con las cuales se enfrenta y se depara la planificación educacional y que determinan , en última instancia, un peso desfavorable para el planificador que actua en ese proceso. Esa es una situación marcada por varios órdenes de factores , todos ellos examinados en el texto principal , con m ayor o menor grado de amplitud y profundidad.

- " ... Existen situiaciones críticas en cuanto a la consideración del planificador educacional en los niveles de decisión ? ¿ Eso se debe a factores de formación científica / técnica u otros ? "

Analizando ese tema a la luz de una reflexión mayor sobre el conjunto de factores y condicionantes que limitan el peso del planificador en el escenario y que , por otro lado , determinan la existencia de situaciones críticas en las relaciones de poder en los diversos niveles de decisión ( entre los técnicos y los que toman decisiones de planificación ) creo que los siguientes pasos de análisis deberán convergir para el estudio de las características de reclutamiento y mantención de los cuadros de gestión de los órganos que actuan en el sector .

Con respecto a eso , coloque algunos cuestionamientos en la parte conclusiva del texto principal y estoy seguro que los argumentos que podrían ser utilizados para la elaboración de respuestas convincentes , están ellos dispersos en el cuerpo del texto anterior. Si debiese avanzar más allá de ese punto , yo diría que la planificación será importante ( importante sus cuadros ) siempre que ella este orientada hacia algo que la sociedad entienda como importante .En otras palabras el peso de la planificación no es una medida absoluta, que se exprese por si misma , pero si una medida relativa ; ella es función de su objeto , del peso que el asume dentro de una jerarquía de valores.

Todos los factores que la viabilizarán en eficacia , eficiencia , efectividades y relevancia ( los mismos principios a que referimos el proceso educativo ) se resolverán en la misma medida en que esté resuelto el tema del valor social de su objeto ( recordando que estamos tratando

siempre de la llamada planificación gubernamental ). Y de entre esos factores , lógicamente, están aquellos relacionados con la formación técnico - científica , función del reclutamiento y de la política de desarrollo de recursos humanos unida al reclutamiento 0 y con la comprensión del papel del planificador y de los objetivos de la planificación educacional ( en última instancia , función de su compromiso profesional con el objeto sobre el cual las sociedades definen un peso específico dentro de sus propias escalas de valores )

- " ... ¿ en las unidades de planificación educacional existe un concepto claro sobre el papel que posee la educación en el desarrollo socio .- económico y cultural ...? "

Existen técnicos , como existen los que toman decisiones de planificación , que poseen ese concepto . Dentro de las organizaciones complejas , es grande el número de personas que poseen dominio sobre esos temas. Y cunato más proximos están ellas del proceso de planificación , mayores son la oportunidad de encontrar un buen número de ellas .

Entre tanto , a partir del momento en que el enfoque se traslade de las personas hacia las unidades y procesos el cuadro se altera - y la respuesta a la pregunta asume una forma negativa . Parece faltar a las unidades una perspectiva institucional y , en esa situación , la fuerza de los conceptos se pierden , se toman difusos y finalmente se dispersan en un proceso de decisión , accesorio , periférico , configurando una condición de casi total inconsecuencia .

La verdad es que la existencia de un concepto claro , individualizado , no es suficiente ; no basta por sí sólo , está él con personas o con unidades , además de ser necesario que ellos asuman caracter institucional , hay que trabajar también para que ellos traduzcan una propuesta de valor social - al final la tesis que he defendido a lo largo de todo este texto .

iii. " Interpretación y alcance de la formación de planificadores :

- " ... el desafio actual es prepararse más sobre la realidad del país ... la idea de calificación de recursos ( ...) no debe proceder sólo a la formación teórica , sino a la interacción de esta con la experiencia y la realidad . "

Absolutamente de acuerdo . Esa es , además la posición defendida en toda la parte 3 del texto principal .

" ... ¿ Si la planificación de la educación se entiende como lainteracción de distritos profesionales , cual sería la formación del planificador ?

El tema fue tratado en la parte 3 del texto principal .

iv. " algunas áreas formativas para el planificador :

- ¿ " cuales ( ... ) áreas deben constituir elementos formativos de la planificación de educación , con que prioridad y en que cantidad ? "

Todas las áreas deben ser consideradas como fundamentales y la prioridad y el énfasis con que deberán ser trabajadas dependerán de factores que sólo pueden ser identificados después de un afinado diagnóstico situacional .En principio , la relación de áreas y de temas es suficientemente extensas para cubrir las necesidades de formación enpaises en vias de desarrollo.

La implementación de la temática indicada para las dos primeras áreas ( " Reflexión y comprensión de los grandes problemas que enfrentan las sociedades " y " Las Politicas Educacionales frente a los Desafios que reclaman los Grandes Problemas Sociales ") deberá estar enriquecida siempre por reflexiones historicas y análisis comparativos.

Con referencia a la temática propuesta para el última área indicada ( " Administración financiera de la educación") llamaría la atención para la necesidad de profundizar concocimiento en los campos de : a ) sociología de las organizaciones complejas ; b) sociología del desarrollo : crisis y conflictos en el proceso de cambio social ; c ) el orden económico mundial y sus reflejos en las economías de los paises en desarrollo.

A

SEMINARIO INTERNACIONAL

"PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, CON VISTAS A ESTABLECER UN PROGRAMA DE CAPACITACION EN PLANIFICACION DE LA EDUCACION".

UNESCO-ILPES-OREALC

SANTIAGO, CHILE

18-21 DE MARZO DE 1985

# PROGRAMA PARA LA FORMACION DE PLANEADORES E INVESTIGADORES DE LA EDUCACION

## UNA EXPERIENCIA PILOTO: EL CASO DE MEXICO

Arturo Velázquez Jiménez*

* DIRECTOR GENERAL DE PLANEACION
SUBSECRETARIA DE PLANEACION EDUCATIVA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
M E X I C O

INDICE

2.1 OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA.

2.2 ESTRUCTURA DEL PROGRAMA.

2.3 AREA TEMATICA I. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

2.4 AREA TEMATICA II. EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

2.5 AREA TEMATICA III. EL SISTEMA EDUCATIVO, PLANEACION Y EVALUACION.

2.6 AREA TEMATICA IV. TECNICAS METODOLOGICAS.

## INTRODUCCION.

Si bien la planeación como instrumento del que se vale el Estado para la conducción del desarrollo, arranca en México a partir de la década de los años treinta, es a partir de 1982 cuando se institucionaliza definitivamente, recogiendo la experiencia de más de medio siglo de práctica.

Esta institucionalización de la planeación como instrumento de gobierno supone, entre otras cosas, la formación de los profesionales que la misma requiere, tanto en la calidad como en la cantidad necesarias.

En el ámbito específico de la educación, es a finales de la década de los años cincuenta, cuando comienzan los esfuerzos más sistemáticos de la planeación, mismos que culminaron con el Programa Nacional de Educación para el periodo 1984-1988, documento rector de la planeación educativa, del cual se expondrán más adelante sus características más relevantes.

Considerando que la crisis por la que estamos atravesando (no sólo en México, sino a nivel mundial), significa escasez de recursos y reducción en los presupuestos públicos, siendo los destinados a los sectores sociales lo más afectados, se requiere de racionalidad e imaginacion en las acciones y actividades destinadas a promover el desarrollo en general y, en este caso par

ticular, a la educación, para lo cual la formación de planificadores que no sólo dominen las teorías y técnicas de la planeación y que conozcan y comprendan la problemática del desarrollo en región, sino que tengan también imaginación y actitudes de innovación, es una necesidad insoslayable.

En el presente trabajo, partiendo de la problemática que enfrenta la educación en México, del escendario deseable de la educación al finalizar el siglo, y las características de la política y planeación que actualmente se desarrollan, se presenta la experiencia que recién se inicia en la República Mexicana, en materia de formación de planeadores e investigadores de la educación.

# I. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO *

México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, enfrenta una profunda crisis económica que amenaza con invadir todas las esferas de la vida nacional, cultural y política. El deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población amenaza la estabilidad social y política; es el costo de desaciertos propios y ajenos, los del neocolonialismo financiero y su implacable y lacerante política de austeridad económica.

La educación es uno de los sectores más afectados por la crisis económica mundial y ello impone la necesidad de un exámen crítico de la situación educativa. habrá que precisar sus tendencias y experiencias pasadas, sus perspectivas y las prioridades que se habrán de enfrentar en las próximas décadas, así como los factores endógenos del sistema educativo que amenazan la eficiencia y calidad de la educación y, finalmente, las tendencias y fuerzas locales y externas que ejercen influencia sobre las necesidades y condiciones educativas del país.

Pareciera ser que existe cierta homogeneidad en el tipo de problemas a los cuales se vienen enfrentando los distintos países del mundo, distinguiéndose únicamente por la mayor o menor intensidad con la cual éstos se manifiestan.

---

* Síntesis elaborada a partir de información del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, México, Secretaría de Educación Pública, 1984.

Una posible categorización que a grandes rasgos pudiera servir para visualizar la problemática educativa en la actualidad podría ser la siguiente:

A. Crecimiento acelerado de la demanda de servicios educativos en todos los niveles, acompañado de una reducción o contracción financiera causada por los altos costos educativos que presionan contra los cada vez más estrictos techos financieros.

B. Desarticulación crónica entre la educación, el empleo y la productividad.

C. Persistencia de desigualdades y disparidades educativas a nivel regional.

D. Progresivo deterioro de la calidad de la educación, acompañado por un paulatino y notorio desajuste del sistema educativo, con respecto a las raíces culturales y a las necesidades e intereses de los educandos.

E. Bajos niveles de eficiencia y racionalidad en el uso de los limitados recursos destinados a la educación.

A través de estos cinco factores, es posible enfocar el diagnóstico de la crisis educativa en México.

## A. Crecimiento acelerado de la demanda educativa.

Como resultado de una política generalizada de expansión del sistema educativo mexicano, tenemos que entre 1950 y 1970 la matrícula escolar creció 3.5 veces. En 1950, el total de alumnos inscritos en el sistema escolar era de 3.25 millones, lo que representaba el 13% de la población nacional; para 1970 el sistema absorbió un total de 11.5 millones de alumnos, el equivalente al 29% de la población total. Durante el ciclo escolar 1983-84 alcanzó la cifra de 24.5 millones de alumnos, la tercera parte de la población total del país.

Esta impresionante alza de la matrícula escolar está asociada, sin embargo, a una constelación de problemas. Por un lado se han producido bajas tasas de escolaridad y eficiencia terminal, y tasas altas de analfabetismo. Por otro, se han generado graves problemas presupuestales, como son la elevación de los costos unitarios, la centralización del presupuesto educativo y el previsible fin de la tendencia incremental de éste.

La enorme expansión cuantitativa del sistema educativo no ha encontrado un crecimiento equivalente en su presupuesto asignado; este problema se ha agudizado al incrementarse los costos unita

rios del servicio educativo, debido a que el mismo se ha basado principalmente en el uso de mano de obra intensiva y muy poco en la innovación educativa.

En México la distribución del gasto educativo entre la Federación, las Entidades Federativas y el sector particular, se encuentra gravemente desabalanceada. La tendencia es que aumente la participación federal en la inversión educativa y disminuya la de los Estados, Municipios y particulares. La participación federal, que fue de 78 por ciento en 1983 se estima que alcanzará 83.5 por ciento en 1985. La participación de los Estados se ha reducido, del 15 por ciento al 12.3 por ciento en el mismo período, y la de los particulares ha bajado del 5.4 por ciento al 3.4 por ciento en igual lapso. La de los Municipios bajó del 1.3 por ciento al 0.9 por ciento.

Por otra parte, en el futuro próximo los incrementos al presupuesto educativo dependerán de dos condiciones fundamentales; la recuperación económica y la prioridad nacional que se otorgue al servicio educativo. Así la batalla por el presupuesto educativo será mucho más dura cada vez, al competir necesariamente con los demás sectores de actividad económica y social del país.

Los índices de escolaridad, eficiencia terminal y analfabetismo hacen de la educación una prioridad nacional. En el caso de México, a pesar de la adversidad económica, el sector educativo es

de alta prioridad como lo demuestra un presupuesto equivalente al 4.2% del PIB. Sin embargo, es menor en relación con la magnitud de sus problemas y necesidades. De ahí que una consigna en el sector educativo mexicano es el de "hacer más y mejor con menos".

La enorme expansión de la matrícua escolar tuvo como efecto colateral un deterioro de estándares de calidad del servicio educativo. Uno de los indicadores es la baja escolaridad. Se calcula que el promedio nacional es de cinco grados, lo que en apariencia no es bajo; si consideramos que en 1971 era de 2.91 y en 1980 de 4.7. Pero en la realidad sí lo es, si se cosnidera que no hemos logrado aún la universalización de la primaria después de poco más de medio siglo de estabilidad política.

Otros indicadores de la poblemática educativa en México es el referente a la deserción, ésta es del 47% en primaria, 24% en secundaria, 39% en profesional media, 37% en bachillerato y 49% en licenciatura. Por otro lado nos enfrentamos a una baja eficacia terminal en todos los grados, la reprobación es del 17% en primaria, 25% en secundaria y 35% en media superior.

Se ha calificado el problema del analfabetismo de crónico por la resistencia de la población a esfuerzos intensos y sostenidos de alfabetización. En 1984 se estimó la existencia de una población analfabeta de un poco más de 5 millones, lo cual representa el

10 por ciento de la población mayor de 15 años. Por un lado, en la población involucrada se encuentran personas de edad avanzada, difíciles de alfabetizar y, por otro, se presenta el fenónemo de que aproximadamente el 60% de los adultos analfabetas se encuentra dispersos en varias miles de localidades de menos de dos mil quinientos habitantes.

**B. Desarticulación entre la educación, el empleo y la productividad.**

Durante las dos décadas pasadas muchos países latinoamericanos, México entre ellos, invirtieron cuantiosos recursos para la expansión de sus sistemas educativos, con base en la teoría de desarrollo social y económico según la cual éste no sólo depende de la existencia de capital físico, sino también de capital humano, justificando así la inversión en la producción de mano de obra calificada. Aquel enfoque lineal del desarrollo veía en la educación un medio para igualar la distribución de la renta entre la población. Con los resultados a la vista, podemos constatar que en la mayoría de los países con economía de mercado, la expansión no catalizó el desarrollo. Además, contrariamente a lo esperado por el modelo, apareció el fenómeno del desempleo y del subempleo de recursos humanos educados, manifestación contundente del agotamiento de la política económica auspiciada por aquella concepción.

Ciertamente, el fenómeno de acumulación de oferta de recursos humanos que excede a la demanda del mercado de trabajo no es generado fundamentalmente por la educación, sino por la política económica. Por eso las críticas dirigidas a la planeación educativa por su incapacidad para establecer una correspondencia armónica entre mercado de trabajo y egresión educativa son ilegítimas. No se niega la legitimidad de la aspiración de una correspondencia positiva entre educación y productividad e ingreso; lo que no se puede hacer es establecer entre ellas, y desde las políticas educativas, una relación de causalidad.

La complejidad e incertidumbre del desarrollo económico internacional hace muy difícil prevenir confiablemente el escenario de empleo de las próximas décadas en México. De lo que sí podemos estar seguros es de que no volveremos a ver la época dorada del mercado de profesionistas. Surgirá un fenómeno de reajuste entre oferta y demanda de egresados que involucrará una devaluación progresiva de títulos y diplomas requeridos para ocupar los limitados empleos existentes en el mercado de trabajo. la situación se complicará más aún porque uno de los principales empleados del egreso educativo, el gobierno, se encuentra sobre saturado y ha iniciado un período de reajuste. El reajuste afectará primordialmente a los jóvenes, quienes en el caso de México representa a la mayoría de la población.

Una medida tendente a cerrar la brecha entre la educación y el

mundo del trabajo en México, será la de diversificar y flexibilizar los currícula de la educación media terminal, técnica y superior, con la finalidad de facilitar la adaptación de los egresados a las condiciones cambiantes del medio laboral y económico. Asímismo, se considera fundamental reorientar la demanda educativa post-secundaria hacia carreras de corte tecnológico y científico y desestimular la demanda por carreras de corte tradicional (derecho, medicina, etc.). Para el efecto, se ha iniciado la operación de un Sistema de Orientación Educativa que intenta conciliar, a través de todos los niveles educativos, los intereses individuales de los alumnos con los requerimientos de la estructura productiva del país.

### C. Desigualdades Regionales y Disparidades Educativas.

En México, como en otros países del mundo, hay una correlación positiva entre condiciones de vida y escolaridad.

El crecimiento de la matrícula escolar no se ha traducido en una reducción significativa de las profundas desigualdades regionales. A pesar del ensanchamiento de la pirámide educativa, persisten altos índices de reprobación, deserción y disparidades en la distribución de las oportunidades educativas entre distintos grupos y clases sociales.

Dentro de la educación mexicana coexisten dos sistemas educati-

vos: el urbano y el rural. Durante el período comprendido de 1950 a inicios de los años setenta, el medio urbano tuvo un desarrollo acelerado y absorvió la mayor parte de los recursos financieros y humanos que le permitieron mantener un nivel académico aceptable.

En cambio, la educación en el medio rural que tuvo un inicio prometedor en la década de los años veinte con las misiones culturales y la escuela rural, se vió afectada por un desarrollo muy lento.

Los pocos recursos con que contó, el alto porcentaje de escuelas primarias unitarias e incompletas (20%), los problemas de desarraigo docente, y la ausencia de un verdadero sistema de supervisión a la vez evaluativo y de apoyo, confluyeron para generar una baja calidad del servicio educativo. A esta situación se agregaron, entre otros, los problemas de incompatibilidad entre los calendarios y horarios escolares y los ciclos productivos de las regiones, así como planes y programas de estudio con orientación y lenguaje urbanos.

De las desigualdades regionales, la que sufren las poblaciones indígenas merece especial atención. En México se parte de la premisa de que sus 52 etnias no son museos vivientes, sino comunidades con indentidad propia manifestada en costumbres, modos de vida, lenguajes y organizaciones sociales diferentes. Es mu-

cho aún lo que se tiene que hacer para alcanzar la igualdad de oportunidades educativas para los grupos indígenas mexicanos. El propósito fundamental de la educación bilingüe-bicultural es:

> " ... la formación de ciudadanos a partir de su realidad social, cultural y lingüística, y con pleno conocimiento de los valores nacionales y universales, para que respondan a los intereses y necesidades de su comunidad en particular y de la Nación en general".*

El principal problema para implantar la educación bilingüe-bicultural ha sido el insuficiente número de profesores bilingües, de textos y materiales didácticos relevantes a las necesidades de estos grupos y de programas de desarrollo social y económico que ayuden a consolidar los logros educativos de estas comunidades.

México trata de recuperar su educación rural desarrollando un nuevo concepto de la misma, acorde con las necesidades, características, aspiraciones e intereses de las comunidades del medio rural, y concediéndole una alta prioridad social. Asimismo, la descentralización y la regionalización de la educación están también concebidas para reducir las desigualdades regionales en oportunidades educativas.

### D. Deterioro de la Calidad de la Educación.

El problema de la calidad de la educación va más allá del aula y

atraviesa todos los niveles de la enseñanza. El dinamismo con el que creció el sistema educativo en todos sus niveles no co-- rrió al parejo con el mejoramiento cualitativo del servicio educativo, "entre otras causas por la ausencia de una clara definición de los objetivos que tomara en cuenta la formación integral de los educandos y el respeto y preservación de sus culturas"*

La inscripción masiva desbordó la estructura lógica y la capacidad del sistema educativo e impuso un reto: conciliar cantidad y calidad. La calidad de la educación tiene que ver con la medida en que las escuelas realmente desarrollen actividades y capacidades cognocitivas o intelectuales para el desarrollo no sólo del individuo, sino de la sociedad en su conjunto.

Además de los factores socioeconómicos que influyen en la calidad de la educación, existen otros inherentes al sistema educativo mismo.

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en México, en 1921, y hasta el presente, el sistema educativo nacional ha crecido en magnitud y complejidad hasta convertirse en una estructura burocrática, anquilosada, rígida y vertical que obstaculiza la conducción eficiente de la acción educativa. Efectivamente, el sistema educativo muestra una preocupante caren-- cia de continuidad y coherencia entre los contenidos de sus ni-

*Idem. p. 17

veles de -preescolar, primaria, secundaria (educación básica), postsecundaria y superior- y una desarticulación pedagógica intra e interniveles. A pesar de esto, hay firmeza y convicción de vencer resistencias y darle coherencia, unidad y articulación al proceso educativo en todos sus niveles, desde la enseñanza primaria, hasta la superior. Se han iniciado las acciones para dar articulación pedagógica a la educación básica. A este respecto se ha previsto una amplia consulta en la comunidad educativa (maestros, padres de familia, alumnos, etc.).

Por diversas razones, la planeación educativa se había mantenido al margen de los aspectos cualitativos del proceso educativo; hoy no es posible mantener esa orientación. Es una necesidad incorporar al ámbito de la planeación los problemas curriculares y de evaluación, tanto del rendimiento escolar, como de proyectos, instituciones y políticas educativas.

Se trata de elevar la calidad de la educación no sólo creando las condiciones que permitan elevar los índices de ingreso, retención, tránsito y aprovechamiento escolar, sino de ganar espacio pedagógico para la imaginación y la creatividad, impulsar la innovación y diversificación educativa, y atacar de frente el problema de la relevancia.

**E. Bajos niveles de eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos.**

Como ya se dijo, la magnitud y complejidad, así como la excesiva centralización con que se fue desarrollando la Secretaría de Educación Pública, desde su creación, obstaculiza su eficiencia. Por otro lado, vemos como la austeridad económica afecta directamente al presupuesto educativo. Ello impone un uso más racional de los limitados recursos disponibles para el sector educativo. El proceso de racionalización de los recursos incluye la revisión y actualización de la estructura administrativa y las instancias de gestión, con el objeto de agilizar los procesos operativos y lograr mayor congruencia en la asignación de los recursos con las prioridades educativas nacionales.

Si es verdad la versión del dicho, en el sentido de que "la necesidad es la madre de las innovaciones y cambios educativos", entonces en lo sucesivo se tendrá que dedicar mayor esfuerzo y más atención al desarrollo de innovaciones orientadas a incrementar la eficiencia y a reducir los costos unitarios sin detrimento de la calidad del servicio educativo.

## II. IMAGEN-OBJETIVO: ESCENARIO DE LA EDUCACION EN MEXICO EN EL AÑO 2000*.

El diagnóstico de la educación en México muestra una realidad que se sitúa en una posición de atraso frente a los niveles de

*Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1988, México, Secretaría de Educación Pública, pp. 29-32.

desarrollo alcanzados en los países industrializados y aùn respecto a algunos de similar desarrollo relativo. Al considerar el ritmo acelerado con que evolucionan la ciencia y la tecnología a nivel munidal, resulta dramática la situación de rezago en que se encontrará México hacia el año 2000, si las cosas continúan como hasta ahora.

Las insuficiencias del sistema educativo muestran la necesidad urgente de transformar sus estructuras. Frente a este panorama la política educativa tiene que ser realista. No basta con plantearse metas de cobertura total en la educación primaria, ni con incrementar el número de maestros y de instalaciones o el presupuesto educativo. Es impostergable revolucionar la educación en México, superando las soluciones coyunturales con una visión integral y responsable del futuro de la Nación. Si se acepta que el conocimiento es uno de los recursos más valiosos de la humanidad, las metas y objetivos de la educación deberán ser congruentes con esta convicción.

De mantenerse el ritmo actual de reducción en la tasa de crecimiento de la población, ésta tendrá efectos sobre el sistema educativo y serán significativos a mediano y largo plazo. De acuerdo con esta perspectiva, es muy posible que al final del presente siglo el sistema haya logrado una relativa estabilidad en términos cuantitativos en lo que se refiere a alumnos, maestros y planteles. Esto permitirá brindar una mayor atención y

recursos al desarrollo cualitativo.

El presente apartado tiene como propósito consignar una imagen-objetivo a través de los rasgos principales que deben perfilar al sistema educativo mexicano del futuro y que suponen la puesta en marcha, ahora, de políticas que hagan factible dicha imagen para el año 2000. Esto permitirá estructurar las acciones de corto y mediano plazos que regirán la política educativa y cultural de la presente administración, para avanzar hacia el logro de esa imagen-objetivo.

Se busca superar, para el año 2000, los vicios y deficiencias de la educación tradicional y lograr que el proceso de enseñanza responda integralmente a los propósitos que sustenta la filosofía de la educación mexicana, en congruencia con la letra y el espíritu del Artículo Tercero de nuestra Constitución Política.

La cultura nacional será una de las pautas que orienten y den contenido social a la estrategia del desarrollo. Los grandes sectores de la población no sólo tendrán acceso a las diversas manifestaciones culturales, sino que sus formas de expresión serán parte fundamental de nuestra cultura.

Es deseable que las políticas educativas y culturales tiendan a consolidar, para fines de este siglo, los siguientes cambios es

tructurales en el sistema, mismos que harán posible una elevada calidad de la enseñanza.

**En los niveles educativos:**

a) Se habrá consolidado una educación básica sin la rigidez y las limitaciones que ofrece la actual estructura de la educación preescolar, primaria y secundaria. Paralelamente, en los aspectos que son competencia del Sector, se habrá avanzado en la reducción de la deserción e incrementado la eficiencia terminal.

b) La educación media se habrá de configurar en un solo nivel, equivalente, hasta cierto punto, a la actual educación media superior.

c) Se habrá adoptado un modelo regional en la educación superior que permita el fortalecimiento de las instituciones, vinculadas entre sí por principios de coordinación y complementariedad; este modelo dará respuesta a requerimientos del entorno. Se habrá desarrollado un sistema integral de investigación, ligado estrechamente a la docencia. Asimismo, se habrá racionalizado la estructura de carreras a nivel de licenciatura y posgrado, y mediante la experimentación e implantación de nuevos métodos y programas se habrá conciliado la alta calidad de la enseñanza con la dimensión masiva de

la matrícula.

d) Estará articulado un modelo de formación de profesores coherente con los diversos niveles y modalidades educativas, el cual cubrirá las necesidades pedagógicas del sistema. A nivel normal se habrá consolidado la licenciatura, con los consecuentes efectos en la calidad de la práctica docente y la revalorización social de la profesión magisterial.

**En los contenidos , métodos y sistemas de enseñanza;**

a) En el nivel básico los contenidos deberán ya responder satisfactoriamente a las necesidades del niño y del adolescente, así como a los requerimientos de la sociedad, mediante el desarrollo integral de una personalidad inspirada en un alto sentido social y en la promición de valores axiológicos y culturales.

Se habrá mejorado la enseñanza de las matemáticas, para lograr que el estudiante maneje con suficiencia el pensamiento cuantitativo y relacional, así como su aplicación a la solución de problemas prácticos. La enseñanza del idioma español garantizará la claridad de la expresión oral y escrita.

Se habrá fortalecido también el aprendizaje de la geografía, la historia de nuestro país y del mundo, y la enseñanza de

los conceptos básicos de las ciencias experimentales, así como el desarrollo de la percepción y la expresión estética. Además, se concederá particular atención al adiestramiento práctico que se obtiene a través del trabajo directo en laboratorios y talleres, así como al desarrollo físico del educando.

b) En el nivel medio, las opciones propedéuticas y terminal tendrán contenidos y métodos claramente diferenciados. La enseñanza terminal preparará al educando para su incorporación inmediata al trabajo productivo; ésta será una educación dedicada a formar técnicos y operarios calificados.

En cuanto a la educación media propedéutica, los contenidos se orientarán a formar una base sólida para el conocimiento de ciencias exactas, las naturales y las sociales. Se buscará una formación general equilibrada evitando precisar la especialización.

c) La educación superior, universitaria y tecnológica, formará profesionales capaces de asimilar la ciencia y la tecnología contemporáneas, y de desarrollar, con base en la práctica de la investigación, conocimientos aplicables a la realidad nacional y local.

La educación de posgrado deberá situar al estudiante en la

frontera del conocimiento, desarrollando su capacidad para la investigación y para la docencia especializada. En este nivel se pondrá énfasis en la definición de programas a partir de las prioridades nacionales estratégicas en los campos científicos y tecnológicos.

d) Los programas de investigación habrán madurado lo suficiente para encaminarse a la autodeterminación tecnológica del país, esto es, la capacidad autónoma para desarrollar, seleccionar y adaptar la tecnología, y generar conocimientos acordes a las necesidades nacionales.

e) A lo largo de todo el sistema educativo se integrarán contenidos y normas conforme a un modelo general que tomará en cuenta, tanto los requerimientos nacionales, como las características regionales y locales.

**En los apoyos didácticos y culturales;**

a) Para el año 2000 se habrá incorporado plenamente el uso de los medios electrónicos en la educación, lo mismo como apoyos didácticos que para la enseñanza del cómputo. Con auxilio de estos medios y de nuevos sistemas de enseñanza-aprendizaje, se habrá avanzado en cuanto a la solución de los problemas de la educación masiva. Así, se hará llegar la educación básica o su equivalente a toda la población que la re -

quiera. Además, se contará con paquetes básicos de materiales didácticos, acordes con los requerimientos de los distintos niveles educativos, que habrán de atender las necesidades de alumnos y maestros y, en general, del proceso educativo.

b) A través de los medios de comunicación masiva se difundirán programas cuyos contenidos serán congruentes con la política educativa y cultural. De esta suerte se reforzará la divulgación de la ciencia y la tecnología, la apreciación de lo artístico y cultural, y las actitudes de solidaridad nacional.

c) Se habrán desarrollado los medios y procedimientos que posibiliten la educación permanente, facilitando a la población adulta su elevación cultural y educativa. Estará funcionando un sistema de acreditación de conocimientos y habilidades adquiridos con la experiencia. El analfabetismo y el rezago en educación básica de adultos habrán disminuido sensiblemente.

d) Se editarán, en número suficiente, los libros de texto para la educación básica, así como los auxiliares necesarios para el maestro y los padres de familia. De igual manera, existirá un sistema de centros de extensión cultural en las comunidades mayores de 30 mil habitantes.

En la administración del servicio educativo:

Para el año 2000 estará consolidada la descentralización de la administración en los servicios del nivel básico.

Los estados y los municipios habrán asumido un papel más activo respecto a la educación, sin perjuicio de la normatividad de todo el sistema que se mantendrá en la instancia federal. En esta forma, el Estado conservará su posición rectora en el sistema educativo, y asegurará la vigencia y vigilancia estricta de las normas jurídicas, así como la congruencia de los contenidos y procesos educativos con los grandes propósitos del proyecto nacional.

## III. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLITICA EDUCATIVA EN MEXICO.

En México se ha aprendido que la educación es condición fundamental para la construcción de una sociedad de hombres libres y una comunidad en que la solidaridad y la cohesión sean los valores determinantes para una democracia cada vez mayor y mejor . Por eso, precisamente se ha puesto en marcha una Revolución Educativa* que significa "fortalecer los valores fundamentales, remover lastres y rutinas viciosas, combatir la ineficiencia administrativa, adecuar la enseñanza y las nuevas condiciones de

*Descripción del concepto revolución educativa dado por el Sr. Secretario de Educación Pública, Lic. Jesus Reyes Heroles.

la sociedad, elevar la calidad de la educación instrumento de igualdad social, procurar el equilibrio entre los aspectos informativos y la misión formativa de la educación, y fincar en ella, fincar en la educación, la renovación moral de la sociedad mexicana".

Se ha denominado Revolución Educativa al proceso de aceleración y transformación de la educación en México, a una serie de instrumentos y objetivos que pretenden hacerle frente a la crisis educativa. Tal denominación obedece a que se intenta atacar los problemas desde su raíz. Se ha partido de la siguiente diferencia entre reforma y revolución: Reformar significa volver a hacer, volver a formar, reparar y reponer. Revolucionar es propiciar la innovación, aceptar la transformación y el nuevo giro de las cosas. En este sentido, Reforma y Revolución se entienden como procesos complementarios y paralelos. Toda revolución supone una reforma o una serie de reformas que, de acuerdo con su contenido, orientación y alcance pueden ser revolucionarias o no.

La Revolución Educativa en México se entiende, pues, como un proceso y un conjunto coherente de acciones e innovaciones que, de realizarse, transformarán la estructura educativa en sus niveles, contenidos y métodos, sistemas de enseñanza y apoyos didácticos y culturales.

En este contexto se han definido los siguientes aspectos de política como prioritarios en el quehacer educativo nacional:

1) Vigorización de la cultura nacional y el impulso al desarrollo de las culturas autóctonas.
2) Mejorar la calidad de la enseñanza mediante el fortalecimiento de la formación y superación profesional del magisterio.
3) Vincular la educación con el sistema productivo.
4) Alfabetizar al mayor número posible de mexicanos.
5) Atacar las causas de deserción y reprobación.
6) Elevar la eficiencia de los servicios educativos a través de la descentralización.

Se pretende elevar la calidad de la educación en todos sus niveles, partiendo de la formación integral de los docentes, racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos; vincular la educación y la investigación científica y tecnológica; descentralizar la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y normal; regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura y, por último hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

La actual política educativa en México no pretende sobrestimar

el papel de la educación en la gestación de un nuevo hombre y una nueva sociedad, pero sí da un justo valor a su influencia, rechazando la tesis simplista de que la educación sólo puede cambiar cuando se ha logrado la transformación integral de la sociedad.

En la conformación de la política educativa mexicana se ha partido de la premisa de que nuestros problemas, y en general, la crisis de la enseñanza, adoptan formas distintas en los diversos países y tenemos la convicción, por un lado, de que los sistemas de enseñanza de los países desarrollados no representan por fuerza el prototipo a seguir y, por el otro, de que hay poca viabilidad de que esas naciones estén en condiciones de contribuir al mejoramiento de los sistemas de enseñanza de las naciones en vías de desarrollo.

Es útil precisar, en este contexto, lo inconveniente que resulta considerar a los diferentes países como bloques homogéneos. Se piensa, en ocasiones, que existen modelos prototipos y uniformes; pero una y otra vez la historia ha demostrado que las naciones, en la búsqueda de su fisonomía e identidad, pueden perseguir fines coincidentes, pero rutas y ritmos diferentes. Hay y habrá tantas opciones y modelos como naciones y culturas existen en el mundo. Cada sistema educativo conoce sus deficiencias y obstáculos; pero hay caminos y medios que se deben explorar, de acuerdo con las prioridades, modalidades y mecanismos de acción de cada país.

A manera de síntesis, podría señalarse que la actual política educativa en México es una respuesta a la crisis de la educación, una crisis extensa, profunda y persistente que afecta a los servicios educativos en sus diversas modalidades y a lo largo de todos sus niveles y que exige corrección de prácticas tradicionales y establecimiento de nuevos procedimientos y métodos. Estamos conscientes de que éste es un problema general derivado de la crisis económica mundial que todos los países están sufriendo, que de ahí se deriva una contracción en el presupuesto educativo, a tal punto, que el auge educativo de la década de los sesenta ya desapareció totalmente y que por el contrario, en esta década de los ochenta, los ministerios de educación tienen que competir por una mejor participación con otros servicios igualmente prioritarios en el gasto público, como lo son la salud, la vivienda y los alimentos entre otros.

En este contexto de crisis mundial, la importancia otorgada a la educación en México es fiel reflejo de la materialización de su política educativa. A pesar de la crisis, el presupuesto educativo tiende a mejorar, si bien a fines de la década de los setenta el presupuesto en educación superó el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) y, posteriormente, decreció en forma sistemática hasta llegar al 4%; para 1984 el presupuesto educativo alcanzó un mayor porcentaje al 4.2% del PIB, lo que significa, dada la crisis económica que priva en México, un singular esfuerzo por aumentar y recuperar los niveles de participación del PIB dedicado

a la educación. A este respecto y como una forma de ejemplificar la política educativa mexicana, el señor Ministro de Educación* ha manifestado que: "cuesta mucho la educación de un hombre, pero cuesta más, mucho más, no educarlo".

## IV.LA PLANEACION EDUCATIVA

### 1. Consideraciones Generales.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que es el marco de referencia para la planeación en México, así como de la actual política en la esfera de la educación (denominada, como se apuntó antes: "Principales Aspectos de la Política Educativa en México", cap. III), se desprende el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, documento rector de la planeación educativa.

Hay que destacar que esa planeación educativa no sólo comprende una dimensión cuantitativa, como por ejemplo, mantenimiento, ampliación y previsión de la atención de la demanda, sino que enfatiza en su aspecto cualitativo, esto es, resulta prioritario el propósito de mejorar sustancialmente la calidad de la educación que se imparte, adecuándola a la multifacética realidad nacional.

Asimismo, el proceso de planeación educativa no sólo se dirige a resolver los problemas y carencias ya seculares, sino también ins

* El Secretario de Educación Pública en México desde diciembre de 1982 es el Sr. Lic. Jesús Reyes Heroles.

trumentar las acciones tendentes a lograr el escenario educativo previsto para el año 2000, tarea sin lugar a dudas ardua pero que es necesario comenzar ahora, sin más dilaciones ni postergaciones.

Antes de pasar a examinar las estrategias y enfoques de la planeación educativa en México, conviene exponer de manera general, los aspectos normativos que la sustentan.

## 2. El Marco Normativo de la Planeación Educativa en México.

Si concebimos a la planeación educativa como el proceso que prevee los futuros deseados del sistema educativo, que mediante su diagnóstico elabora objetivos y metas de corto, mediano y largo alcance, que define estrategias de acción para el cumplimiento de aquellos, a partir de una distribución racional y eficiente de los limitados recursos asignados al sector educativo, entonces podemos decir que la planeación educativa tiene un fondo eminentemente político. Es una política de opciones, y como tal tiene límites en su alcance y profundidad. No se puede negar que la planeación es un modelo de legitimación, en el sentido de ganar credibilidad política para el proceso de decisión estatal que apela a la racionalidad implícita de la planeación para validar las opciones escogidas; también es un medio de coordinación y control, en el sentido de ubicar y dimensionar las relaciones entre la educación, la sociedad y el Estado, en el marco del derecho.

Este contenido político de la planeación educativa se traduce entre otras cosas, en la necesidad de contar con una fundamentación jurídica y normativa, que debe dotar al quehacer planificador de legitimidad y legalidad.

En este sentido, en diciembre de 1982 se modifica el artículo 26 de la Constitución Política Mexicana en donde se contempla la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. A fin de dar cumplimiento a dicho precepto Constitucional se promulga la Ley de Planeación que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, adecuando de esta manera los ordenamientos jurídicos a las características y condiciones que prevalecen actualmente en México.

La Ley de Planeación establece los principios fundamentales a partir de los cuales se lleva a cabo la planeación del desarrollo nacional y ordena, de acuerdo con ésta, las actividades de la administración pública federal, una de las cuales consiste en la formación y capacitación de los recursos humanos que la planeación del desarrollo requiere.

La misma Ley, señala las bases que integran y permiten el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual constituye un conjunto articulado de relaciones que establecen las dependencias y entidades de la administración pública entre sí, los diversos grupos que conforman a la sociedad y las entida

des de la administración pública entre sí, los diversos grupos que conforman a la sociedad y las entidades federativas (provincias y estados), a fin de efectuar acciones de común acuerdo conducentes a tomar parte activa en el proceso de planeación del desarrollo económico y social, lo cual hace de ésta, un proceso democrático.

Otros de los ordenamientos jurídicos que norman la planeación educativa en particular, son el Artículo Tercero Constitucional, la Ley Federal de Educación, la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, además de los anteriores documentos de carácter jurídico, la planeación del desarrollo en México está normada y se guía por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, del cual se desprenden una serie de programas sectoriales de mediano plazo, estratégicos e institucionales, uno de los cuales, para el caso del sector educativo, es el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, el cual contiene el diagnóstico del sistema educativo mexicano, su pronóstico, los objetivos, lineamientos y estrategias, metas y programas específicos de acción.

Conviene asentar de acuerdo con el propósito de este trabajo, que tanto en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como

en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, se señala la necesidad de formar y capacitar, en cantidad y calidad suficientes, los recursos humanos que las actividades de planeación e investigación requieren. En este sentido, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, contiene al Subsistema de Capacitación para la Planeación Económica y Social, el cual comprende al conjunto de actividades para definir una política integral de formación de recursos humanos para la planeación y administración pública.

### 3. Estrategias Generales.

De la política general que se ha denominado Revolución Educativa, definida como un proceso y un conjunto coherente de acciones e innovaciones, que al realizarse transformarán la estructura educativa, es importante destacar dos estrategias de planeación que se han puesto en marcha: la descentralización y la regionalización.

La descentralización es una estrategia general prevista por el Plan Nacional de Desarrollo y por el Programa Nacional de Educación, para superar los efectos negativos del centralismo político-administrativo. La estrategia se aplica en el sector educativo para recuperar la relación que tuviera la educación con su contexto cercano: la localidad, el municipio y el estado, ya

que se había perdido la participación de la comunidad en la escuela.

La descentralización educativa no es sólo administrativa; es también pedagógica porque considera la necesidad de adaptar parte de los currículos a la especialidad y particularidades de cada entidad federativa o región. Las modificaciones que se introducirán en los planes y programas de estudio de la educación básica se determinarán localmente y serán sancionados centralmente. La instrumentación de los cambios será gradual y diferencial en ritmo, conforme a la realidad y posibilidades de cada estado. La descentralización de los servicios educativos a las entidades federativas, como antes se indicó, incluye preescolar, primaria, secundaria (educación básica) y normal.

La descentralización implica que la competencia, la atribución y el manejo de recursos se asignarán a una nueva entidad creada por la ley, separada de la administración central y dotada de personalidad jurídica propia con órganos propios que expresan la voluntad de ese ente estatal. La normatividad federal, la supervisión y la evaluación del sistema educativo nacional competen a la Secretaría de Educación Pública, que es quien delimita el grado de autonomía de las entidades descentralizadas.

La descentralización y la regionalización educativas son estrategias complementarias para un mismo proceso: racionalización admi

nistrativa y mejoramiento de la calidad de la educación. En cierto sentido puede decirse que la descentralización, como concepto jurídico, le da expresión y sentido político-administrativo al proceso de regionalización educativa.

Entre los objetivos fundamentales que se pretende alcanzar con la regionalización encontramos, como antes se indicó, disminuir las desigualdades regionales, mediante el fortalecimiento y estímulo de la autosuficiencia de las entidades federativas para arraigar con ello a sus habitantes. Por otra parte, se busca incorporar las culturas locales al currículo educativo, por medio de contenidos específicos de cada entidad regional, a los planes y programas de estudio de la educación básica.

En otras palabras, podemos decir que se intenta una regionalización del currículo, que pretende brindar un espacio curricular para las manifestaciones culturales de poblaciones cuya diferenciación se encuentra precisamente en lo que se puede denominar cultura prevaleciente. Por esta razón, la reestructuración curricular contempla la incorporación de objetivos y contenidos mínimos nacionales para toda la población sin distinción y en forma específica para cada entidad federativa. Los contenidos generales cumplen con la misión de preservar los valores nacionales y la universalización de los conocimientos científicos básicos, en tanto que los contenidos específicos pretenden resguardar las características de la realidad pluricultural de México.

En nuestro país se puso en marcha un proyecto de monografías estatales que constituyen una primera aproximación hacia la regionalización del currículo.

## 4. Enfoques de la Planeación Educativa en México.

Además de estas estrategias, en México se utilizan diferentes enfoques e instrumentos para la planeación educativa, entre los que destacan: la planeación curricular, monografías estatales, planeación para el mejoramiento de la calidad de la educación (PLANCAED) y la microplaneación educativa.

### 4.1 Planeación Curricular.

Se concibe a la planeación curricular, como la estructura central que se utiliza como estrategia que facilita y faculta la derivación de estructuras específicas; es en este sentido, la concepción instrumental que va a organizar y armonizar los mismos esfuerzos que múltiples sectores tienen para la consecución de los fines educativos.

Esta planeación supone un enfoque social en donde la estructuración curricular etá inmersa en un contexto social tanto diacrónico como sincrónico. Si partimos de la premisa de que un currículo nacional tiene como pretensión regular y orientar la formación cultural de todo un pueblo, es evidente que su cristalización no debe ser producto de un

núcleo hermético de programadores, sino muy por el contrario, debe ser la síntesis orgánica de las aportaciones de los diferentes sectores de una sociedad: instituciones, miembros de la comunidad, corporaciones, grupos organizados, etc.

Se puede entonces decir que, en el currículum nacional ha de concurrir la participación organizada de la sociedad, por medio de mecanismos específicos que garanticen su aportación diferencial, la cual tiene también un carácter constructivo que hace de la planeación curricular un proceso abierto, en el sentido de que su estructura no se determina internamente, sino que surge del interjuego entre planes y programas y la praxis educativa. De lo anterior se desprende que la planeación curricular es un proceso dialéctico por medio del cual se transforma la estructura formal para corresponderse con la empiria, pero al mismo tiempo la empiria al entrar en contacto con la estructura curricular se reorienta y modifica, y es en este sentido que se manifiesta que el currículo se construye, pues no es un acto de planeación rígido, sino una interacción constante, en donde lo estructural emerge de la reorganización interna a partir de la reconstrucción significativa de factores externos. Así,se presenta la regulación recíproca, entendida como la reorientación de las propuestas educativas, como el mecanismo básico de la construcción del currículo.

Otro rasgo de la planeación curricular es el carácter comunicativo que parte de la premisa de que el currículo es, en última instancia, un conjunto articulado e integrado de normas o principios para orientar la acción educativa, que se concretan en contenidos y métodos de enseñanza-aprendizaje, los cuales consisten en un discurso simbólico que debe retraducirse en actos específicos; este proceso de decodificación es altamente delicado y si en la estructura misma del discurso educativo no se preveen los elementos que garanticen su cristalización, la función social del currículo queda obstaculizada, si no es que eliminada, y de ahí la importancia de crear los mecanismos necesarios para que los códigos propuestos en el currículo sean susceptibles de ser decodificados en el contexto de la praxis educativa. este aspecto se capta en la medida que la asimilación histórica, la participación social y la construcción del currículo son una realidad.

De este modo, los tres principios básicos del currículo nacional interactúan dinámicamente entre sí, en una interdependencia recíproca y complementaria, pero sin posibilidad de suplirse uno al otro: La participación social demarca las fuentes más importantes que alimentan y orientan al currículo; la construcoión es el proceso gradual, sistemático que permite regular la estructuración del currículo por medio de la articulación de las aportaciones sociales, y la comu

nioación representa la cualidad última a la vez que primera del producto, mismo que garantiza la posibilidad de su resignificación en el acto educativo concreto.

Desde esta perspectiva, la planeación adquiere un carácter democrático,lo cual implica no sólo el aprovechamiento de la infraestructura administrativa sino el aprovechamiento de la riqueza de la experiencia del personal involucrado en el sistema educativo: maestros, cuerpos técnicos, administrativos, autoridades, alumnos y padres de familia.

En síntesis concebimos a la planeación curricular, como un instrumento fundamental de la planeación educativa, la cual permite la actualización de los contenidos educativos en relación con los continuos avances y progresos del conocimiento científico, tecnológico y humanista. Si bien existe un "natural" desfasamiento entre el ritmo de evolución del sistema educativo y los continuos cambios del conocimiento científico y tecnológico, será necesaria la evaluación y revisión permanente de los currículas y la flexibilidad en su estructura para prevenir éste problema.

También habrá de verse la adecuación del currículo en relación con las características y necesidades de la población escolar. El problema de inadecuación resulta común y frecuente en sistemas educativos centralistas. Se espera que

con la regionalización educativa, que también es curricular, se elimine esta inadecuación.

En otro orden de cosas, es importante destacar que las reformas y cambios a nivel de planeación curricular, han estado acompañados de la formación y actualización de la planta magisterial, la cual es punto clave para que se apliquen adecuadamente los planes y programas establecidos.

Por otra parte es indispensable considerar que la planeación curricular contempla las diferencias étnicas, geográficas, sociales y culturales que encierran las diversas regiones componentes de nuestro país ; para ello se mantiene una visión articulada que permite la inclusión de contenidos posibles de adaptar, acordes a las características regionales. Para la armonización de lo regional, sin perder de vista lo nacional, se utilizan diversos canales de comunicación, uno de éstos son las Monografías Estatales, cuyo objetivo es el de revalorar lo regional dentro de lo nacional; en ellas se da la información regionalizada de cada uno de los estados que componen la República Mexicana, su historia, su geografía, sus problemas contemporáneos y las formas que reviste la vida cotidiana, así como lo relativo a la cultura popular, como medio para reafirmar la identidad nacional.

## 4.2 Monografías Estatales.

Dada la diversidad étnica, cultural y geográfica que presenta nuestro país y aunado al interés de regionalizar la educación, este sistema nace como un apoyo didáctico para el maestro, que lo auxilia en su labor educativa.

Con la aparición de los libros de texto en 1960, el Estado satisfizo la necesidad educativa e informativa de los educandos con una unificación de criterios en lo relativo a la educación. A través de estos libros, se muestra el proceso general del desarrollo geográfico, histórico y económico de México. Sin embargo, el texto gratuito no satisfacía las demandas en cuanto a información regional.

Para este fin, en el año de 1982 se elaboraron las primeras monografías de cada uno de los estados que integran nuestra federación a las que se les ha dado el nombre del "Libro de mi Tierra" (dicha colección está integrada por 32 volúmenes una por cada Entidad Federativa, además del Distrito Federal). A través de ellas se brinda al educando un mejor conocimiento y comprensión de nuestro proceso histórico, de tal manera que se revalore e integre lo regional en el marco de lo nacional.

Cada una de las monografías contiene amplia información so

bre el territorio estatal, su geografía, su historia y su vida actual, y de manera particular, lo referente a su cultura popular: danza, cantos, comidas y tradiciones. Al final de cada volumen se incluye un listado de sugerencias bibliográficas para profundizar en ciertos temas, aclarar dudas o realizar lecturas auxiliares. Así mismo se incluye una sección llamada "voces y palabras" que se compone de términos propios de la región y que en su mayoría son frecuentemente utilizados por los lugareños.

El cuerpo de cada monografía se compone de un 50% de imágenes (dibujos, mapas, gráficas y fotografías) que complementan el texto, que lo amplían en algunos casos o que lo sustituyen; para esto, cada ilustración es revisada por un equipo interdisciplinario para que cada uno de los aspectos de la imágen sea fiel al contexto y periodo del que se está hablando.

El proyecto original contempla una edición experimental dirigida especialmente a los alumnos de 6o. grado de primaria, a fin de evaluar la utilidad que "El libro de mi Tierra" reportó a eucandos y educadores y se llevó a cabo un seguimiento de las monografías en cada estado durante el año escolar 1983-1984 .

Como resultado de las opiniones, sugerencias y críticas de

alumnos, padres de familia y autoridades educativas, se detectó que los maestros utilizan la monografía como auxiliar didáctico, vinculándola a cada una de las áreas programáticas. Así por ejemplo, en el área de español se utiliza como material de lectura; en el área de ciencias sociales constituye un gran apoyo para el estudio de la historia estatal, sin perder de vista el contexto nacional y dado el énfasis que la monografía pone en la conservación del equilibrio ecológico del medio ambiente, es un auxiliar en el área de ciencias naturales.

Tomando en cuenta que las opiniones, sugerencias y críticas constituyen una retroalimentación indispensable en el mejoramiento de esta colección, se está procediendo a actualizar y modificar la edición experimental para publicar la primera edición.

Dadas las características y utilidad del "Libro de mi Tierra", este proyecto es considerado una innovación en el campo de acciones de planeación educativa integral.

### 4.3 Planeación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PLAMCAED).

El proyecto PLAMCAED, tiene como punto de partida para la ubicación de sus objetivos y metas, la calidad de la ense-

ñanza, concebida en términos de aproximación o medida de cercanía entre los objetivos de desarrollo educativo que se propone una sociedad históricamente determinada y las condiciones de operación reales del sistema educativo. Dentro de los propósitos que tiene el proyecto, se encuentra el realizar un diagnóstico sobre la calidad de la educación a nivel nacional; esto aportará elementos teóricos para el esclarecimiento de los problemas de la calidad de la educación, con el apoyo de investigadores regionales formados para tal efecto.

Lo anterior permitirá plantear acciones de planeación que podrán coadyuvar al mejoramiento de la calidad educativa, así como a establecer los indicadores que expresen el grado de calidad de la educación en México.

Como aproximación metodológica para la medición de la calidad de la educación, el proyecto hace referencia a la relación que guarda el escenario real de la situación objetiva en que se encuentra la educación del país, con el escenario ideal que se define por los objetivos de desarrollo educativo que persigue lograr nuestra sociedad.

Conociendo los resultados que arrojan los indicadores cualitativos, se hace un análisis crítico de la situación objetiva de las condiciones de operación, así como de las di

ferentes alternativas y contenidos programáticos.

A la fecha, después de una primera aproximación al campo y con base en la problemática detectada, la investigación está enfocada a cuatro aspectos: supervisión, actualización, contenidos y métodos, y vinculación de la comunidad con la escuela.

## 4.4 Microplaneación Educativa.

Para obtener la información necesaria sobre las características y requerimientos educacionales a nivel regional, estatal o municipal, en México se ha desarrollado una metodología denominada Microplaneación. Es una metodología, cuyo origen es el Mapa Escolar de Hallack, aunque ésta se ha adaptado a las condiciones y necesidades nacionales para el diagnóstico y análisis cuantitativo y cualitativo de los servicios educativos a nivel estatal y municipal. Esta metodología permite una mejor ubicación de los inmuebles escolares, facilita la programación de recursos financieros y humanos especialmente de los docentes; proporciona indicadores sobre posibles cambios e innovaciones en el proceso educativo acordes a las necesidades locales y de la movilidad de la población, así como del desarrollo de la comunidad.

El objetivo general de la microplaneación educativa es apoyar el proceso de desconcentración administrativa y la descentralización educativa de la Secretaría de Educación Pública. Sus objetivos específicos son los siguientes:

- Capacitar recursos humanos para la planeación estatal.
- Analizar los factores pedagógicos, económicos, geográficos, sociales y administrativos, así como los políticos, para la elaboración de una metodología de planeación educativa estatal.
- Desarrollar una metodología de planeación lo suficientemente flexible para adaptarse a la diversidad regional.
- Proporcionar un instrumento a las autoridades estatales para la consecución de los objetivos y metas del sector educativo en cada entidad.

El programa de trabajo de microplaneación educativa contempla cuatro fases: definición de las regiones de estudio, elaboración de un diagnóstico, formulación de alternativas y evaluación de las decisiones.

Las regiones de estudio son zonas homogéneas en términos de criterios geográficos, económicos, educativos, etc. donde los parámetros para identificar problemas educativos presentan condiciones de desequilibrio. Las regiones en

realidad son microregiones dentro de una entidad federativa y técnicamente se les denomina Unidades Estadísticas de Estudio (UEE). Para definir las regiones urbanas (UEE) se toman en consideración: comunicación vial, medios de transporte, tipo de vivienda, grado de organización, densidad de población, nivel socioeconómico y actividad productiva predominante. Para los UEE rurales, además de los anteriores criterios, población indígena, regiones de temporal o riego y niveles de comercialización. Generalmente los UEE urbanos quedan constituídos por conjuntos de colonias, mientras que los rurales lo son por parte de municipios.

El diagnóstico analiza la eficiencia interna del sector educativo en cada región de estudio en términos de los indicadores: matrícula, docentes, costos e inmuebles, y a partir de ellos, identifica desequilibrios educativos y sus causas posibles. Concluído el diagnóstico se elabora o proponen medidas correctivas o preventivas. El diagnóstico sirve para definir metas por región y elaborar programas congruentes con las políticas nacionales.

La formulación de alternativas constituye la tercera etapa de la microplaneación y se refiere a la reestructuración de la red escolar de cada región de estudio. Las alternativas pueden concebirse como propuesta para solventar los proble

mas identificados por el diagnóstico o, también, como medios para alcanzar situaciones deseables.

Finalmente se evalúa la eficiencia de las decisiones tomadas, de acuerdo con el consumo de recursos, y su efectividad, con el logro de los objetivos propuestos.

La microplaneación constituye una herramienta útil para el proceso de planeación-programación-presupuestación a nivel estatal. Ha servido para aumentar la eficiencia terminal de los niveles de educación básica (preescolar, primaria, secundaria) y normal. Su implantación y arraigo en los estados y delegaciones ha sido pausada pero consistente.

# V. FORMACION DE PLANIFICADORES DE LA EDUCACION EN MEXICO: UNA EXPERIENCIA PILOTO.

## 1. Planteamientos Generales.

El programa de formación de planificadores que próximamente se pondrá en marcha en México, es producto de diversos elementos. Por un lado, es la respuesta del sector educativo al recientemente creado Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual cuenta con un subsistema de capacitación para la planeación económica y social que responde a lo establecido en la Ley de Planeación, en cuanto a la necesidad de formar los recursos humanos que la planeación del desarrollo nacional requiere. Por otro lado, es la compleja problemática de la educación mexicana que, en el marco de la crisis mundial, requiere de una mejor formación en aspectos teóricos y técnicos de los planeadores e investigadores educativos, así como de su imaginación y capacidad de innovación no sólo para resolver las persistentes carencias y los nuevos problemas, sino también con el objetivo de arribar al paradigma educativo deseado.

Antes de examinar el programa antes mencionado, se hacen necesarias las siguientes reflexiones que no sólo atañen a México, sino al conjunto de la región latinoamericana y del Caribe:

### 1.1 Tendencias futuras de la Planeación Educativa.

A medida que la crisis económica que agobia a nuestras sociedades alcanza profundidad y extensión aparecen, como efectos colaterales, el agnosticismo social, la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y cierto cinismo contemplativo de quienes, por su estrechez de miras, al no ver más allá de lo coyuntutal hacen tabla rasa de la historia y olvidan la dialéctica de la evolución social.

En estas condiciones, no es extraño encontrarse con posiciones derrotistas que niegan la capacidad transformadora de la educación, y consecuentemente de la planeación e investigación educativa. Quienes esto piensan han abdicado a la razón y optado por la irracionalidad del primitivo juego de fuerzas, en la difícil tarea de guiar los destinos de la nación.

Es verdad que cierto tipo de planeación centralizada, autoritaria y vertical ha demostrado serias limitaciones. Es verdad que la planeación transformada en una tarea tecnócrata compulsiva por hacer planes-libro, que no se cumplen, ha caído en el desprestigio social y político. Sin embargo, la planeación ha superado aquellas deficiencias al democratizarse, descentralizarse, regionalizarse y ampliar, tanto su ámbito de acción, como el márgen de participación social de su elaboración, ejecución y evaluación.

México, con más de medio siglo de experiencia en planeación económica y social, ha confirmado su confianza en ella y la ha incorporado como Ley en su Carta Magna. Por extensión, la planeación educativa cuenta con plena legitimidad y se constituye en un instrumento privilegiado para apoyar la formación de políticas, su puesta en marcha y su evaluación.

Dada la creciente complejidad del ámbito de la planeación educativa, por su carácter interdisciplinario, la versatilidad y flexibilidad de la programación y las múltiples dimensiones de la evaluación de lo planeado, es cada vez más imperativo contar con recursos humanos en planeación e investigación educativa mejor calificados y cuya formación o capacitación obedezca a un perfil acorde a los nuevos requerimientos de la educación del siglo XXI.

## 1.2 La Problemática de la Formación de Recursos Humanos en Planeación e Investigación de la Educación.

El problema de la formación de los planificadores e investigadores educativos comparte de una manera global, las mismas dificultades que cualquier programa de formación profesional. La definición del perfil, la selección de contenidos, el diseño de situaciones de aprendizaje, la determinación de sistemas de evaluación, la capacitación de los docentes, serían solamente algunos de los primeros problemas a resolver. Otra

fuente de barreras la constituirían las propias prácticas profesionales que tienen ya un reconocimiento social y que ejercen su actividad en el campo educativo. Tal sería el caso, por ejemplo, de los pedagogos, los sociólogos y los psicólogos, que, aunque sus funciones ahí no estén aún bien definidas, cuentan con toda una tradición en el sentido de hacer reconocer oficialmente sus labores dentro del ámbito educativo. Las propuestas de nuevos roles profesionales sin duda pasarán también por la obligada negociación implícita en la definición de cada uno de los roles profesionales y en su correspondiente interrelación y complementariedad.

En efecto, pensemos en los alcances que puede tener una decisión tomada para modificar la estructura o contenidos de la educación básica, o los programas de estudio a nivel profesional. La situación es bastante compleja y desde sus inicios se presenta paradójica. La naturaleza del problema educativo hace inminente la exigencia de actuar rápidamente al mismo tiempo que surge la necesidad de no improvisar en tan delicado e importante asunto. ¿Cómo lograr que se cree con los docentes una atmósfera de realización personal que trascienda el mero cumplimiento de actividades rutinarias? ¿Cómo evitar que los programas de formación de planificadores e investigadores educativos se reduzca a la sola especificación de un rol a cumplir? La perspectiva desde la cual se ubica el presente trabajo es la búsqueda de las condiciones

que permitan a los futuros planificadores e investigadores educativos ser coautores de un proyecto en constante evolución.

Ya ha sido señalado por diferentes autores, como parte de la problemática curricular, la interrelación de los aspectos económicos y políticos en la determinación de las necesidades sociales que van a dar origen al perfil profesional. También ha sido indicado, como fuente que va a nutrir el currículo, el desarrollo particular de las disciplinas más estrechamente vinculadas con la profesión en cuestión y de las cuales van a derivarse los contenidos y las situaciones de enseñanza. Asimismo, el papel de las estructuras organizativas que van a determinar las relaciones y los pesos relativos a las diferentes actividades, dando lugar a un sistema modular, por materias, etc. Nos interesa aquí llamar la atención sobre algunos aspectos que consideramos deben tomarse en cuenta en el diseño de los programas de formación de planificadores e investigadores en educación:

a) El currículo debe dar cabida al mayor número de sustentos disciplinarios. De todos es conocido cómo el análisis del fenómeno educativo se ha ido enriqueciendo en la medida que diferentes disciplinas se han avocado a su estudio. Los diferentes niveles de análisis de la filosofía, la economía, la psicología o la pe-

dagogía, muestran la necesidad de que un futuro planificador de la educación tenga por lo menos una visión general de los principales aportes de cada una de estas disciplinas a la educación.

2) El currículo debe insistir en el desarrollo de habilidades y actitudes más que en lo exhaustivo de la información recibida. Sabemos que los avances logrados en cada una de las disciplinas que se interesan en la educación, serían suficientes para cubrir todos los contenidos de varios años de formación; sin embargo, consideramos que un muestreo de los aportes más importantes puede dar lugar al aprendizaje de habilidades y actitudes que capacitarán al futuro planificador o investigador educativo para obtener y utilizar la información que le sea necesaria en una situación de toma de decisiones.

3) El currículo debe propiciar la confrontación de diferentes puntos de vista teóricos existentes en el interior de cada una de las disciplinas. Esta acción puede tener un doble efecto: por una parte, se evitarán los dogmatismos o adoctrinamientos que se traducen en fórmulas o recetarios para cada uno de los problemas; en segundo lugar habrá más probabilidad de que, ante la confrontación, los participantes se reconozcan como

sujetos activos.

4) El currículo debe procurar las condiciones que permitan, a todos los participantes en él, el mayor número de espacios de reflexión y acción posibles. Una queja constante que ha acompañado a las innovaciones curriculares ha sido el paso de la elaboración del proyecto o plan de estudios a su puesta en marcha. Para los que se van incorporando a la nueva situación, el proyecto resulta ajeno y es necesario prever no sólo su incorporación, sino su participación activa de tal manera que lo propuesto vaya respondiendo a las nuevas demandas.

5) El currículo debe favorecer las condiciones que podrían generar el reconocimiento y aprovechamiento de la experiencia de los docentes, funcionarios futuros planificadores en educación. Es necesario que el plan de estudios parta de la confianza en el conocimiento y capacidad de la gente que actualmente trabaja en el campo de la educación, situación que establecería las bases de un diálogo, en el que los directamente involucrados pudieran intercambiar puntos de vista y determinar acciones.

Consideramos que la idea central sería proponer un conjunto ini-

cial de lineamientos y que cada grupo lo ponga a prueba, modifique o sustituya, para lograr lo propuesto en el perfil profesional y objetivos terminales.

Nuestra imagen-objetivo de un programa de estudios para la planificadores o investigadores en educación, debería lograr al término de su formación, un especialista poseedor de las siguientes características generales:

a) Conocedor de los grandes problemas educativos, sociales y económicos nacionales así como de América Latina.

b) Conocedor de las principales técnicas de planificación, investigación y gestión.

c) Conocedor de las teorías contemporáneas más sobresalientes sobre educación.

d) Poseedor de una actitud permanente de investigación e innovación.

## 2. PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN PLANEACION E INVESTIGACION DE LA EDUCACION.

A partir de los planteamientos sobre la problemática educativa que enfrenta México y que en forma agregada se asentó en el capítulo sobre Diagnóstico educativo; el paradigma educativo al

año 2000; los elementos de política educativa y, las características de la práctica de la planeación educativa, la Secretaría de Educación Pública procedió a diseñar, en forma conjunta con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*, un programa para la formación de planeadores e investigadores de la educación.

El objetivo general de este programa, consiste en preparar los cuadros técnicos que en la perspectiva de las estrategias de la regionalización y la descentralización, y, a partir del conocimiento y manejo de las teorías y técnicas de la planeación e investigación educativa, contribuyan a la solución de los graves problemas de la educación así como que tengan la capacidad de instrumentar las políticas, estrategias y acciones tendentes a lo -- grar la imagen-objetivo propuesta para la educación en México en el año 2000.

Una característica del programa es que no parte de cero, sino que retoma las pasadas experiencias de planeación y se inscribe en el marco del actual proceso de planeación educativa.

El programa de capacitación profesional está integrado por cuatro áreas temáticas:

1) El Sistema Educativo.

---

* El Instituto Nacional de Administración Pública es una asociación civil que tiene por finalidad social impartir educación superior a nivel posgrado, impulsar el desarrollo de las Ciencias Administrativas a través de la docencia, la investigación y la difusión; así como impartir cursos de formación, especialización y actualización a servidores públicos.

2) El Sistema Educativo y la Administración Pública.

3) El Sistema de Planeación y Evaluación.

4) Técnicas Metodológicas.

Las áreas temáticas se desarrollarán a través de un sistema modular que pretende proporcionar a los participantes una visión integrada de la problemática, de tal manera que puedan participar conscientemente en un proceso de cambio estructural que tendrá repercusiones escolares. Los contenidos teóricos responden a la necesidad de contar con una visión general que posibilite estudiar la realidad del país, al mismo tiempo que se hace el análisis de cada una de sus problemáticas específicas. El "estudio de casos" tendrá la doble función de conocer al detalle el sistema educativo y el de poner a prueba la pertinencia de los instrumentos teóricos. Tanto los contenidos teóricos como las situaciones de enseñanza, intentan preparar a los futuros planificadores e investigadores en el proceso de descentralización y desconcentración del sector educativo, de tal manera que éste se adecúe más a las necesidades específicas de cada región, estado o municipio. Desde el momento en que se tomó la decisión de descentralizar y desconcentrar el sector educativo, se previeron consecuencias para las que habrá que preparar a los futuros planificadores e investigadores de la educación.

El programa se desarrollará inicialmente en la capital y en tres

estados (provincias) de la República Mexicana. Los primeros destinatarios serán los servidores públicos de los diferentes departamentos o unidades de planeación de la Secretaría de Educación Púbica. El desarrollo de este programa creemos nos dará la oportunidad de contar con una experiencia sistemática que permitirá avanzar en la comprensión y mejoramiento constante de los programas de formación de los futuros planificadores en educación.

Pensamos que la complejidad de la tarea que estamos enfrentando nos obliga a continuar y profundizar el trabajo de reflexión que deberá irse nutriendo con las experiencias de cada uno de nuestros países.

## 2.1 OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA.

Preparar especialistas en planeación e investigación de la educación para los niveles regional, estatal e institucional. El planteamiento central del curso es la presentación de la realidad nacional, analizada a través de un cuerpo de teoría que permita el acercamiento a la verdadera problemática de las entidades federativas (estados o provincias) y del proceso de descentralización de la educación nacional. La intención práctica del curso es proveer instrumentos teóricos e instrumentales para una interpretación adecuada de la realidad nacional que permita participar activamente en la implantación de una política educativa nacional: la descentralización.

## DESTINATARIOS.

Servidores públicos de los diferentes departamentos o unidades de planeación del sector educativo tanto del servicio central como del interior de la República.

## 2.2 ESTRUCTURA DEL PROGRAMA.

El programa estará integrado por cuatro áreas temáticas que son:

**AREA I El Sistema Educativo Nacional .**

**AREA II El Sistema Educativo y la Administración Pública.**

**AREA III El Sistema Educacional, Planeación y Evaluación.**

**AREA IV Técnicas Metodológicas.**

### METODOLOGIA.

Las áreas temáticas se desarrollarán utilizando el sistema modular propios de los cursos impartidos por el Instituto Nacional de Administración Pública. Cada área será dividida en la forma en que se señala en el cuadro No. 1. La división por áreas, tendrá la unidad de una presentación académica que le dé una estructura y razón de ser al conjunto. No se trata de una colección de conocimientos sino de una visión integrada que permita participar conscientemente en un proceso de cambio estructural que tendrá repercusiones sociales.

Cada una de las cuatro áreas temáticas será tratada en forma similar. En primer lugar, se propiciará el desarrollo de un cuerpo suficiente de teoría, que permita instrumentar al estudiante, para poder incursionar en el análisis de la realidad

nacional y en la adaptación de los proceso planeados centralmente, mismos que se implantarán en las distintas entidades federales.

Los cursos tendrán dos vertientes necesarias: por un lado, un cuerpo de conocimientos teóricos, tanto expresados en forma sintética, como apoyados en la lectura de algunos documentos y obras que le han dado unidad de pensamiento a ésta área, o que han formado las distintas teorías que establecen las ópticas con las que se enfrenta el estudio de la realidad. La parte teórica nos permitirá analizar en detalle el sistema eductivo nacional para ser visto con las distintas intencionalidades que presupone un sistema de planeación central que vendrá a descentralizar operaciones del sector educativo. Por otra parte, haciendo uso de la técnica de "estudio de casos" se utilizarán los instrumentos teóricos para confrontarlos con lo real.

Las áreas temáticas serán divididas en cuatro módulos de catorce semanas cada uno. Cada módulo se considera como una parte integral de un todo y no como secuencia de cursos independientes. Se buscará lograr, en cada área, una unidad conceptual que nos sirva de óptica para estudiar la realidad del país.

CUADRO 1

| AREA TEMATICA | 1º MODULO | 2º MODULO | 3º MODULO | 4º MODULO |
|---|---|---|---|---|
| AREA I El Sistema Educativo Nacional | Introducción a la Formación histórica del Sistema Educativo hasta 1984. | Estructura y marco normativo de la Educación en México. | La dinámica del Sistema Educativo Nacional. | Escenarios futuros de la educación en México. |
| AREA II El Sistema Educativo y la Administración Pública. | Introducción a la Administración Pública. | Sistema Nacional de Planeación Democrática. | El Concepto de Descentralización | Taller de análisis social. |
| AREA III El Sistema Educativo, planeación y evaluación. | El proceso de Planeación Educativa. | Enfoques para la planeación educativa. | Planeación Estratégica. | Elaboración y Evaluación de Proyectos. |
| AREA IV Técnicas Metodológicas | Métodos y Módelos Financieros | Informática Investigación de Operaciones. | Métodos y Modelos de Planeación. | Evaluación y Control. Organización y Métodos. |

## 2.3 AREA TEMATICA I **EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.**

### OBJETIVO.

Este curso pretende dar al estudiante un manejo de la historia del sistema educativo nacional, de tal forma que pueda identificar los planes, los programas y las evoluciones del sistema, de acuerdo con la política social del país. Detrás de la historia de un sistema educativo se encuentra siempre una política social en la que se expresa la forma de pensar de quienes conducen a la sociedad.

Ubicar al alumno en el contexto histórico de la educación nacional. Ofrecerle suficiente instrumental teórico para tener la posibilidad de analizar y clasificar los distintos eventos que han ido formando lo que es, en la actualidad, el sistema educativo nacional.

Se espera que al finalizar el curso, el alumno tenga un claro entendimiento de la relación de los distintos niveles educativos en sus diferentes modalidades, en relación con una política educativa global. Asímismo, el poder relacionar las evoluciones históricas de las distintas partes del sistema y de los valores educativos que han sido enfatizados por nuestro gobierno a través del tiempo.

# METODOLOGIA

Estos cursos se llevarán a cabo a base de exposiciones y lecturas de los aspectos teóricos cuya aplicación será ilustrada con ejercicios y casos prácticos.

Los Módulos.

Los cuatro módulos del **AREA I** serán los siguientes:

1. Introducción a la formación histórica del sistema educativo hasta 1984.

2. Estructura y marco normativo de la educación.

3. La dinámica del sistema educativo nacional.

4. Escenarios futuros de la educación en México.

## 2.4 AREA TEMATICA II **EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA .**

OBJETIVO.

Hacer que el estudiante ubique al sistema educativo como un subsistema del todo social. En la misma forma integrar el servicio público de la educación como un subsistema de la administración pública. Esta relación debe ubicarse tanto en lo operativo como en la relación formal, la que se debe ver tanto en función de la organización del sistema gubernamental, como de la acción normativa del marco jurídico. Es necesario que ésta área sea desarrollada con una idea de planeación estratégica, ya que el curso está dirigido a funcionarios que tomarán parte en el proceso de descentralización en el futuro cercano. La razón para este enfoque obedece a que el mecanismo de descentralización de la educación está intrincadamente entretejido con la compleja estructura de redes que conforman la acción gubernamental.

Esta área temática tiene que combinar lo descriptivo con lo analítico, pues se requiere que se tenga una idea clara de los problemas que presentará la implantación de un plan. Quienes participen en este proceso estarán confrontados más con el proceso de implantación que con la planeación propiamente dicha. Esto requiere desarrollar en los alumnos de este curso tanto

una comprensión del proceso de planeación como de los aspectos operativos de hacer realidad un plan. Esta es la parte del curso que deberá preparar al estudiante para una función central durante la aplicación de un plan general a las condiciones particulares de cada entidad federativa. Es preciso que se enfatice en este curso la flexibilidad que requiere la implantación de un plan a condiciones particulares.

En un esfuerzo por tener una función integradora se debe relacionar el sector educativo con los otros sectores que conforman la conducción del quehacer público en nuestra sociedad. Es necesario analizar algunos de los mecanismos que se han establecido como las formas normales de actuar dentro del sector público de nuestro país. Para ello es necesario analizar los conceptos de sectorización del actual régimen y los conceptos de cabeza de sector y de Secretarías globalizadoras.

Los Módulos:

Los cuatro módulos que integran el **AREA II** serán los siguientes:

1. Introducción a la Administración Pública.

2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

3. El concepto de descentralización.

4. Taller de análisis social.

## 2.5 AREA TEMATICA III **EL SISTEMA EDUCATIVO, PLANEACION Y EVALUACION.**

OBJETIVO.

Hacer una presentación de la planeación y de la planeación educativa en particular. Esta parte del curso deberá ser presentada como una especie de discusión del "estado del arte" de esta disciplina. En una primera parte del curso se deberá hacer énfasis en los principios generales y los aspectos teóricos para que se familiaricen los estudiantes con conceptos, terminología y el desarrollo de marcos teóricos que les permitan una comprensión del proceso de elaboración y adaptación de planes. Se presentarán aspectos teóricos sobre las metodologías de análisis de sistemas y de investigación de operaciones en forma abstracta, no numérica, para tener una comprensión de lo que significa y de su uso más eficiente.

Se hará una presentación de la evolución de la planeación en México, con el análisis de algunos documentos representativos de las distintas etapas de la planeación educativa en nuestro país.

Para comprender las distintas formas que puede tomar la planeación educativa se estudiarán los aspectos pedagógicos, sociológicos, filosóficos e ideológicos de planes elaborados en épocas

diferentes con objetivos políticos específicos. Esta elaboración del área permitirá estudiar la planeación en sus distintas dimensiones.

Las últimas etapas del curso se enfocarán con un énfasis en la planeación estratégica, utilizando para los ejercicios ejemplos completos de situaciones de las distintas entidades del país, concentrándose en el plan de descentralización de la educación. El método de estudio de casos será utilizado para ilustrar los aspectos teóricos. Como un último aspecto se desarrollará en forma de discusiones en forma de seminario, habrá una guía para la construcción de un estudio de caso que tendrá el valor práctico de instrumentar al estudiante para que pueda documentar una situación, lo cual podrá utilizar como un recurso en el proceso de aplicación del plan descentralizador.

Uno de los aspectos importantes en ésta área temática es capacitar al alumno para la elaboración y evaluación de proyectos. Para esta etapa del curso se utilizarán los estudios de microplaneación que ha desarrollado la Dirección General de Planeación de la SEP.

Los Módulos:

Los cuatro módulos del **AREA III** serán los siguientes:

1. El proceso de Planeación Educativa.

2. Enfoques para la Planeación Educativa.

3. Planeación Estratégica.

4. Elaboración y Evaluación de Proyectos.

## 2.6 AREA TEMATICA IV **TECNICAS METODOLOGICAS.**

### OBJETIVO.

El diseño del programa requiere de ciertos instrumentos que posibiliten al alumno a realizar y comprender los procesos que confronta un planeador o un administrador educativo. Esto requiere de una rápida exposición de métodos que son usuales en la administración gubernamental. Es claro que no podrá intentarse una exposición muy profunda, tanto por el tiempo, como por la heterogeneidad de la formación de los alumnos. Por estas razones será necesario que los maestros que impartan estas disciplinas desarrollen una presentación de los principios generales y, que al mismo tiempo, hagan ejercicios representativos donde se ejemplifiquen los conceptos.

El desarrollo será de siete temas en cuatro módulos. Esto se deberá tener presente en la programación de los horarios.

### EVALUACION.

Exámenes de conocimientos enfatizando la aplicación de las técnicas.

Los Módulos:

1. a) Métodos y Modelos Financieros.

   b) Estadística.

2. a) Informática.

   b) Conceptos de investigación de operaciones.

3. Métodos y Modelos de Planeación Y Programación.

4. a) Evaluación y Control.

   b) Organización y Métodos.

OFICINA REGIONAL DE EDUCACION
DE LA UNESCO PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y
SOCIAL

SEMINARIO

# PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS REPERCUSIONES EN LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION

Santiago, Chile, 18-21 de marzo, 1985

## CONTRIBUCIONES DE ESPECIALISTAS

- Respuesta a la carta de la OREALC -

Ana María Corvalán
Pedro Demo
Norberto Fernández Lamarra
Pablo Latapí
José N. Revelo Revelo
Ovidio Soto Blanco

---

Juan B. Arrien

Santiago de Chile
Enero de 1985

# I N D I C E

# PRESENTACION

Con motivo del Seminario sobre "Problemas actuales y desafíos de la educación en América Latina y el Caribe y sus repercusiones en la planificación de la educación" organizado por la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), se solicitó a un grupo de especialistas del campo de la planificación socioeducativa que expresaran su particular visión sobre la situación, cambios y perspectivas de la planificación/administración de la educación en la región.

Con este propósito se anexó a la carta un documento en el cual, junto con presentar algunas reflexiones respecto de las tendencias y problemas que se perciben en relación con el quehacer de la planificación/administración de la educación, se planteaban diversas interrogantes cuya clarificación exigía un examen profundo, especialmente si se tiene en cuenta el momento que viven las sociedades latinoamericanas, la dinámica de los cambios científico-tecnológicos y las innovaciones que vienen gestándose en los procesos de enseñanza-aprendizaje y operacionales de la educación.

Las respuestas que se recibieron constituyen documentos ricos en reflexiones y sugerencias, producto, por cierto, del alto nivel formativo y gran experiencia de sus autores. Por esta razón, en lugar de preparar un documento que consolidara los diferentes enfoques y percepciones expresados en las distintas respuestas, se ha preferido presentar las respuestas mismas en su versión original, aunque ellas no tengan una estructura común. Para un mejor aprovechamiento de este valioso material en los trabajos del Seminario, se ha colocado en los párrafos de cada respuesta un número-código según áreas temáticas a las que, seguramente, otorgará especial atención el Seminario.

Para una mejor comprensión del análisis y reflexiones que se formulan en cada respuesta, se incluye en este documento el anexo "Problemas actuales e interrogantes con relación a la formación de planificadores de la educación en América Latina y el Caribe" que acompañó a la carta.

La OREALC expresa su agradecimiento a los especialistas por la atención que otorgaron a la solicitud.

(ANEXO A LA CARTA)

PROBLEMAS ACTUALES E INTERROGANTES CON RELACION A LA FORMACION DE PLANIFICADORES DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Reflexiones previas

i. Existe un creciente reconocimiento del papel que la educación tiene en el seno de la sociedad y hoy se acepta que el incremento económico es sólo un componente del desarrollo, aunque sea una de sus condicionantes esenciales, pero que el concepto envuelve muchas otras dimensiones vinculadas a la vida.

La educación no es independiente de la sociedad tomada en su conjunto, cuyas características y opciones tienen que ser consideradas al determinar su concepción, sus objetivos, sus orientaciones y su funcionamiento. El papel de la educación aumenta y se amplía en la medida que se enriquece la experiencia colectiva. El extraordinario auge del saber, la aceleración del progreso científico y tecnológico y de sus aplicaciones dan hoy a la educación una dimensión nueva y hacen indispensable una formación unida al ejercicio de cualquier actividad humana. La educación es, entonces, una condición para que la sociedad utilice nuevos conocimientos. Ya no es posible concebir el progreso y hasta la existencia libre de cualquier sociedad sin una educación adecuada a la realidad.

ii. A pesar de todas estas condicionantes del desarrollo, en América Latina y el Caribe existen grandes carencias educacionales, ubicadas por lo general en poblaciones más pobres que viven en áreas periféricas y aún al interior de las ciudades, o en zonas rurales donde priman sistemas de propiedad de la tierra y otros factores económicos con efectos negativos. En estos conglomerados están presentes los bajos niveles de educación junto a condiciones deterioradas de distinto orden, tal como la malnutrición, que afecta más fuertemente a los niños pequeños cuyo desarrollo no solo físico sino intelectual se ve comprometido gravemente por esta circunstancia.

El analfabetismo constituye aún uno de los grandes problemas y un desafío para la sociedad. Su erradicación, que es de responsabilidad de la educación, exige un doble esfuerzo: asegurar la generalización y la renovación de la enseñanza primaria, y organizar programas sistemáticos de educación en favor de los adolescentes y adultos analfabetos.

iii. Para alcanzar la generalización de la educación primaria hay que vencer dificultades causadas por factores que se dan tanto al interior de los sistemas educacionales como al exterior de ellos, y cuya presencia no es aislada sino que fuertemente interrelacionada. La no incorporación de niños a la escuela y el abandono prematuro de ella, así como las altas tasas de repitencia y la extraedad, son a la vez causadas por factores socioeconómicos y culturales así como por elementos pedagógicos y organizativos de los sistemas de educación. Entre los factores propios del sistema educativo pueden mencionarse los programas sobrecargados o poco adaptados al contexto cultural, a la experiencia o a la edad de los estudiantes; la utilización de idioma de enseñanza que no es el que habla el niño en el seno de la familia o en su comunidad; maestros mal preparados o insuficientemente formados para la tarea docente en medios de pobreza; escuelas

primarias con ciclo incompleto, sobre todo en las zonas rurales; escasez de textos, de equipamiento y de material didáctico; débil y a veces erróneo apoyo metodológico para la tarea docente en medios de características especiales. Entre los factores socioeconómicos es frecuente encontrar elementos como la dispersión de viviendas y su distancia a los centros educacionales, que dificulta el acceso; trabajo agrícola del niño en época de clase; bajos salarios familiares; ausencia de comunicación con medios de mayor desarrollo cultural.

iv. Se reconoce que la expansión de la educación en tales contextos no puede tratarse mediante las estrategias tradicionales de la planificación educativa, sino que debe constituir un esfuerzo renovador de los métodos operacionales, de los contenidos curriculares y de una visión integrada de la educación al proceso de cambio y de desarrollo social.

v. De esa reflexión sobre el problema de la educación se infiere que una de las grandes tareas de la educación es contribuir a crear condiciones que superen los estados críticos socioeducativos a la vez que apoyar los esfuerzos encaminados a asegurar para todos el derecho a la educación en plena igualdad, como factor esencial para el desarrollo de cada individuo y de la democratización de la sociedad.

La educación de adultos ha pasado a convertirse en parte integrante de un proceso educativo que interrelacione todos los elementos de una sociedad y supone aspectos de política y técnica operacional concertada y organizada.

2. Consecuencias para la planificación

i. El reconocimiento del creciente papel que tiene la educación en el seno de la sociedad y las múltiples interrelaciones de la educación en el desarrollo, constituyen elementos generadores de condiciones favorables para realizar esfuerzos más sistemáticos y metodológico/técnicos en orden a elaborar y explicitar las políticas educacionales. La definición de las políticas de la educación exige una participación amplia que comprometa no solo a docentes y medios educativos, sino que también y en forma activa, a los diferentes grupos o colectividades de los distintos sectores de la vida económica, social y cultural.

ii. La planificación educacional pasa a ser un instrumento privilegiado para apoyar la formulación de las políticas y orientar y evaluar su aplicación. El ámbito del actuar de la planificación se ha ampliado considerablemente y abarca aspectos fundamentales de carácter cualitativo. En su accionar están comprometidas la participación y la cooperación de técnicos con distintas formaciones, como sociólogos, economistas, administradores, especialistas en comunicación y en tecnologías, junto a cientistas de la educación.

La planificación tiene que establecer los canales y flujos de comunicación, y los mecanismos de acción, que permitan la participación social en todo el quehacer educativo y en todos los niveles.

iii. El éxito de la implementación de los programas y proyectos educacionales depende, en gran medida, de la gestión, aspecto fundamental para una utilización racional del sistema de educación. Esta condición implica considerar como una necesidad para fortalecer la acción educativa, la aplicación de nuevas técnicas de programación y de gestión, y la utilización de las posibilidades de

todo orden que ofrece la informática y los medios de comunicación. La planificación debe estar atenta a todo el adelanto científico/técnico que facilite y optimice los procesos.

3. Interrogantes

i. Ambito de las unidades de planificación de la educación.

- Las unidades de planificación de la educación de los países latinoamericanos ofrecen una amplia gama de modalidades estructurales para atender su quehacer. Así, por ejemplo, en alguna de ellas depende estadística, formulación del presupuesto, control del presupuesto, programación del currículo, etc.; en otras, el ámbito está limitado a la formulación de proyectos y macroprogramación de actividades del Ministerio de Educación. Hay países donde existe descentralización de la planificación con unidades regionales activas; en otros, la planificación está absolutamente centralizada. En su opinión, con vista a la formación de personal de las unidades de planificación, cuál debería ser la estructura más favorable? Qué aspectos habría que tener en cuenta con relación a este problema?

- En una estructura operacional descentralizada del sistema de educación que considere los niveles central, regional y local, qué elementos deben manejar los planificadores para compatibilizar los intereses y necesidades prioritarias de los distintos niveles, y con qué tipo de personal debe contar la planificación?

- Dónde se establecen las zonas fronterizas entre la planificación y la programación/administración central, regional y local? Qué tipo de conocimientos y aptitudes debe poseer el planificador para comprender y optimizar la compatibilización de competencias?

ii. Rol del planificador en la toma de decisiones de políticas y estrategias.

- En su opinión, la planificación de la educación en nuestros días ha perdido su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción? (Fundamente su opinión).

- Si Ud. piensa que ha existido un retroceso de la planificación, cuáles son los factores y elementos específicos que han generado esta situación?

- El planificador de la educación es considerado con verdadero peso técnico en los actuales centros y grupos de la planificación global nacional y sectorial, particularmente de agricultura, salud, nutrición, medio ambiente y otros? (Fundamente su opinión).

- Si en su opinión existen situaciones críticas en cuanto a la consideración del planificador de la educación en los niveles más altos de decisión y aún a niveles de orden menor, se debe ello a factores de formación científico/técnica, de comprensión del rol del planificador o a otro tipo de factores? (Explicar con algún detalle).

- Piensa Ud. que en las unidades de planificación de la educación existe concepto claro sobre el rol que tiene la educación en el desarrollo socioeconómico y cultural del país y de sus distintas regiones?

iii. Interpretación y alcance de la formación de planificadores.

En la Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina (Buenos Aires, junio de 1983) se sostuvo que "la formación de los planificadores debe revisarse ya que existe una masa crítica de profesionales aceptablemente formados según los estándares formales y académicos aceptados. No obstante el reto actual es prepararse más en la realidad del país" ... "Esto implica variar la idea de calificaciones de recursos, que no debe proceder solamente de la formación teórica sino de la interacción de ésta con la experiencia y la realidad". Qué opinión le merece a Ud. esta propuesta? Si no estuviera de acuerdo, cuál sería la estrategia que debería seguirse para la formación de los planificadores?

- Si la planificación de la educación requiere del apoyo de distintas ciencias, entre otras: informática, economía, sociología, antropología, administración, psicología social, cómo concibe la formación de los planificadores? Si la planificación de la educación se entiende como la interacción de distintos profesionales, cuál sería la formación del planificador?

iv. Algunas áreas formativas para el planificador.

Se señalan a continuación algunas grandes áreas temáticas que están presentes en el quehacer de la planificación. En su opinión, cuáles de esas áreas deben constituir elementos formativos del planificador de la educación, con qué prioridad y en qué cantidad? Qué otras áreas Ud. estima vitales para esa formación?

- Reflexión y comprensión de los grandes problemas que enfrentan las sociedades. Esta área constituye un ejercicio destinado al análisis y comprensión de la dimensión, complejidad, interacciones y efectos que tienen para la sociedad los grandes problemas que actualmente le afectan y que con cierta seguridad estarán presentes en el futuro, así como los desafíos que esos problemas implican para la educación y las respuestas que ésta puede dar. Los temas comprendidos en esta área podrían ser:

  . Disparidades socioeducativas entre segmentos de la población. Ubicación, dimensión y características de la pobreza. Cuadros de pobreza: bajos niveles educacionales, carencias alimentarias, malnutrición, precarios estados de salud, bajos ingresos del trabajo.

  . Medio ambiente y recursos naturales: su relación con el crecimiento de la población.

  . Progreso científico/tecnológico: efectos para la educación y para las condiciones laborales.

  . Dependencia científico/tecnológica de los países en desarrollo.

  . Las comunicaciones y la informática en el mundo de hoy.

  . La paz, la comprensión y los derechos humanos.

  . El sistema económico internacional y la dependencia financiera.

- Las políticas educacionales frente a los retos que plantean los grandes problemas sociales.

  Esta área está destinada a comprender el rol de la planificación en la formulación e implementación de políticas educacionales que aborden los problemas más agudos de la sociedad. Aquí se examina las estrategias y metodologías operacionales a través de las cuales la planificación puede apoyar la toma de decisiones en los niveles directivos globales y sectoriales.

  Se incluiría en esta área los enfoques estratégicos y operacionales de la planificación regional y local.

- Utilización de nuevas metodologías y técnicas de planificación, de administración y de gestión de la educación.

  En esta área podrían incluirse el fortalecimiento de la capacidad de los planificadores para conocer los problemas de la planificación, de la gestión de la educación y de la movilización de recursos humanos y financieros. Como los temas componentes se podrían incluir:

  . Metodologías para el conocimiento del análisis cuantitativo y cualitativo de las grandes disparidades socioeducativas e identificación de los obstáculos para avanzar hacia la igualdad.

  . Elaboración e implementación de estrategias nacionales, regionales y locales para reducir o abatir desigualdades socioeducativas.

  . Técnicas de programación, operación y evaluación de programas y proyectos de educación de adultos, incluída la alfabetización, en la perspectiva de la educación permanente.

  . Mecanismos de coordinación y de articulación entre la educación formal y la educación no formal.

  . Formulación de proyectos integrados de desarrollo en medios urbano-marginales y zonas pobres rurales.

  . Elementos para incorporar a la planificación educativa los problemas de la calidad de la educación, particularmente con relación a los servicios ubicados en zonas de mayor pobreza.

  . Técnicas para incrementar la eficacia y pertinencia de la educación.

  . Utilización de la informática y de la comunicación como instrumentos de aplicación de nuevas estrategias docentes y operacionales.

  . Sistemas y servicios de información y técnicas para acceder a la información, destinados a apoyar el proceso de planificación, administración y gestión.

- Administración financiera de la educación.

  El financiamiento de la educación constituye, en forma creciente, una de las preocupaciones prioritarias de muchos países.

Se reconoce la necesidad de organizar de modo más racional la distribución, utilización y control de los recursos financieros que el sector público y fuentes privadas entregan a la educación. Algunos temas que comprenden estas áreas son:

- Fuentes de recursos financieros generados al interior del país, y externos.
- Cooperación técnica horizontal entre países.
- Sistema de información para la administración de los recursos financieros.
- Optimización en el uso de los recursos físicos y humanos.
- Planificación de las necesidades de material y de equipos docentes y de investigación.
- Formulación de proyectos con fuentes y modalidades alternativas de financiamiento.

- La investigación socioeducativa para apoyar la planificación de la educación.

AREAS TEMATICAS ABORDADAS EN LAS CONTRIBUCIONES

1. Cambios en las tendencias socioeconómicas y socioeducativas que tienen repercusiones en la educación y consecuentemente en la planificación/administración de la educación.

2. Concepto y ámbito operacional de la planificación de la educación.

3. Rol del planificador en el establecimiento de estrategias y en la operación de la educación.

4. Grandes problemas vigentes de la educación y sus implicaciones para la planificación/administración.

5. Conceptos básicos en la formación del planificador.

6. Elementos básicos para un programa de formación de planificadores.

CONTRIBUCION DE LA SRA. ANA MARIA CORVALAN (Chile)

## Algunos comentarios y consideraciones en relación con la formación de los planificadores de la educación

### 1. Alcances sobre las reflexiones previas

De la lectura del documento "Problemas actuales e interrogantes con relación a la formación de planificadores de la educación en América Latina y el Caribe", anexo a la carta S/DIR/84/1735 del 4 de octubre pasado, que me dirigiera el Sr. Simón Romero Lozano, Director de la Oficina Regional de Educación de la Unesco, comparto las diferentes afirmaciones que sustentan las interrogantes que posteriormente se postula; solamente deseo agregar una reflexión más y es la siguiente:

1/ La ampliación en el alcance del concepto de desarrollo, envolviendo otras dimensiones vinculadas a la vida, además de la dimensión económica, hasta hace poco tiempo predominante, conlleva también modificaciones en la teoría y criterios de la Administración, cobrando mayor fuerza el criterio de pertinencia o relevancia, en relación con el criterio de eficiencia o de productividad. Esta nueva orientación de la Administración, ha estado afectando a los sistemas de Administración Pública de los países de América Latina, en diferentes grados y modalidades, dando origen a diversos procesos englobados bajo el concepto de "Regionalización" y en especial de "Regionalización de la Educación".

Como consecuencia de lo anterior, la planificación tradicional de la educación también se ha visto afectada por este nuevo enfoque de la administración, lo que exige una revisión profunda tanto de los conceptos como de las metodologías hasta ahora utilizadas en la planificación de la educación y en los otros elementos que conforman la administración del sistema educacional.

### 2. Respuestas a las interrogantes

#### 2.1. Ambito de las Unidades de Planificación de la Educación

2/ Coherente con la búsqueda de una educación adecuada a la realidad, por una parte, con los nuevos criterios actualmente predominantes en la teoría de la administración, junto con los procesos de regionalización que viven los países, por otra, estimo que la estructura más favorable para que la planificación atienda su quehacer, es aquella que considera en forma relacionada los diferentes ámbitos del sistema de administración de la educación; es decir, desde un ámbito nacional, regional, local o comunal y hasta la unidad educativa, lugar donde se desarrolla el proceso educativo como tal, sea escolarizado o no.

Para cada nivel de decisión, sea nacional, regional, local o comunal u operativo, se requiere contar con un conjunto de profesionales capaces de asumir la responsabilidad correspondiente a cada uno de ellos.

a) A nivel nacional del sistema educacional, los intereses y necesidades prioritarias de la planificación están más directamente vinculadas con una visión macro del sistema educacional, relativas a una definición explícita de las políticas y evaluaciones educacionales, concebidas para el país en su conjunto. Esta definición explícita de políticas significa la definición

de los grandes objetivos de la educación relacionados con los objetivos del desarrollo que se haya propuesto una comunidad nacional. Significa también la determinación de las estrategias globales a seguir para su consecución.

El o los planificadores de la educación en este nivel deben manejar un conjunto de conceptos, metodologías e indicadores relativos a la eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia del sistema educacional en su conjunto, es decir, deben ser capaces de comprender el rol del sistema educacional en la sociedad, su funcionamiento integral y percibir los efectos que tendrá en la sociedad futura, la decisión de modificar en el presente uno o varios de sus elementos o la forma de relacionarse entre ellos.

En suma, el planificador del nivel central debe manejar una concepción integral macro del sistema educacional y su vinculación con el desarrollo, y tener una visión de política clara en cuanto a definición de objetivos y estrategias para su funcionamiento en el presente con perspectivas de futuro.

Para cumplir esto, la planificación de nivel central nacional debería contar con un conjunto de planificadores relacionados entre sí, que abordaran el conocimiento sistemático de cómo funciona el sistema educacional, cuáles son los elementos que lo conforman y cuáles son los recursos que lo hacen funcionar. Junto con ello, deben identificar los resultados obtenidos y su relación con los intrínsecamente esperados por el sistema y con los que espera la sociedad para lograr los objetivos del desarrollo.

b) A nivel regional, la planificación del sistema educacional debe abordar la tarea de diseñar las estrategias operativas que sean adecuadas para cumplir los grandes objetivos de la educación, definidos explícitamente en el nivel nacional, y expresados en una política educacional, de acuerdo a las realidades propias de la comunidad regional.

Para determinar las estrategias operativas que sean adecuadas a la situación del desarrollo y de la educación de la región, es preciso que los planificadores regionales conozcan con fidelidad cómo funciona el sistema educativo regional, y su relación con las estrategias del desarrollo de esa comunidad, a fin que propongan las decisiones adecuadas a adoptar en el presente para lograr los objetivos de la educación y contribuir con ello al logro de los objetivos del desarrollo.

Del mismo modo que en el nivel nacional, se requiere disponer de un conjunto de planificadores capaces de analizar el funcionamiento del sistema educacional en su conjunto, a nivel de región y de detectar los aspectos necesarios de modificar y cómo modificarlos, identificando sus efectos en el tiempo, en la comunidad regional.

c) A nivel local, la planificación de la educación se debe proponer definir los programas y proyectos de acción necesarios de realizar para cumplir la estrategia operativa regional, en el marco de la política nacional y las estrategias regionales y coherente con los objetivos del desarrollo.

La definición de los programas y proyectos de acción, formulados por los

planificadores de la educación, deben recoger y plasmar en ellos la realidad de la comunidad local, expresada en una cultura y en una manifestación de la comunidad organizada.

Los planificadores de la educación en este nivel tienen, por tanto, la responsabilidad de encontrar soluciones educativas relevantes para esa realidad local, en el contexto de los objetivos nacionales de la educación y de las estrategias regionales operativas, y que sean capaces de contribuir al desarrollo de esa comunidad, cualesquiera sea su situación, buscando la equidad en el desarrollo regional y nacional.

Lo anterior significa que estos planificadores de la educación local deben manejar, por una parte, conceptos y metodologías efectivas, para conocer los requerimientos reales de la comunidad local para sistematizarlos y proponer las soluciones educativas relevantes y consecuentes con la disponibilidad real de recursos. Esto significa que deben ser capaces de analizar objetivamente y en forma participativa, la situación económica, social y cultural de la comunidad local y, en especial, las caracteríaticas del sistema educativo local, en cuanto a insumos, procedimientos y resultados.

## 2.2. Rol del planificador en la toma de decisiones de políticas y estrategias

Estimo que la planificación de la educación en nuestros días ha perdido su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción, porque no ha sido capaz de adecuar sus conceptos, metodologías y aspectos operacionales a los requerimientos surgidos por la evolución del concepto de desarrollo y de modalidades de educación no escolarizadas.

No se puede desconocer que la planificación educacional tradicional desarrollada entre los años 60 y 70 nació como un proceso subordinado y dependiente de la planificación económica y social, usando metodologías y útiles para medir la eficiencia del sistema educacional, es decir su "productividad", más que medir la relevancia o pertinencia del sistema, frente a los problemas de la sociedad.

Con la evolución del concepto de desarrollo, y la veloz generación de nuevas formas no convencionales de educación, aquellas metodologías e indicadores usados en la planificación de la educación no permiten dar respuesta a estos requerimientos que la toma de decisiones hoy exige. Por ello, se fue produciendo una brecha cada vez mayor entre la necesaria toma de decisiones y las proposiciones surgidas de la planificación tradicional.

Como consecuencia de lo anterior, los planificadores de la educación sólo son considerados en los grupos de planificación global y sectorial como subordinados, especialmente en lo relativo a la asignación de recursos nacionales, más que como profesionales capaces de discutir el rol de la educación en el desarrollo.

Todo lo anterior muestra la carencia de un cuerpo conceptual y metodológico apropiado a los actuales conceptos del desarrollo, más amplios que la sola consideración de lo económico y expresado en la eficiencia del sistema educacional, al planificar la educación. Además, en las unidades de planificación, como consecuencia de esta carencia, no existe un concepto claro sobre el rol que tiene la educación en el desarrollo del país y de sus distintas regiones, generándose así un círculo vicioso necesario de romper.

## 2.3. Interpretación y alcance de la formación de planificadores de la educación

5/ Comparto la afirmación hecha en la Reunión Técnica de Directivos del Planeamiento Educativo de América Latina (Buenos Aires, junio de 1983), acerca de que: "la formación de los planificadores debe revisarse ya que existe una masa crítica de profesionales aceptablemente formados según los estándares formales y académicos aceptados. No obstante el reto actual es prepararse más en la realidad del país" ... "Esto implica variar la idea de calificaciones de recursos que no debe proceder solamente de la formación teórica sino de la interacción de ésta con la experiencia y la realidad".

Si la realidad es una sola, que se desagrega solo con fines analíticos, la formación del planificador de la educación se debe realizar sobre la base de una formación en cualesquiera de las distintas ciencias, buscando un equilibrio adecuado entre ellas, y entregándoles a través de la formación como planificadores de la educación, una clara visión de las relaciones entre las diversas ciencias que permiten conocer una realidad.

El planificador debe ser capaz de integrar estos diversos focos de concepción y percepción de la realidad, y extraer el conjunto de elementos que configuran una situación real y que da origen a un requerimiento educacional que puede ser atendido en diversas formas y modalidades, dando respuesta a los objetivos del desarrollo de una comunidad determinada.

## 2.4. Algunas áreas formativas para el planificador de la educación

6/ En general, estimo que las cinco áreas propuestas constituyen elementos formativos válidos del planificador de la educación y su priorización depende del nivel de la administración del sistema donde deberá actuar. El siguiente cuadro sintetiza mi opinión al respecto:

| Areas temáticas | Formación de planificadores a nivel | | |
|---|---|---|---|
| | Nacional | Regional | Local |
| - Reflexión y comprensión de los grandes problemas que enfrentan las sociedades | XXX | XX | X |
| - Las políticas educacionales frente a los retos que plantean los grandes problemas sociales | XXX | XX | X |
| - Utilización de nuevas metodologías y técnicas de planificación, de administración y gestión | XX | XX | XXX |
| - Administración financiera de la educación | XX | XX | XXX |
| - La investigación socioeducativa para apoyar la planificación de la educación | XX | XX | XXX |

XXX : Máxima prioridad
XX : Mediana prioridad
X : Poca prioridad

Por otra parte, al interior de cada una de las áreas temáticas sugiero se considere también la variable cultural, como lo señalo en el siguiente cuadro:

| Areas | Formación de planificadores a nivel | | |
|---|---|---|---|
| | Nacional | Regional | Local |
| - Disparidades socioeducativas entre segmentos de la población (Agregar culturales) | XX | XX | XXX |
| - Medio ambiente y recursos naturales | XX | XX | XXX |
| - Progreso científico y tecnológico: efectos para la cultura y la educación, y para las condiciones laborales | XXX | XXX | XX |
| - Dependencia científico-tecnológica de los países en desarrollo | XXX | XX | X |
| - Las comunicaciones y la informática en el mundo de hoy | XXX | XX | X |
| - La paz, la comprensión y los derechos humanos | XXX | XX | X |
| - El sistema económico internacional y la dependencia financiera | XXX | XX | X |
| - Metodologías para el conocimiento del análisis cuantitativo y cualitativo de las grandes disparidades culturales y socioeducativas, e identificación de los obstáculos para avanzar hacia la igualdad | X | XX | XXX |
| - Elaboración e implementación de estrategias nacionales, regionales y locales para reducir o abatir desigualdades socioeducativas y considerar las realidades y diversidades culturales | XX | XX | XXX |
| - Técnicas de programación, operación, evaluación de programas y proyectos de educación de adultos, incluída la alfabetización, en la perspectiva de la educación permanente | X | XX | XXX |

| (Cont. Areas | Formación de planificadores a nivel Nacional | Regional | Local |
|---|---|---|---|
| - Mecanismos de coordinación y de articulación entre la educación formal y la educación no formal | X | XX | XXX |
| - Formulación de proyectos integrados de desarrollo en medios urbanos marginales y zonas pobres rurales y medios culturales autóctonos. | X | XX | XXX |
| - Elementos para incorporar a la planificación educativa los problemas de la calidad de la educación, particularmente en relación a los servicios ubicados en zonas de mayor pobreza y de marginalidad cultural. | X | XX | XXX |
| - Técnicas para incrementar la eficacia y pertinencia de la educación | XX | XX | XXX |
| - Utilización de la informática y de la comunicación como instrumento de aplicación de nuevas estrategias docentes y operacionales | XXX | XX | XX |
| - Sistemas y servicios de información y técnicas para acceder a la información destinadas a apoyar el proceso de planificación, administración y gestión | XXX | XXX | XXX |
| - Fuentes de recursos financieros generados al interior del país y externos | XXX | XXX | XXX |
| - Cooperación técnica horizontal entre países | XXX | XX | XX |
| - Sistema de información para la administración de recursos financieros | XX | XXX | XXX |
| - Optimización en el uso de los recursos financieros y humanos | X | XX | XXX |
| - Planificación de las necesidades materiales y de equipos docentes y de investigación | XX | XX | XXX |
| - Formulación de proyectos con fuentes y modalidades alternativas de financiamiento | XX | XXX | XXX |

Como se puede apreciar, todas las materias me parecen necesarias, pero con matices diferentes en cuanto a énfasis, de acuerdo al nivel en que se desenvolverá el planificador que se esté formando.

CONTRIBUCION DEL SR. PEDRO DEMO (Brasil)

Reflexiones sobre la planificación de la educación y su ámbito operacional

2/ i. Estoy en favor de la planificación descentralizada, en especial en países de gran extensión territorial. El concepto federal es preferible, porque la dirección desde el centro difícilmente es menos corrupta que aquella provocada por la incompetencia de la periferia. En todos los casos, el poder central debe ser entendido como apoyo, en sentido subsidiario, y no como concesión autocrática.

2/ Otra pregunta es si corresponden a la planificación todas las actividades que son consecuencia natural de ella, como el control presupuestario, la producción y el procesamiento de datos (informática), etc. Me inclino a considerar que tiene más sentido tener otros órganos para tales funciones, correspondiendo entretanto a la planificación la función de discutir en conjunto, para establecer un nivel de coordinación general, pero no de conducción centralizada. Esto significa igualmente que un órgano únicamente teórico, para simples estudios y análisis preparatorios, tampoco tiene sentido. Si bien no debe ser directamente ejecutivo, tiene que ser de estilo coordinador.

2/ - Diría que la planificación tiene una función creativa y viabilizadora. Debe crear alternativas, inventar salidas, explorar potencialidades; sin embargo, su mayor creatividad consiste en hacerlo fluir desde abajo hacia arriba. Vale decir, es función importante de la planificación saber movilizar a los verdaderos interesados, para planificar junto con ellos. Tal vez este sea un proceso más lento, pero más eficaz y socialmente más digno.

/ El técnico en planificación debe dominar las técnicas clásicas de esta disciplina (efectuar diagnósticos, procesar datos, elaborar tests de evaluación y control, proyectar pronósticos, etc.), pero igualmente debe ser un sujeto políticamente hábil para negociar soluciones. La búsqueda de soluciones supone el uso de los instrumentos adecuados, de orden económico, financiero, técnico, etc., pero fundamentalmente se trata de una cuestión política.

En la precariedad de la dimensión política percibo una de las mayores deficiencias de los técnicos en planificación. La eficacia del planeamiento reside, en primerísimo lugar, en su calidad política, la que necesita estar sustentada en la competencia técnica. La formación del técnico es totalmente deficiente en este sentido, porque crea la ilusión tecnocrática y una falsa noción de neutralidad y objetividad científicas.

/ - En el contexto de la administración central, el planeamiento debe ser percibido como función eliminadora de obstáculos, opuesto a las tendencias centralizadoras, burocratizantes, tecnocráticas, etc.

/ La función del planificador no difiere básicamente de la del agente político, al cual se atribuye el "arte de lo posible". Administrar la escasez, solucionar conflictos y crisis, superar divergencias y confrontaciones, mantener metas e instrumentos adecuados, convencer adversarios y perseguir cambios considerados significativos, es una obra de arte, para la cual la técnica puede ayudar, pero que es principalmente un asunto de habilidad humana, de contenido eminentemente artístico. Se trata más de un problema de creatividad que de matemáticas

o estadísticas.

Una idea no tiene que ser buena únicamente porque es brillante. Sólo si es viable es realmente brillante. A la planificación le corresponde principalmente viabilizar.

1/ ii. La planificación educativa perdió credibilidad, porque no estamos logrando resolver los problemas más simples, como la universalización de la escolaridad obligatoria, el analfabetismo, el salario digno para la maestra primaria, etc. Se vive estudiando el problema, como si se tratara de un problema de estudio. En realidad, es eminentemente un asunto político, porque ningún país es tan pobre o tan incapacitado como para no lograr poner a sus niños en la escuela. Lo que sucede es que las oligarquías no están interesadas en resolver el problema, porque saben que la universalización de la educación básica traería consigo consecuencias no deseables para la actual correlación de fuerzas.

Al mismo tiempo, es fácil además constatar que sin una maestra digna, es decir, que sea ella misma una demostración de ciudadanía (salario justo, preparación profesional, organización jerárquica, etc.) no hay casi nada que hacer en la educación, ya que la mejor escuela, el mejor material didáctico, la mejor merienda, es la maestra. Es necesario, entonces, cambiar la argumentación: en vez de ser únicamente técnica (es ya una necedad probar de nuevo cada día la precariedad de la educación), debe ser sobre todo política. La pregunta sería: cómo movilizar a la sociedad y a los profesionales de la educación para que conquisten el derecho que les corresponde, obligando al Estado a cumplir con su deber...

- Uno de los factores de retroceso es el tratamiento de la educación como una variable únicamente económica (preparación de recursos humanos, calificación profesional, ascenso social, etc.), cuando se trata sobre todo de una variable política, en el sentido de preparación y ejercicio de la ciudadanía. Otro factor lo constituye la consideración crónica de que la planificación es algo económico, tomando el área social como algo que meramente acontece. En tiempos de crisis el área social es pospuesta, precisamente porque nunca pasó de ser una política compensatoria.

3/ - El planificador cayó en un relativo descrédito porque montó un aparato de planificación excesivo, más allá de la función de coordinación general. Esto, además de desvirtuar su función, llevó el temor a otras áreas, lo que conduce a considerar a la planificación como obstrucción y no como viabilización. Con frecuencia, se confunde el papel de una coordinación general viabilizadora con una ingerencia de control de tipo policial, de tal modo que nada puede realizarse sin el acuerdo de la planificación.

4/ - Actualmente se habla mucho de planificación participativa, lo que me parece más un modismo que una realidad. Supongo que tal tipo de planificación sólo sea posible en realidades pequeñas, de tamaño comunitario. A nivel de un país, de una provincia o de un municipio, pienso que es una farsa, aunque sí podemos construir una planificación con consideraciones participativas. Y esto sería muy deseable. Si la planificación participativa supone una comunidad organizada políticamente, resulta claro que no es aplicable "al por mayor", "por decreto", porque entonces estaríamos acabando con la calidad en nombre de la cantidad.

- En el intertanto, el estilo típico de la planificación es ingenua o

perversamente técnico, lo que además, hace de ella una función centralista, o casi inútil. Especialmente en la educación, el planificador debe ser un agente movilizador, lo cual obviamente no substituye la necesidad de competencia técnica. Sin embargo, ésta es instrumental. El sitio donde queremos llegar es una sociedad cualitativa, es decir, participativa, de ciudadanos que trabajan. En la mayoría de los casos, el planificador es la verdadera caricatura del ciudadano.

- No hay un concepto claro acerca del papel de la educación. Continúa siendo tratada como un problema únicamente técnico.

5/ iii. Esta propuesta contiene elementos interesantes, en el sentido de llamar la atención hacia la experiencia práctica, pero sobrevaloriza el aspecto de la calidad académica. Esta es sólamente instrumental y formal. Es preciso introducir de nuevo la calidad política de la educación, precisamente porque sería justamente coherente, ya que lo educativo es esencialmente político.

- El tema de la interdisciplinariedad está bien situado únicamente si cada uno se presenta con su debida competencia. El planificador superficial es simplemente incompetente, como la mayoría de los que se llaman a sí mismos "generalistas". Lo que falta es la dimensión política, que una vez competentemente asentada en una especialidad, contempla desde ahí las otras áreas y busca cómo colaborar.

6/ iv. En primer lugar, supongo que el planificador es competente en su área respectiva (sociología, antropología, informática, etc.). Luego, requeriría de la formación del planificador la creación de un espacio en el cual se incorpore en forma especial la dimensión política, que tendría componentes tales como:

- El tema de la auto-promoción, del auto-desarrollo, de la motivación de la creatividad y de la potencialidad.
- El tema de la autosuficiencia, opuesta a todas las formas de proteccionismo y paternalismo.
- La introducción de estrategias participativas en la planificación, hasta llegar a experiencias cualitativas de planeamiento participativo, más que a lugares comunes.
- El tema de la negociación, el manejo de conflictos.
- El tema de la democracia y del federalismo.
- El tema de la descentralización.
- El tema de la habilidad política: la educación como obra de arte.

Esto no elimina la necesidad de un conocimiento técnico adecuado, porque la posición política por más democrática que sea, no substituye la necesidad de competencia técnica.

CONTRIBUCION DEL SR. NORBERTO FERNANDEZ LAMARRA (Argentina)

Reflexiones sobre la formación de planificadores de la educación en América Latina

1. En primer lugar, deseo manifestar mi pleno acuerdo con las reflexiones previas y sus consecuencias para la planificación formuladas por la OREALC como marco para los interrogantes planteados. Mis opiniones al respecto se desarrollan en el documento "La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina", preparado a solicitud de la OREALC, particularmente en el punto 3.

2/ 2. En cuanto al ámbito de las unidades de planificación de la educación considero que es necesario pensar en los requerimientos de formación de personal para la planificación como proceso más que en los de las propias unidades centrales específicas, las que, por otra parte, muestran un nivel de capacitación técnica de su personal aceptable; así, según un estudio realizado en 1977, el 65% del personal de estas unidades en los países consultados había realizado estudios de especialización en el exterior (1). Ante la necesidad de poner en marcha un proceso de planificación educativa que se integre con los otros niveles del proceso de gobierno (el político y el administrativo), tanto a nivel central como en los niveles descentralizados, ya sea en los niveles provinciales, departamentales o estaduales como en los locales, se hace necesario un esfuerzo sistemático de capacitación del personal que se desempeña, o debería desempeñarse, en las unidades o sectores de planificación y programación de los organismos centrales de la conducción educativa o administrativa y en los de niveles descentralizados, hasta el nivel de núcleo educativo o de unidad escolar.

5/ A mi juicio, el diseño del programa de capacitación del personal que la Unesco puede llevar a cabo en la región, debería contemplar los siguientes aspectos:

a) Desarrollo de experiencias de planificación especialmente en cuanto a la metodología, que posibiliten elaborar nuevos enfoques y metodologías que permitan enfrentar los desafíos planteados en las reflexiones previas del documento.

b) Formación de funcionarios y especialistas nacionales con el objeto de capacitarlos para que se responsabilicen de la tarea de formar al personal requerido en los diferentes organismos y niveles administrativos por el proceso de planificación.

c) Elaboración de la documentación teniendo en cuenta, esencialmente, la tarea de capacitación de cada uno de los países.

Considero que este enfoque del programa que la Unesco podría llevar a cabo le permitiría tener un verdadero efecto multiplicador en los países de la región y superar el hecho de que la mayoría de las acciones de los organismos internacionales en esta materia se han concentrado en los funcionarios de las unidades centrales de planificación de la educación y han tenido un escaso efecto de

---

(1) Cfr. Unesco - CEPAL - PNUD. Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe". Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis general. Informes finales / 4, Volúmen 4, Parte IX - E 1981, Buenos Aires.

difusión. Convendría incluir en los programas de formación a docentes universitarios de las facultades o departamentos de educación, de manera de influir directamente en la capacitación de los futuros graduados universitarios en la materia; quizás, valdría la pena asociar el programa de la Unesco a algunas universidades de la región para apoyar, o impulsar, cursos de maestría o de postgrado en la planificación de la educación.

3. En cuanto al rol del planificador en la tarea de decisiones de políticas y estrategias, la situación difiere de un país a otro, según sea el estilo de desarrollo y educativo que predomine, particularmente a partir de 1970, como se plantea en el documento ya citado "La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo de América Latina".

Hasta principios de la década del 70 se puede decir que la evolución de la planificación y su significación fue relativamente homogénea en la mayor parte de los países de la región; luego y hasta la actualidad, ha sido mucho menos homogénea. Así, hay países donde la planificación adquiere verdadera importancia y los planificadores asumen un papel significativo; esto sucede cuando la planificación aparece ligada a proyectos de transformación educativa con un marco político e ideológico relativamente definido. En otros, en cambio, ha ido perdiendo impulso y significación, cayendo en la rutina y en un funcionamiento solamente burocrático y formal de las respectivas oficinas; esto se asocia a que los enfoques tradicionales de la planificación -que llamamos "reactivos" (2)-, parecen estar agotados y si no se evoluciona hacia otros nuevos -como los que denominamos "programáticos" o "dinámicos"- se van desdibujando el papel y las funciones de la planificación. A esto, se agrega la situación de algunos casos nacionales, particularmente en los últimos años, en lo que los estilos asumidos enfatizan el libre juego de las fuerzas del mercado, por lo que al Estado se le asigna un papel subsidiario y, por lo tanto, también a las políticas sociales y educativas bajo su responsabilidad.

Lamentablemente, considero que la mayor parte de los países de la región se presentan encuadrados, en términos generales, en la segunda situación descripta, por la que, la planificación ha perdido su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción y registra una situación crítica en cuanto a su consideración en los niveles de decisión política y aún también, en los de conducción administrativa. El programa de formación de personal que lleve a cabo la Unesco en la región debe tener en cuenta esta situación crítica y apuntar a superarla gradualmente con nuevos aportes conceptuales sobre la planificación y su relación con el proceso de gobierno, sobre el rol de la educación en vinculación con el desarrollo socio-económico y cultural de los países, sobre la participación en la planificación de la administración de los docentes y de la comunidad, y sobre nuevas metodologías que implementen dichos enfoques.

Por ello, considero que el programa de formación debe incluir actividades estratégicas que comprendan a los responsables de la política educativa, de la conducción administrativa, de las organizaciones profesionales docentes y de las organizaciones comunitarias principales.

---

(2) Fernández Lamarra, N. y Aguerrondo, I. La planificación de la educación en América Latina, Unesco-CEPAL-PNUD Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Fichas/1, Buenos Aires, septiembre de 1977.

4. En cuanto a la interpretación y alcance de la formación de planificadores coincido, en términos generales, con la conclusión de la Reunión Técnica de Directivos citada en el documento, como ya lo señalé en el punto 2. La estrategia que, a mi juicio, debería asumirse ya la he esbozado en los puntos anteriores; de cualquier manera la recomendación de la Reunión Técnica en cuanto a la interacción entre la formación teórica, la experiencia y la realidad, esto ha sido habitualmente tenido en cuenta en la programación de los cursos de formación organizados por la OREALC, particularmente los referidos a la planificación para áreas rurales, por lo que convendría continuar y profundizar las experiencias ya realizadas en épocas anteriores.

5/ La formación de los planificadores debe capacitarlos para comprender a las distintas disciplinas en que deben apoyarse los procesos de planificación y para integrarse en equipos interdisciplinarios. El reclutamiento de los participantes de dichas actividades debe intentar ser de carácter interdisciplinario, incorporando profesionales con distintos títulos y formaciones. Sería conveniente incorporar en la programación de las actividades de capacitación de la Unesco, cursos breves o seminarios específicos sobre cada una de las disciplinas y sus aportes a la planificación educativa, con documentos preparados especialmente a tal fin que propongan nuevas alternativas metodológicas y desarrollen experiencias realizadas en la región.

5. Como se ha ido planteando a lo largo de estas reflexiones, la estrategia que se considera más conveniente es la de actividades diversificadas de capacitación con diferentes objetivos y destinatarios y, por ende, con diferentes contenidos, metodologías y extensión. De ahí que sea difícil dentro de esta perspectiva señalar específicamente las áreas temáticas a incluir, las prioridades entre ellas y su peso relativo.

6/ Sin embargo, creo conveniente opinar sobre las áreas temáticas propuestas en el documento y su significación para el programa de formación a elaborarse. La primera de ellas -Reflexión y comprensión de los grandes problemas que enfrentan las sociedades-, la considero importante ya que sería a partir de esa reflexión y esa comprensión que podría orientarse un proceso de planificación de la educación que enfrente los serios desafíos que plantea el desarrollo educativo de la región los que son incluidos en la segunda área sobre políticas educativas.
4/ Es sorprendente, por ejemplo, la falta de consideración de estos problemas y políticas en gran parte de los planes de educación elaborados en países latinoamericanos, como lo señalamos en un trabajo de análisis de los mismos (3). Estas áreas deberían tener mayor significación en las actividades destinadas a quienes tienen responsabilidades de conducción de la política educativa, de la planificación y de la administración.

Ya he señalado insistentemente mi opinión sobre la necesidad de elaborar y utilizar nuevas metodologías y técnicas de planificación, de administración y de gestión de la educación, por lo que creo que esta área debe tener preponderancia en las actividades destinadas a la formación técnica en materia de planificación, particularmente en aquellas que tendrían por objeto capacitar a los formadores

---

(3) Fernández Lamarra, N. y Aguerrondo, I. "Los planes de educación en América Latina", en Educación y sociedad en América Latina y el Caribe, Unicef, Santiago de Chile, 1980.

del personal requerido por el proceso de planificación en diferentes organismos y niveles administrativos, como se plantea en el punto 2.

Otro tipo de actividades a desarrollar en relación con esta área, podría ser la de cursos breves o seminarios destinados a la elaboración y utilización de metodologías y técnicas específicas de planificación como las que se plantean en el documento de la OREALC. Al respecto deberían propugnarse estrategias tendientes a la innovación y la experimentación en esta materia para contribuir al diseño de procesos de planificación renovadores y que permitan enfrentar eficientemente los desafíos que se plantean en la región.

Las consideraciones anteriores son totalmente aplicables al área de administración financiera de la educación la que hasta ahora ha sido manejada muy rutinariamente, por lo que los planes prácticamente no presentan el desarrollo mínimo requerido en cuanto a estos aspectos, lo que incide en las dificultades y limitaciones para su ejecución. Sería, por lo tanto, necesario llevar a cabo actividades de efecto innovador y multiplicador en esta área.

Finalmente, deseo señalar que le asigno gran significación a la investigación educativa como aporte para la renovación conceptual y metodológica de la planificación, como se plantea en el Capítulo IV de un trabajo en que se define mi opinión y la de otros planificadores al respecto (4). Por ello, considero que esta área debe estar presente en las actividades de formación de personal que lleve a cabo en el futuro la Unesco en la región.

---

(4) Cfr. Fernández Lamarra, N. y Aguerrondo, I. La planificación de la educación..., op. cit.

CONTRIBUCION DEL SR. PEDRO LATAPI (México)

Preocupaciones en torno a la formación de los planificadores de la educación

Mi experiencia en el campo de la planificación educativa no es suficiente para intentar cubrir todas las cuestiones que plantea el cuestionario. Más bien he optado por expresar ocho preocupaciones que pudieran ser útiles en los esfuerzos de la OREALC por mejorar la preparación de los planificadores. La mayor parte de estas preocupaciones están sin duda influenciadas por la visión "desde abajo" que estoy adquiriendo en mi actual actividad: llevo casi dos años de estar trabajando directamente en educación y promoción de campesinos.

1. Redefinición de las funciones de la educación para los sectores marginados

2/ Lo que la educación, en sus diversas modalidades, puede y debe significar para los diversos sectores marginados dista mucho de los objetivos oficialmente propuestos a los sistemas educativos. Creo necesario investigar rigurosamente las contribuciones que la educación puede hacer y debe hacer para estos grupos sociales. Muchas de esas funciones están ligadas a la necesidad de sobrevivir y deben articularse con las estrategias que estos grupos desarrollan espontáneamente. Fruto de esa investigación debería ser el inicio de programas experimentales, heterodoxos, que romperán el mito de la posibilidad de un sistema educativo homogéneo o uniforme. Creo que, paradójicamente, la deseada homogeneización social se puede lograr más efectivamente por vía de una educación heterogénea en sus contenidos y significados sociales, que por vía de una rígida -e imposible- homogeneidad educativa.

2. Alcance de la participación

3/ Está de moda pregonar la participación en la planificación y gestión educativas. Pero creo que se habla de esto a la ligera y que el discurso participativo se está prestando a nuevas formas de manipulación política. La piedra de toque de una auténtica participación está en la capacidad de disponer y decidir sobre los recursos económicos. Tanto en los esfuerzos de descentralización como, sobre todo, en los orientados a estimular la participación de las comunidades y padres de familia, debiera aspirarse a que los grupos participantes tuvieran verdadera capacidad de decisión en ciertos ámbitos de la gestión educativa. De otra suerte, la "participación" se queda en medidas populistas o francamente demagógicas.

3. Transformación de los sistemas de supervisión de la educación formal

4/ Es curioso qué pocos esfuerzos hay en la región por intentar innovaciones en la estructura de la supervisión escolar, aunque esta es quizás la más anquilosada y burocrática en muchos países. Sería de desear promover programas experimentales que transformaran la supervisión. A mí me gustaría relacionar estrechamente la supervisión con los mecanismos de actualización y mejoramiento del magisterio en ejercicio. Podría pensarse en una supervisión realizada por equipos de maestros calificados, con apoyo de algunos especialistas, y organizada en forma muy descentralizada. Estos equipos visitarían periódicamente las escuelas, participando en la vida escolar y trabajando con cada maestro en la revisión de sus problemas (métodos de enseñanza, contenidos y su adaptación, vinculación

con la comunidad, sistemas de evaluación, etc.). Los planificadores podrían impulsar el surgimiento experimental de una estructura de supervisión mucho más eficaz y participativa.

4. Contacto de los planificadores con la realidad

Desde la realidad cotidiana del medio rural la política educativa es percibida como muy alejada de las verdaderas situaciones en que se lleva a cabo la actividad educativa. Es indispensable que los planificadores (no menos que los políticos o funcionarios) tomen contacto directo con la realidad, en forma periódica y sistemática. Pongo por ejemplo: estoy asombrado de la incapacidad y mediocridad de muchos promotores de alfabetización y primaria abierta, en mi zona de trabajo; si esta situación se conociera de cerca, no se dudaría en cambiar las actuales políticas de contratación de este tipo de personal. Es preferible pagarles más y tener promotores más estables y profesionales, que desperdiciar los recursos en jovencitos recién egresados de una mala secundaria, que toman el trabajo de promoción educativa como mera solución ante la falta de otros empleos. Esto no es más que un ejemplo de la divergencia de perspectivas del administrador de escritorio (o del planificador de gabinete) y de la realidad.

5. Enfasis en la formación valoral

El retraso que tiene la investigación de lo "afectivo" respecto a lo cognoscitivo, y el racionalismo predominante han llevado a una relegación de la formación de valores. Las reformas educativas suelen satisfacerse con declaraciones retóricas al respecto, pero en muy pocos casos se echan a andar proyectos que atiendan a mejorar estos aspectos educativos, empezando por el mejoramiento valoral del maestro. La formación técnica del planificador no suele incluir elementos que lo familiaricen con el ámbito "afectivo" y que lo lleven a apreciar y comprender innovaciones y reformas en este campo. Esta preocupación se relaciona con la influencia creciente que está teniendo la TV (y otros medios masivos de comunicación) en la niñez y juventud, y ante la cual la escuela relativiza su influencia cada vez más. Se trata de un territorio crítico en la problemática actual de la educación latinoamericana, que debiera ser asumido en la formación de los planificadores.

6. "Traductores" de investigación educativa

La mayor parte de los planificadores mantienen alguna relación con la investigación educativa de su país y de la región, por escasa que sea esta investigación. Pero las dependencias de planificación carecen de mecanismos estructurados para el aprovechamiento sistemático de esa investigación. Convendría pensar en la importancia que tienen los "traductores" ("brokers") de investigación educativa, o sea personas que sistemáticamente revisen, interpreten, seleccionen y resuman las investigaciones, para hacerlas aprovechables tanto para los planificadores como para los agentes de decisión.

7. La presión sobre las metas pervierte los programas

Convendrá que los planificadores caigan en la cuenta de que, a veces, su propio celo (o la presión política por alcanzar logros) trastorna los programas. Por falta de contacto con la realidad (en lo operativo y en lo administrativo) se presiona a metas imposibles de alcanzar, con la consecuencia de que se fabriquen informes falsos o se den otras formas de corrupción. Pongo, también aquí,

un ejemplo entre muchos: en mi zona se exigen metas de inscripción en el programa de alfabetización, que exceden la demanda real (hay analfabetos que simplemente no quieren alfabetizarse); se ha despedido a varios administradores por no cumplir esas metas y a otros se les ha inducido a presentar en sus informes grupos "fantasmas" de alfabetizandos, embolsándose los sueldos respectivos y falseando las estadísticas de inscritos y matriculados. Si el planificador conociera esta realidad, modificaría sus metas, en vez de exigirlas rígidamente.

8. Dos efectos perturbadores del tiempo político

6/ El tiempo político perturba el desarrollo de la educación de dos maneras (entre otras), con las que conviene familiarizar a los planificadores. La primera son los cambios de gobierno, que traen consigo sacudimiento en los equipos de trabajo y en las políticas y programas. La segunda es la presión por alcanzar determinados logros en plazos perentorios de tiempo, sin dar lugar a la necesaria experimentación, evaluación y capacitación. Ignoro la solución a estos problemas, pero alguna debe haber y los planificadores pueden contribuir a encontrarla.

CONTRIBUCION DEL SR. JOSE N. REVELO REVELO (Colombia)

## Algunas consideraciones acerca del planeamiento educativo y la formación del planificador

1/ Es notorio el interés que los países de América Latina han puesto en descentralizar la administración de los programas educativos, que por décadas ha sido la principal preocupación de los Ministerios del ramo y por centrar cada vez más su atención en la formulación de políticas, en la orientación de la planificación dentro de contextos socio-económicos y de apertura a la participación social, y en la evaluación de sus efectos y resultados.

Desde los niveles centrales y hacia la periferia, se han venido elaborando y experimentando diversos esquemas administrativos en donde la planificación ha sido una de las grandes "hipótesis" a considerar en los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y llevarla a los sectores tradicionalmente marginados. En tal sentido, hay una buen experiencia acumulada; sin embargo, los retos que tendrá que afrontar la educación de inmediato, requieren la adopción de políticas, decisiones y estrategias de gran alcance y contenido social. De esta forma, parecería que uno de los componentes estratégicos que vuelven a ponerse en el plano de las inquietudes educativas presentes y después de algo más de dos décadas de institucionalizada la planeación educativa, es reconocer qué tipo de formación requiere el planificador educativo de la región y cuál debe ser su ubicación en el contexto geográfico-educativo nacional.

5/ Creemos que el tema de la formación del planificador educativo debe tomarse en toda su dimensión y en los distintos ámbitos de la gestión educativa, desde el nacional hasta el microlocalizado. A esto nos referiremos en los siguientes párrafos. No es posible abordar parcialmente y de manera generalizada la formación de las personas dedicadas a esta labor, sin considerar su presencia en la estructura organizativa de la educación. Por tanto, deberían tenerse en cuenta dentro de la tendencia descentralizante de la gestión educativa, por lo menos los cuatro ámbitos planificadores que se describirán más adelante en forma breve, cuya caracterización y funcionalidad habría que precisar según el grado de descentralización y desconcentración y de acuerdo con la intencionalidad de los esquemas administrativos vigentes, pero siempre conectados con adecuados y viables mecanismos de relación y de coordinación.

## Los ámbitos de la planificación y la formación del planificador

### 1. Ambito nacional

Es el más complejo, por la responsabilidad de estar comprometido en la fijación de las macropolíticas sectoriales, por la necesidad de contribuir a activar la fluidez horizontal indispensable en la estructuración de una planificación global y por el apoyo que debe ofrecer a los ámbitos inferiores en la interpretación de las políticas, contribuyendo a adecuarlas a las necesidades del hombre en su medio, dentro de las exigencias que debe inspirar la unidad nacional.

2/ Creemos que la Unidad de Planificación en este ámbito, debería mantenerse como un ente asesor del despacho del Ministro y conformarse interdisciplinariamente con profesionales de la Sociología, Economía, Educación, Administración, Ingeniería, Antropología, Estadística y Análisis Financiero. Debe poseer gran

capacidad de interacción y negociación con unidades similares especialmente de los sectores trabajo, salud, agricultura y finanzas, a fin de que, de una labor compartida pueda lograrse una contribución para articular políticas y objetivos de un desarrollo socio-económico, que sirvan de base para la definición de las prioridades que habrán de instrumentar los macroplanes sectoriales y que posibiliten la movilización diversificada de recursos.

En este sentido la Unidad de Planificación Educativa a nivel nacional debe generar capacidad para dimensionar los problemas educativos dentro del contexto socio-económico, cultural y ecológico del país, para reconocer las características regionales con sus diferencias en las estructuras de poder, tenencia de la tierra, geografía, medio ambiente, cultura, economía y desarrollo humano y para contribuir a que los sectores económicos acepten compartir la solución de los problemas educativos en particular y de los sociales en general.

2/ Frente al anterior esbozo, la experiencia nos dice que de esto poco se hace. Que los intentos de planeación educativa se han orientado a la formulación de algunos esfuerzos de planificación para el desarrollo de la educación y que los niveles periféricos solamente han sido ejecutores de lo planificado arriba. Que no se ha encontrado todo el apoyo requerido para poner en ejecución los esfuerzos de planificación. Que la propia dinámica de la administración ha hecho que las unidades de planeación asuman, además, responsabilidades de ciertos "menesteres domésticos" en donde se combinan las rutinas estadísticas y presupuestales con la elaboración de informes de escritorio lejanos de la realidad presente. Que los "grupos técnicos" no disponen de una suficiente base de formación sustantiva; y que la propia concepción centralizada de la gestión educativa ha conducido al desplazamiento de sus verdaderos roles, haciendo que la movilización de ideas y de estrategias de acción estén disminuídas. Todo esto parece que ha llevado al planificador educativo a perder "peso técnico" en los niveles de planificación global y capacidad de penetración efectiva en los ámbitos periféricos.

De lo anterior, se desprenden a nuestra manera de ver dos acciones cambinadas que deberían promoverse en los círculos de decisión política de los países de América Latina. La primera, el deseo certero de fortalecer la planificación educativa dentro de un contexto de planeación integral en los distintos ámbitos operacionales vinculados con la política y la administración, con cuadros técnicos racionalmente seleccionados y con líneas de competencia claramente definidas según la complejidad del espacio a influir; y la segunda, orientada hacia el desarrollo personal y profesional del planificador educativo a través de una formación teórica pero con gran apertura al conocimiento integral de los propios entornos en donde le toque actuar. No es posible que se siga planificando desde "los escritorios del burócrata" con "tratamientos de promedio" para todo un país, cuando éste está conformado por un abanico de regiones bien caracterizadas por su geografía, su historia, su cultura, su economía, sus valores, su potencial humano y su grado de participación. La riqueza del proceso planificador está en la activación de ideas para la formulación de alternativas valederas tras la vivencia y reconocimiento de la realidad, "in situ" y de la participación de quienes son causa y efecto del desarrollo.

En tal sentido, la formación del planificador educativo del ámbito nacional debe encuadrarse en el conocimiento directo de los distintos medios geopoblacionales que conforman el país, en el reconocimiento de la problemática de las zonas urbana y rural, de los diferentes grupos humanos y en especial de los marginados;

de los distintos sectores puntualizando en los de educación, (en sus diferentes modos y niveles) salud, agricultura, industria, trabajo, comercio y servicios.

3/ Los encargados de la planificación educativa con raras excepciones, no han tenido la oportunidad de tomar la vivencia en el espacio en donde está la realidad latente, para recoger en su acervo profesional aquello que siempre ha obtenido a través de cifras y descripciones aproximativas. No se trata de profundizar en cada situación, ni de abandonar lo científicamente elaborado; se trata de lograr algunas experiencias, de mirar y sentir al país en su compleja dimensión.

Por esto, consideramos que la capacitación en servicio del planificador educativo del ámbito nacional debe prever necesariamente algunos viajes periódicos y breves de estudio y reflexión compartida por distintos lugares y situaciones del país, los cuales contribuirían a lograr una aceptable acumulación de vivencias que serían muy difíciles de obtener a través de los cursos tradicionales de formación. Como complemento de esto, estimamos que el planificador debe conocer y entender por lo menos el movimiento educativo del nivel mundial y especialmente el de su continente, tal vez poniendo a su mejor alcance la información documental pertinente y utilizando en mejor forma, el acercamiento generado en la última década por la cooperación horizontal entre países con mecanismos tales como las pasantías de estudio y la confrontación de experiencias que sin duda alguna contribuirán a enriquecer su desarrollo personal y técnico.

6/ Junto a lo anterior, el planificador debería tener una formación teórica en elementos de informática, economía, sociología y administración, que sustenten su trabajo y que le permitan establecer fácil comunicación con otros profesionales; un saber general de los grandes problemas que enfrentan las sociedades actuales, su repercusión en el futuro y los retos que tiene que asumir la educación para entonces; y un conocimiento puntual sobre estrategias, metodologías y técnicas de planificación que faciliten su contribución a la formulación y desarrollo de políticas educativas, que mejoren su comprensión respecto a la gestión educativa y a la necesidad imperiosa de encontrar las mejores formas de movilizar racionalmente recursos humanos y financieros.

2. Ambito regional

2/ Este ámbito de la planificación educativa ha tenido escaso desarrollo dado lo centralizado de las estructuras administrativas, la dificultad para lograr una adecuada definición de regiones y la falta de cuadros técnicos competentes y jurídicamente constituídos, siendo por tanto muy contadas las experiencias que en este campo se pueden reconocer. Sin embargo, es muy significativo el interés y el intento de los gobiernos por acercarse a la conformación de estamentos planificadores en este ámbito, que a nuestro juicio deberían ubicarse como grupos asesores de la cabeza de la administración educativa en cada región (Departamento, Estado, Provincia o grupos de estas divisiones político-administrativas) para contribuir a la promoción, integración e interpretación en el ámbito regional de las macro-políticas sectoriales y como organismos catalizadores del desarrollo de las mismas.

Mientras en lo nacional la planificación educativa adquiere un significado estratégico, en lo regional su naturaleza se vuelve interpretativa de las políticas nacionales adecuándolas (programáticamente) a las necesidades y demandas

de innegable especificidad espacial (regional y local), según las características económicas, geográficas, demográficas, sociales y étnicas, centrándolas en efectos que eliminen o al menos reduzcan progresivamente las desigualdades regionales, articulándolas con las de otros sectores socio-económicos (oficiales y no oficiales) para lograr una convergencia de esfuerzos que lleven a un desarrollo regional integrado y promoviéndolas hacia el interior de las regiones para inducir un proceso de participación de las comunidades que debe iniciarse con la identificación y dimensionamiento de sus carencias y culminar con la formulación de alternativas y la evaluación de las respuestas de solución.

Por lo general, la planificación educativa regional cuando se ha dado, ha sido más un hecho aislado y asistemático sin relevancia alguna, desvinculado del engranaje administrativo y con restringido o ningún respaldo de las autoridades decisorias.

6/ En este ámbito la conformación y capacitación de cuadros técnicos de planificación es una necesidad urgente que no puede aplazarse por más tiempo, junto a lo cual se hace imprescindible la fijación de un marco jurídico que institucionalice la planeación educativa regional creando un cuerpo orgánico desde el centro hacia los niveles inferiores, de suerte que se incorpore a un sistema regional de educación, se integre a una planeación regional y se articule a un Sistema Nacional de Planeación Educativa y Socio-económica. De esta manera se contaría con organismos e instrumentos ordenadores de propósitos, financiamiento, gastos y actividades educativas en los distintos ámbitos, estableciendo en el regional el eslabón de catálisis entre la macro-planificación del ámbito central y la micro-planificación de la subregional.

5/ Un grupo técnico a este nivel podría estar conformado por profesionales idóneos de la educación, economía, estadística y administración pública. La formación del planificador regional al igual que en el caso del profesional del ámbito nacional debe sustentarse en una estrategia teórico-práctica, en el conocimiento vivencial de las características geo-poblacionales de la región y en una comprensión de la situación y movimiento de la educación nacional utilizando estrategias de aprendizaje similares a las sugeridas para la capacitación del planificador nacional, fomentada especialmente por pasantías nacionales que permitan reconocer experiencias de regiones más desarrolladas. En lo teórico la formación debería comprender elementos de sociología, economía, técnicas de estadística, informática, investigación, administración, enfoques de planeación regional-local y técnicas de programación y evaluación de programas y proyectos integrales que les permitan mejorar la comprensión del fenómeno educativo y la contribución a la formulación participante de respuestas valederas a las necesidades educativas analizadas dentro del contexto socio-económico regional.

3. Ambito sub-regional

1/ La planificación en este espacio ha recogido interesantes experiencias especialmente en donde se ha organizado la educación en forma nuclear y se han ensayado estrategias como las de micro-planificación. A veces se han dado formas de planificación intermedia como pueden ser caso esbozados en distritos educativos, en municipios u otros espacios administrativos similares. De todas maneras nos parece que este ámbito ha tenido un aceptable despegue siendo necesario articularlo con los superiores y contribuir con firmes decisiones políticas y apoyos técnicos a su mejor consolidación, generación de la capacidad de acción en

los estamentos del núcleo educativo y a lograr mayor relación con las propias comunidades en las cuales son instrumentos de desarrollo.

2/ En este ámbito la planificación educativa debe contribuir al acercamiento e integración con los otros sectores ubicados en el pequeño espacio para que junto con los organismos de base comunitaria se desarrolle una real participación, un entendimiento de los problemas de la comunidad y del medio ambiente y una manera de plantear soluciones conjuntas, poniendo especial atención en el mejoramiento socio-económico de los grupos marginados rurales y urbanos.

El grupo de planificación educativa a este nivel estaría conformado por profesionales pertenecientes al núcleo,que casi siempre son educadores,con el apoyo de algunos otros profesionales y con el liderazgo de quien desempeña las funciones de director del complejo educativo. Su formación como en los casos anteriores debe centrarse en lo teórico y práctico. Deben ser profundos conocedores de las características del espacio en donde se asienta el núcleo educativo (distrito, zona o municipio) incluyendo las formas de organización comunitaria y con capacitación teórica en sociología, sicología social, estadística, investigación, desarrollo de la comunidad, técnicas de identificación, formulación, evaluación de proyectos integrales, planeamiento curricular y con suficiente información actualizada de las políticas y características de la educación nacional y regional.

4. Ambito local

1/ Corresponde a la institución escolar o a otro espacio micro-localizado no formal. La planeación en el primer caso se ha reducido a ejercicios teóricos más dirigidos a la organización de contenidos para satisfacer las exigencias de los horarios de clase, que a la conformación de proyectos socio-educativos. En el segundo caso la actividad se ha centrado en la formulación tradicional de programas para grupos especiales de usuarios. Sin embargo, es importante señalar la presencia de algunas experiencias de planificación bastante innovativas dirigidas a grupos marginados.

5/ Para la formación de los planificadores de este ámbito se requiere diseñar una estrategia creativa que a partir del reconocimiento de los grupos humanos, sus entornos y necesidades permita elaborar modelos alternativos de planeación para lo cual es pertinente se desarrolle en el planificador una conciencia social y la suficiente apertura hacia las innovaciones teóricas, técnicas y metodológicas.

NOTA FINAL

6/ Considerado todo el espectro de la planificación educativa, un programa de formación de personal debe incluir no solamente a los grupos centrales (que han sido los tradicionalmente más beneficiados) sino especialmente a los grupos regionales que han permanecido con deficiente apoyo y escaso desarrollo y a los grupos sub-regionales y locales que están cerca y de frente a los problemas de las comunidades, empleando estrategias combinadas que incorporen experiencias y contenidos integrales, progresivos y complementarios que faciliten al planificador los elementos indispensables para desarrollar sus capacidades en cada situación y contribuir de la mejor manera posible a la formulación de los futuros desarrollos educativos en el ámbito que le corresponda actuar. La práctica participativa, creativa y crítica en talleres frecuentes, caracterizados por la

reflexión-acción que supere la ruptura entre la teoría y práctica y la separación entre el que enseña, el que aprende y el que aplica, debería ser uno de los aspectos a considerar en este tipo de acción.

CONTRIBUCION DEL SR. OVIDIO SOTO BLANCO (Costa Rica)

La planificación educativa

1. Ambito de los Unidades de Planificación de la Educación

En Costa Rica, la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, es una de las cinco dependencias de mayor importancia, de acuerdo con la estructura orgánica del Ministerio de Educación Pública.

Con el objeto de informar brevemente sobre la organización administrativa del Ministerio de Educación Pública, me permito indicar que la superior jerarquía para el ejercicio de las funciones determinativas, corresponden al Ministro y Viceministro de Educación Pública.

Las funciones asesoras y ejecutivas se cumplen por medio de cinco Divisiones, organizadas en Direcciones Generales o Departamentos. Dichas Divisiones son:

- División de Planeamiento y Desarrollo Educativo,
- División Jurídica,
- División de Desarrollo Institucional,
- División de Desarrollo Curricular,
- División de Operaciones.

El área de asesoría está constituída por los órganos asesores en materia jurídica y de planeamiento y desarrollo educativo.

Por lo tanto, la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo es el órgano encargado de orientar, dentro de la esfera de competencia del Ministerio de Educación Pública, el proceso permanente de la planificación del desarrollo educativo. En consecuencia, en los aspectos educativos, asesora al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en calidad de Unidad Sectorial, de acuerdo con la Ley No. 5525, de mayo de 1974.

Señala y establece políticas de desarrollo educativo de acuerdo con análisis y evaluaciones realizados.

A guisa de información, considero conveniente explicar los principales objetivos de esta División.

a) Mantener coordinación permanente con la OFIPLAN y otros organismos públicos y privados interesados en la gestión educativa.

b) Asesorar al Ministerio de Educación respecto a decisiones sobre políticas y programas de desarrollo educativo.

c) En estrecha colaboración con los directores regionales de enseñanza y la Dirección General de Regiones Escolares, participar en la interpretación y la aplicación de las decisiones de ayuda a la educación nacional.

d) Realizar encuestas sobre matrícula inicial y matrícula final por sexo, año

de educación en los distintos ciclos, de la población a nivel nacional, del personal docente y administrativo por sexo y nivel académico alcanzado, así como de edificios escolares para determinar el estado de las condiciones físicas.

e) Analizar la composición o estructura del gasto en el sector educativo, tratando de minimizar los costos, tanto directos como indirectos a través del uso racional y eficiente de los recursos existentes, mediante auditorajes.

f) Propiciar el sistema de nuclearización por etapas para promover la eficiencia del sistema educativo.

g) Aplicar los resultados de la evaluación de los planes y programas de estudio de la Educación Básica para el mejoramiento de ellos mismos.

h) Promover la planificación regional de manera que pueda responder a las necesidades e intereses de las diferentes zonas del país.

i) Traducir en planes operativos los diagnósticos y resultados de las investigaciones.

j) Establecer y mantener el sistema de información social, económico y educativo que contribuya a los estudios que se promuevan sobre los diversos aspectos del sistema educativo.

k) Asesorar al Ministro y otras autoridades en la toma de decisiones sobre políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la educación nacional y aquellos aspectos que se deriven de la planificación del sistema.

1/ El sistema educativo, para efectos administrativos, de acuerdo con los lineamientos de la regionalización, se ha desconcentrado en dieciocho Direcciones Regionales de Enseñanza. En cada una de ellas funciona una Unidad Técnica, que es la que asesora y orienta los procesos de planeamiento y ejecución, utilizando aquellas técnicas pedagógicas, que coadyuvan al logro de las metas y objetivos de la acción educativa, así como al desarrollo del curriculum en cada región.

También funciona una Oficina Administrativa, que comparte las responsabilidades con la Oficina Técnica para orientar y asesorar en los procesos de planeamiento y ejecución, de todos aquellos aspectos administrativos que contribuyen al logro de las metas y objetivos de la acción educativa y administra los recursos humanos, físicos, financieros y legales de la jurisdicción.

Se me pide en el cuestionario mi opinión sobre la estructura más favorable y aspectos que deberían tomarse en cuenta, tanto en el nivel central como regional y local.

2/ Considero que a nivel central, es indispensable, y así ha funcionado en nuestra División de Planeamiento, la presencia y participación de profesionales de distintas disciplinas (educadores, estadigráficos, administradores, sociólogos, economistas) para darle a los servicios de planeamiento el carácter interdisciplinario. Esta concepción teórica es posible, si la dirección consulta, propone trabajos, y los gabinetes de decisión le dan el apoyo necesario al órgano de planeamiento educativo y consideran que sus estudios son indispensables

3/ para el buen suceso de las medidas ejecutoras. Por lo tanto, lo deseable a nivel central es poder contar con el personal de la más idónea calificación profesional. Sin embargo, a nivel regional o local, lo recomendable es contar con un cuerpo de administradores o supervisores escolares, que tengan una adecuada información sobre los papeles del planeamiento educativo, que es y debe servir, como un instrumento de la administración, absolutamente indispensable. Lo importante sería, entonces, preparar en forma permanente al cuerpo de supervisión para que asesore y preste su concurso en las gestiones del proceso desconcentrado de la educación regional.

La experiencia que hemos alcanzado en Costa Rica en la planificación y la programación a nivel central y regional, ha sido óptima en términos generales. Las Direcciones Regionales de Enseñanza de acuerdo con las normas señaladas oportunamente, para la programación y según sus propias necesidades, elevan a la División de Operaciones del Ministerio, las propuestas de programación, y se produce un solo documento de programación y administración. Naturalmente, debe insistirse y esa ha sido nuestra política, de preparar al cuerpo de supervisión, a fin de que exista una adecuada información de las necesidades educativas, principales problemas sociales, culturales y económicos de la región, de toda suerte que se generen programas intencionados, y con metas e instrumentos precisos para superar las principales deficiencias de carácter educativo, cultural, social o económico. Por lo tanto, los conocimientos y aptitudes que debe poseer el planificador a nivel regional, deben ser similares, a mi juicio, a las que debe tener un buen supervisor escolar. Dicho de otra manera, yo le asigno especial importancia a la supervisión escolar, con una formación, de ser posible integral, y con conocimientos básicos sobre los distintos problemas de tipo social, económico y cultural de la región o de la zona.

2. Rol del planificador en la toma de decisiones de políticas y estrategias

3/ Se parte de la premisa de que la planificación de la educación ha perdido su capacidad de decisión y movilización de nuevas ideas y estrategias de acción.

Yo no creo que sea un problema de la planificación de la educación. En todo caso, sería un problema de la propia educación, o mejor dicho de los que dirigen la educación.

La crisis ha sido de la planificación de la educación, de la planificación de la economía y, consecuentemente, de los serios problemas que siempre tienen en nuestros países los diversos problemas de la planificación social. No hemos podido encontrar el equilibrio entre el aspecto económico y el aspecto social.

Y, en el caso concreto de la planificación de la educación, estimo que para alcanzar adecuados índices de extensión educativa y mejoramiento de la calidad de la educación, es inevitable que la gestión planificadora sirva como un elemento indispensable de mejoramiento y desarrollo nacionales.

Yo no creo que haya retroceso en la planificación. Me parece que hemos caído en procedimientos muy sofisticados o que nos hemos preocupado por la producción de documentos llamados planes nacionales de desarrollo, estudios muy importantes, muy valiosos y la mayoría de ellos con el aval gubernamental, pero que no constituyen instrumentos de trabajo. En el caso de los planes de educación, nuestra experiencia y me temo que la experiencia de muchos de nuestros países, es que han caído en desuso y han sido criticados severamente por los

mismo grupos magisteriales, probablemente por fallas en la estrategia. En realidad, muchos de esos planes, se han producido en las oficinas ministeriales, con una escasa participación popular.

3/ Lo mismo podría decirse del planificador global, del sectorial, o de los planificadores agrícolas, de salud y de nutrición. Sin embargo, hay acentos distintos: el planificador económico generalmente cuenta con el apoyo de los órganos del más alto rango jerárquico gubernamental y sus propuestas encuentran un eco adecuado.

En otros campos, cuando existe voluntad política, los planes de desarrollo agrícola, de salud, nutrición, etc. son fácilmente instrumentados.

Este es el caso concreto de Costa Rica, donde en el campo de la salud, nuestro país tiene a su haber uno de los más altos índices latinoamericanos de extensión y calidad de los servicios de salud. Me temo que todos los gobiernos le han prestado a este sector el apoyo necesario para que la planificación, la ejecución y la administración de sus servicios, hayan contado con el respaldo tanto del sector público como del privado.

Estimo que en las Unidades de Planificación de la Educación, se cuenta con un concepto claro sobre el rol que tiene la educación en el desarrollo socio-económico y cultural del país. El problema consiste en que las Unidades Sectoriales de Planificación, deben estar realmente integradas al proceso de planificación nacional y deben participar en forma eficiente de sus estudios e investigaciones.

Por ejemplo, a pesar de que la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo es una Unidad Sectorial del Ministerio de Planificación Educativa y Social, su participación como tal, no ha sido dinámica y eficiente.

## 3. Interpretación y alcance de la formación de planificadores

5/ Necesariamente el planificador de la educación requiere el apoyo de otros campos, como el de la economía, sociología, antropología, administración, etc.

Tuve el privilegio de asistir en Santiago de Chile al Primer Curso de Formación de Planificadores (1962).

Encuentro que esa experiencia fue decisiva en mi formación profesional y, precisamente, ese primer curso se concibió y se realizó de acuerdo con criterios interdisciplinarios. Ese modelo de formación lo recomendaría, con los ajustes que fueren necesarios; sin embargo, después de 20 años, estimo que para los que hemos continuado en el campo de la planificación educativa los conocimientos recibidos han sido de excepcional valor.

### 3.1. Algunas áreas formativas para el planificador

6/ En el documento se señalan algunas áreas temáticas, a guisa de sugerencias, para la formación de planificadores.

Todas ellas me parecen de extraordinario valor y me permito hacer algunos comentarios en relación con algunos tópicos que tienen a mi juicio, especial importancia.

- Las etapas de expansión educativa, deben ser ordenadas y orientadas con estudios comprensivos y considero que este capítulo de la planificación educativa tiene extraordinaria importancia. Me refiero a la expansión armónica de los diversos niveles escolares, desde la educación preescolar hasta la universitaria. Se trata de planificar tomando en cuenta las diversas variables que se derivan del proceso de expansión del sistema educativo, tanto del formal como del no formal. Me refiero a un proceso democrático de expansión educativa; a la previsión de recursos económicos y personales necesarios, de acuerdo con el desarrollo social y económico de las diversas regiones de nuestros países. Expansión, con un sentido que va más allá de la simple preocupación reformista de la educación, tomando en cuenta los aspectos previsibles y, necesariamente, con planteamientos de ordenamiento escolar que sin desfigurar o violentar las estructuras escolares convencionales, permitan ofrecer oportunidades de enseñanza adecuados a las necesidades de nuestros países.

4/ - Es indispensable modernizar el sistema educativo. Esta etapa de tecnificación debe orientarse en campos pragmáticos, especialmente formando a los educadores que deben constituir la clave del desarrollo educativo de nuestros países.

6/ Convengo en que hay algunos aspectos de vital importancia que deben ser conocidos y manejados por el planificador escolar, tales como:

a) Los aspectos de producción de trabajo y empleo en nuestras regiones.

b) Incremento y tecnificación de los medios productivos.

c) Formación de personal, especialmente de mano de obra calificada, de mandos intermedios de recursos superiores.

d) Aspectos de equipamiento, de infraestructura escolar, de materiales educativos.

e) Aspectos relativos a la atención estudiantil, programas de alimentación, de salud.

f) Planificación de la educación en su concepción de desarrollo interdisciplinario.

g) Enfoques metodológicos de la planificación regional.

h) Administración educativa.

i) Enfoque sociológico de la educación.

j) La calidad de la educación.

k) La investigación educativa.

l) Los textos materiales y recursos pedagógicos.

m) La necesidad de definir una educación utilizando los recursos propios de nuestra idiosincracia latinoamericana, etc.

Debo manifestar que los temas incluídos en el cuestionario todos me parecen de extraordinaria importancia.

Se me ocurre pensar que una Comisión de Especialistas podría diseñar el plan de estudios, tomando en cuenta las experiencias que en el campo de la planificación educativa han alcanzado nuestros países.

No soy enemigo de la teoría, pero debo hacer observar que lo que se haga, debe ser práctico, y la formación debe orientarse a buscar una formación de planificadores educativos con experiencia, con conocimientos, con una gran sensibilidad social que les permita traspasar los umbrales del burócrata para convertirse en un verdadero colaborador del desarrollo educativo de nuestros países.

CONTRIBUCION DEL SR. JUAN B. ARRIEN (Nicaragua)

## Innovaciones en la planificación educativa*

### 1. La lógica de las mayorías en el cambio social acelerado

1/ América Latina es escenario de cambios sociales en procesos reales o potenciales. El cambio social en algunos pueblos acelerado, es un componente histórico de Latinoamérica. Ese cambio ha penetrado como energía indetenible en las estructuras económicas y políticas, en los grupos sociales. Más aún, ese cambio es parte activa de la realidad centroamericana. Pero ese cambio no es casual ni ciego, tiene una dirección, se conoce cómo y dónde se genera, se sabe hacia dónde se dirige, se detecta su fuerza y la ubicación de esta fuerza.

Las definiciones son muchas, los análisis profundos, pero la realidad única y muy simple. Las estructuras económicas, sociales y políticas con todas sus expresiones y manifestaciones no pueden sostenerse sin mecanismos cada vez más duros porque la "Lógica de las mayorías" no cabe en esas estructuras hechas y alimentadas por la "Lógica de las minorías". "Las mayorías" en Latinoamérica han crecido en número, en conciencia, en organización, en justicia ... y "las minorías" han decrecido en número aunque aumentado en fuerza y en mecanismos más sutiles de presión.

Toda lógica de desarrollo y de organización política es una lógica de clases. La lógica de las clases trabajadoras en la región es una lógica de grandes mayorías (campesinos, proletarios, semi-proletarios, sub-proletarios, pequeños propietarios en los sectores agropecuarios, industrial, comercial y de servicios) que en muchos países alcanzan a formar entre 80 y 90% de la población económicamente activa. Esta lógica de las mayorías es una lógica de clases subdesarrolladas, en la periferia del sistema y en países extremadamente pequeños. Esta lógica de las mayorías da una perspectiva nueva, unas prioridades nuevas, desde las cuales se debe definir el modelo nacional, y las formas de complementariedad regional.

Dentro de esta nueva lógica adquiere sentido y contenido la llamada "satisfacción de las necesidades básicas".

La satisfacción de las necesidades básicas y la nueva reestructuración del área en sus relaciones sociales internas, en su nuevo modelo económico, en su inserción internacional y en sus relaciones políticas internacionales, deben partir desde la perspectiva de un nuevo sujeto histórico nacional y regional. Este sujeto histórico son las grandes mayorías de los pueblos de la región.

No se hace la transformación solamente para las mayorías, desde la perspectiva de las mayorías, sino que se hace por las grandes mayorías de la región, como única forma de poder solucionar el profundo grado de subdesarrollo de la sociedad civil, la estructura productiva y las grandes deformaciones históricas

---

(*) Ponencia presentada en el Taller Centroamericano (San José, 3-7/12/84) sobre "Viabilidad de las innovaciones en planeamiento de la educación", organizado por CINTERPLAN. Enviada por el Sr. Juan B. Arrien.

con las que la región se va a encontrar en la creación de una alternativa propia. Este nuevo sujeto histórico debe ser sujeto creador de su propia alternativa. Un sujeto histórico que se va haciendo en el mismo proceso de transformar la sociedad.

Las mayorías crecen, se desarrollan, comienzan a desbordarse. Las minorías siguen viviendo de variadas formas de dominación.

La fuerza de las mayorías está en ellas mismas, la fuerza de las minorías es artificial e importada.

"Las mayorías" se están ahora haciendo pueblos enteros "los países más endeudados", "La lógica de las mayorías" mueve a todo el continente y sacude la realidad de muchos pueblos. Esa lógica tiene muchas expresiones, unas más avanzadas que otras, pero todas lanzadas hacia adelante, moviendo el cambio social. Este consiste en lograr que la lógica de las mayorías se imponga, cree su propia alternativa, su modelo propio de desarrollo.

Estos países subdesarrollados, pobres, deformados y pequeños,tienen tal especificidad que no pueden, por razones estructurales, imitar modelos de desarrollo provenientes de países grandes sea cual sea su sistema social y político. Su cambio no puede ser creado con modelos de desarrollo "hacia afuera" o "hacia adentro". Se requiere una perspectiva vertical y no sólo horizontal. Es decir, una perspectiva donde el crecimiento y el modelo de acumulación parta de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo.

Es un choque intrínsecamente brusco, históricamente indetenible. Hay que aceptar el cambio, hay que preparar el cambio, hay que hacer el cambio.

Nuestros pueblos pues, están en estado de planificación, de necesidad imperiosa por encontrar y crear estrategias de ejecución, de necesidad urgente de orientar el cambio. Nuestra realidad histórica exige hoy más que nunca de una planificación porque el cambio tiene muchos elementos, es muy complejo, en él se mueven muchas fuerzas, a veces poco definidas, en ocasiones desbocadas. Las fuerzas que mueven la realidad no tienen por qué ver todo, la planificación se convierte en luz científica, en instrumentos privilegiado que guía la marcha de la realidad.

Las circunstancias históricas de nuestros días las que en forma de componentes endógenos y exógenos dan un sentido nuevo a la realidad de nuestros pueblos, hacen de esa realidad una realidad de cambio acelerado, a veces violentamente acelerado. El sólo hecho de insertarse en esa realidad para darle racionalidad y sentido, es constituirse en estado de planificación. El reto histórico de contribuir a orientar esa realidad es aceptar el compromiso de planificar. El imperativo ineludible de cambiar esa realidad según la lógica de las mayorías, es hacer de la planificación un elemento importante del cambio social, el cual al ser de ordinario acelerado, no en términos de tiempo, sino en términos de fuerza intrínseca de acumulación, hace que la planificación de ese cambio acelerado adquiera un significado enorme.

## 2. La planificación educativa como componente del cambio social acelerado

Lo que acontece en las entrañas, estructuras, grupos, relaciones, exigencias, cambios, innovaciones de nuestros pueblos, acontece en menos extensión

pero en la misma profundidad en los sistemas educativos y sus respectivos elementos. El cambio, las innovaciones, la búsqueda de nuevas alternativas, la preocupación por hacer de la educación un derecho real de todos, está alterando, es decir, haciendo otra a nuestra educación. Nunca la educación ha presentado mayor identificación con el cambio, nunca ha acelerado más su ritmo de innovación. Pareciera que ahora la educación tuviera mayor creatividad y originalidad, nuevos métodos operacionales, nuevos contenidos curriculares, nuevas formas educativas, nuevas tecnologías, nuevos perfiles ocupacionales, nuevo tipo de maestros, nuevas relaciones con los procesos de cambio y de desarrollo social, nuevas condiciones, nuevos esfuerzos integradores, nuevas formas de democratización, nuevos grupos de población, nuevos niveles educativos, etc., etc. Las palabras nuevo, innovación, originalidad, se están haciendo familiares a la educación. La educación está re-viviendo y está dando vida a su contorno. La educación es la expresión viva y vivificante de nuestros propios pueblos. El cambio es profundo, es total. Pero el cambio se puede detener, aplastar o se puede empujar, alentar. La lógica de las mayorías empuja y alienta al cambio, la lógica de las minorías lo detiene y lo aplasta. Nosotros estamos por el cambio, somos parte de la lógica de las mayorías, pero queremos ser parte del cambio, lo cual significa hacer efectivo el cambio pero orientando el cambio, dando sentido al cambio, es decir, planificando.

2/ Por todo este conjunto de componentes, elementos y circunstancias, de nuestros pueblos y de la educación de nuestros pueblos, la planificación en general, la planificación social más en particular y la planificación educativa de manera muy especial, han ampliado enormemente su ámbito de acción e influencia abarcando aspectos fundamentales de carácter incluso cualitativo. La planificación educativa se está también innovando, se está convirtiendo en un instrumento privilegiado para crear políticas educativas de innovación, está siendo enriquecida por la participación amplia y comprometida de diferentes grupos o colectividades de la vida económica, social y cultural de un país. En su accionar están comprometidas la participación y la cooperación de técnicos de distintas ramas, educadores, sociólogos, economistas, administradores, especialistas en comunicación e informática, etc.

La primera gran innovación en la planificación educativa es justamente la innovación de la planificación educativa como tal. Nadie duda que en su concepción, metodologías y aplicación ha sufrido enriquecedoras innovaciones sea que éstas se hayan originado al exterior o al interior de la educación y de la planificación propiamente tal. Lo importante es que la planificación educativa está viviendo un indudable proceso de innovación. Habrá que discutir cómo operativizar esa innovación para que la planificación educativa pueda planificar la innovación y la transformación educativa. Es muy posible, mi experiencia actual así me lo dice, que los criterios y ámbito de una planificación educativa a largo plazo se estén desplazando hacia el mediano plazo y los de éste al corto plazo. El corto plazo va adquiriendo un peso muy significativo en la planificación educativa actual pero asumiendo los criterios y metodologías propias de la planificación educativa a mediano plazo.

Por otra parte esto nos permite manejar en forma conjunta y coherente tres dimensiones de la planificación impuestas por la realidad de los cambios sociales acelerados: lo normal, lo estratégico y lo contingente.

Sin descuidar la planificación educativa de lo normal, (la que maneja todos los componentes tradicionales de la planificación), será indispensable tener

presente que con frecuencia incumbirá a la planificación educativa hacer frente a lo estratégico (a aquello que es necesario hacer por su valor educativo intrínseco más allá de los componentes que requiere la planificación de lo normal) y de que en determinadas circunstancias (cada día más frecuentes) la planificación educativa se convierte en una planificación de contingencia. En todo caso lo indudable parece ser que sólo se podrá planificar la innovación y transformación educativas, innovando y transformando la misma planificación educativa. Pero como decíamos más arriba, la planificación educativa se está innovando. Existen muchos indicios y pruebas de ello.

3. La planificación de la educación en pobreza

2/ En lo personal considero que uno de los hechos fundamentales que ha innovado la planificación educativa además y como parte preeminente del proceso de cambio social acelerado que viven nuestros pueblos en su decisión de hacer prevalecer la lógica de las mayorías, es el de planificar la educación en una situación de pobreza.

La lógica de las mayorías está muy vinculada a una educación en pobreza. La demanda de educación ha explotado. En esa explosión se han concentrado grupos de población en cantidades cada vez más crecientes que van haciendo el grueso de las grandes mayorías de nuestros pueblos. Esta explosión y estos nuevos demandantes de educación generan una crisis al interior de la misma educación, sus formas, sus métodos, su oferta y al interior de los recursos económicos necesarios para hacer real la educación para todos, sobre todo cuando los recursos económicos se ven envueltos en las sacudidas de una depresión económica mundial.

La educación resulta ser muy limitada en recursos, técnicas, en formas, en métodos para hacerse efectiva para todos cuando ese todos significa la inclusión cuantitativa y cualitativa de nuevos usuarios, de las grandes mayorías. La educación demanda cuantiosos recursos económicos que de ordinario no están en la posibilidad real o al alcance de nuestros países. Tenemos necesariamente que planificar una educación en pobreza. Pero justamente, las extraordinarias limitaciones económicas e incluso metodológicas de la educación, llevan a la planificación hacia la innovación y a agarrarse de la originalidad, creatividad, capacidad y potencialidad de los distintos grupos sociales y del pueblo en particular.

La erradicación de los males endémicos del sub-desarrollo no es sólo un problema de recursos, es sobre todo un problema de organización y movilización popular. Es necesario incentivar lo que podríamos llamar la democracia de la producción de bienes y servicios.

4. La participación como eje de la planificación educativa

4/ Es cuando la educación y su planificación tienen que abrir de par en par las puertas a la participación popular.

Es necesario crear conciencia en todo nuestro pueblo, en alumnos, profesores, padres de familia, comunidades, sindicatos, empresas, asociaciones, clubes, partidos políticos, etc., etc., sobre la necesidad de participar en el proceso educativo y sobre la capacidad y potencialidad de sus aportes para la educación.

Además es necesario crear mecanismos de participación porque de ella y a través de ella surgirán formas innovadoras, originales, creativas de educación y de búsqueda de estrategias para hacerla efectiva, es decir, de planificación educativa.

No es difícil movilizar las fuerzas educativas de un pueblo, no es difícil organizarlas. Utilizar esa fuerza resulta además extremadamente barato para la educación.

En Nicaragua existen experiencias interesantes de movilizaciones populares masivas, muy efectivas y baratas para la educación y para otras actividades productivas o de servicios.

Siendo la Cruzada Nacional de Alfabetización la expresión más sobresaliente a este respecto, existen otras experiencias menores pero asimismo muy aprovechables. La educación popular de adultos es posible gracias a la participación de más de 20.000 Colectivos de Educación Popular (CEP); casi el 40% de nuestra educación pre-escolar está atendida por maestros populares mediante formas no escolarizadas; la educación temprana está en mano de las comunidades y familias; el 50% de las 1,404 nuevas escuelas han sido construídas con la participación activa y efectiva de su respectiva comunidad; en las Jornadas Populares de Salud (vacunaciones masivas, programas de nutrición, hidratación, etc.), han participado hasta 75.000 brigadistas y ha sido tarea del pueblo; las cosechas de café y algodón, se encomienda en forma conjunta a los campesinos, a los Batallones Estudiantiles de Producción, a colectivos de distintos sectores de nuestro pueblo; se forma un contingente pedagógico de 1.600 jóvenes estudiantes para atender la educación en zonas difíciles del país; la evaluación, programación y capacitación de las tareas educativas se desarrollan masivamente con la participación de todos los maestros en talleres, para este fin; se crean cooperativas de producción dando capacitación colectiva a sus miembros; el abastecimiento crea una red de participación; la defensa nacional moviliza a todo un pueblo.

En nuestro país se ha sistematizado una forma de participación, la que se expresa en una planificación participativa haciendo a la población responsable en la búsqueda de estrategias para la ejecución de una tarea, con frecuencia, educativa. La participación tiene como base indispensable la organización y como mecanismos operativos los talleres de multiplicación.

Nuestro pueblo ha aprendido a multiplicarse sus experiencias, a hacer correr sus experiencias, a comunicar en vivo sus experiencias. Esto hace que la movilización no tenga que ser necesariamente física, el pueblo genera un clima de comunicación de experiencias. Por eso nuestro pueblo es un pueblo constantemente movilizado, puesto al servicio del otro, comunicado con el otro, presente en toda tarea.

La planificación de la educación en pobreza se ha extendido a la originalidad y creatividad de nuestro pueblo el que se ha comprometido en forma efectiva de participación en las múltiples tareas educativas teniendo como base su organización y como mecanismo la creación de una red de comunicación o multiplicación de experiencias.

5. <u>La activación de una actitud generalizada de planificación</u>

Esto da origen a algo muy importante en la planificación educativa dentro de un contexto de innovación. A nivel educativo se está creando una actitud

generalizada de planificación o de creación de estrategias para la ejecución de las tareas educativas en todos los sectores de la educación y también en muchos sectores de nuestro pueblo.

Yo diría que una corriente de planificación recorre a todos los que tienen que ver con la educación, desde el Ministro, el Ministerio, el Director de Planificación, los Directores de Programas, los Directores de Centros, los Directores de áreas hasta los profesores, los maestros, los alumnos, los padres de familia, la comunidad. Resulta un quehacer ordinario en nuestro medio la necesidad constante de crear estrategias para ejecutar, dar cumplimiento, llevar a cabo las tareas educativas. Las circunstancias, los medios, los recursos, las personas cambian muy rápidamente. Siempre estamos preparados para la innovación, no improvisamos una solución. Esto es crear una actitud de planificación educativa en todos los que en mi país tienen que ver con la educación, en casi todo nuestro pueblo.

## 6. La activación de la planificación intersectorial

Moviendo en forma dinámica todos esos elementos va generándose la posibilidad de otro aspecto fundamental en la planificación educativa. La intersectorialidad. El pueblo organizado y movilizado en el quehacer educativo adquiere una gran capacidad para multiplicar su acción en otros sectores de la vida que se relacionan con la educación: salud, vivienda, vías de comunicación, cooperativas de producción, actividades culturales (teatro, música, pintura, artesanías), actividades múltiples de las organizaciones populares. Allí donde existe un centro educativo, un colectivo de Educación Popular, una actividad educativa, existe un motor dinamizador del desarrollo social integrado de la Comunidad porque esa Comunidad ha desarrollado con su organización y participación en el proceso educativo una visión de intersectorialidad. Su acción es a la par que múltiple, integradora, se familiarizará con la intersectorialidad.

## 7. La planificación de los procesos para lograr la calidad de la educación

En la dinámica de una planificación educativa en situaciones de cambio social acelerado, dentro de la cual la planificación de la educación en pobreza moviliza los recursos de la participación popular, generando actitudes de planificación y dando a la planificación una dimensión de intersectorialidad, emerge también otro aspecto importante de la planificación que empieza a constituir, a mi entender, un componente de innovación. Existe un denominador común en el conjunto de elementos que estamos analizando: es el valor y la realidad del proceso como tal. Me atrevería a decir que con más fuerza que en épocas anteriores el proceso, la concatenación de elementos que dan coherencia y continuidad al cambio, a la innovación, al avance de una estrategia, a la aplicación de una metodología, etc., etc., es un componente inserto en nuestra realidad histórica y educativa. No identifico, porque son muy distintos, el proceso y el devenir. La educación es un proceso, no un devenir. Justamente por su naturaleza de proceso, se están imponiendo conceptos en respuesta a la realidad misma, tales como proceso educativo-docente, proceso de enseñanza-aprendizaje, proceso de innovaciones educativas, proceso de participación, proceso de planificación, proceso de evaluación, etc., etc.

Nadie duda de la validez real y objetiva de estos procesos que tiene su razón de ser en que la propia educación es el más consistente proceso humano y social.

Si ahondamos en el significado de la educación como proceso y en el proceso educativo, quizás podamos convertir a la planificación educativa en una planificación de los procesos y para los procesos, proponiendo estrategias y conjugando recursos precisamente para garantizar, asegurar y consolidar todos los componentes del proceso educativo global y que son en sí mismos procesos. Posiblemente constituye ya una innovación en la planificación educativa, planificar los procesos antes mencionados, el proceso educativo-docente; el proceso de enseñanza-aprendizaje, el proceso de participación, el proceso de innovaciones educativas, el proceso de evaluación, etc., etc. La naturaleza y dinámica de un proceso exigen fijar la atención en cómo planificar el proceso con el fin de conducirlo a resultados esperados.

Los procesos educativos y los componentes del proceso educativo que son también procesos, me hacen pensar en la necesidad de una planificación de los procesos.

Y aquí me atrevo a engarzar, no sólo a relacionar, la planificación de los procesos con la planificación de la calidad educativa, aspecto absolutamente transcendental en la educación como proceso. Mientras la educación no adquiera una verdadera calidad en sí misma y en relación a la transformación de la sociedad, la educación no se completa, queda trunca, no se realiza a sí misma, no desarrolla a plenitud su propia razón de ser.

Sin referirme expresamente a la planificación de la calidad educativa, aspecto que será sin duda tratado ampliamente, dejo caer esta opinión. Planificar la calidad de la educación nos conduce necesariamente, por la naturaleza misma de la educación, a planificar los procesos educativos que en su conjunto aseguran la calidad del proceso educativo y consiguientemente su resultado.

La calidad de la educación es un fenómeno muy complejo en el que confluyen muchos, más que elementos, procesos. La planificación de la calidad de la educación tal vez debe buscar cómo innovar la planificación haciendo de ésta una planificación de procesos y para los procesos que intervienen y forman el proceso educativo total.

## 8. Resumen de lo expuesto sobre innovaciones en la planificación educativa

De esta manera se puede concluir hilvanando en forma coherente lo que se dice en las páginas precedentes:

Nuestra realidad de cambio acelerado como presión de la lógica de las mayorías genera una planificación educativa con características innovadoras, necesarias para poderse enfrentar eficientemente a una educación en pobreza. Para dar respuesta a ésta se activa la potencialidad, originalidad y creatividad de los grupos sociales, colectividades y al pueblo en general, creando formas efectivas de organización y participación populares en el proceso educativo, formas que poco a poco consolidan una actitud generalizada de planificación participativa con una visión incluso de intersectorialidad y convirtiendo a la planificación en una planificación de procesos y para los procesos que impulsan la calidad de la educación.

- La lógica de las mayorías en el cambio social acelerado;
- La planificación educativa en y para los cambios sociales acelerados;
- La planificación de la educación en pobreza;

- La participación como eje de la planificación educativa;
- La activación de una actitud generalizada de planificación;
- La activación de la planificación intersectorial;
- La planificación de procesos para lograr la calidad de la educación.

He aquí los nudos de esta pequeña red que he procurado tejer, llamada "Innovaciones en la planificación educativa".

## 9. La viabilidad de las innovaciones en la planificación educativa (Puntos de enlace)

En orden a unir estas ideas con su posible operativización me atrevo a insinuar los siguientes puntos de enlace:

- La planificación educativa es parte esencial del proceso de cambio social acelerado que viven nuestros países y debe regirse por la lógica de las mayorías.

- Las innovaciones en la educación tienen intrínseca relación con las innovaciones en la planificación. Se impone un contagio mutuo.

- La planificación educativa, en concordancia con el cambio social acelerado y con las innovaciones educativas, debe manejar en forma conjunta la planificación normal, la planificación estratégica y la planificación de contingencia, acentuando en todo ello preferentemente una planificación de corto plazo.

- La superación de una educación en pobreza no es sólo un problema de recursos, es sobre todo, un problema de organización y movilización popular, de crear y consolidar mecanismos de participación, de generalizar la democracia de la producción de bienes y servicios.

- El desarrollo de la participación popular en las tareas comunitarias y nacionales genera en los grupos una actitud de planificación y una visión de intersectorialidad.

- Orientar la planificación a los procesos y esforzarse por planificar los procesos que integran el proceso educativo en su conjunto, es planificar la calidad de la educación.

SEMINARIO SOBRE LOS PROBLEMAS ACTUALES Y LOS DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y SUS REPERCUSIONES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACION

Santiago de Chile, 18 al 21 de marzo de 1985

1. Lugar y fecha

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (UNESCO-OREALC) han organizado un Seminario sobre "Los problemas actuales y los desafíos de la educación en América Latina y sus repercusiones en los procesos de planificación".

Este Seminario se realizará en Santiago de Chile (Sede CEPAL-ILPES) del 18 al 21 de marzo de 1985.

2. Objetivos

El Seminario tiene por objeto establecer lineamientos para programas de formación de planificadores y administradores de la educación, particularmente en el marco del Plan Regional de Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Con tal objeto en el Seminario se debatirá el conjunto de los problemas que enfrenta la educación en la década de los 80 y los previsibles para el próximo decenio, se discutirá el marco para la elaboración de estrategias educacionales alternativas y el desarrollo de políticas e instrumentos funcionales a la búsqueda de modelos educativos enraizados en las realidades y necesidades de la región, que, sin descuidar los objetivos permanentes de la educación, sean capaces de considerar adecuadamente los objetivos específicos de sectores sociales, regionales y culturales diversos, propios de un continente tan heterogéneo. Asimismo se examinarán en profundidad las tendencias y los principales cambios en la planificación y administración socioeducativa.

3. Antecedentes

La creciente complejidad de los procesos económicos, sociopolíticos y culturales que afectan a la región latinoamericana está condicionando de un modo notable las tareas de mediano y largo plazo de la educación y la planificación socioeducativa. Por de pronto, las tendencias del desarrollo latinoamericano

en la década del 70 -no del todo prometedoras- se han visto drásticamente perjudicadas, afectando la situación económica y social de un modo amenazante, incluso en sus perspectivas de mediano plazo. Signos de lo anterior se encuentran en el deterioro del aparato productivo, en la formación de capital y en la incorporación tecnológica y fundamentalmente en la generación de empleo productivo. Los elementos citados han conducido a cambios significativos en los patrones de estratificación y movilidad social, estimulando una readecuación del contenido y formas tradicionales de las políticas sociales.

La educación, como actividad permanente orientada a liberar las potencialidades de la persona para alcanzar una sociedad más justa, no ha podido menos que verse fuertemente condicionada en la distribución de oportunidades de acceso y de calidad ofrecidas a los distintos grupos sociales.

Si, como parece probable, producto de los cambios económicos recientes, ha acontecido en la región un proceso de concentración de ingresos, ello agudiza los factores negativos que intervienen en el proceso educacional. Sin embargo, la verdad es que esto sólo agrava -aún cuando ello sea de un modo determinante- los problemas que ya venía enfrentando la planificación socioeducativa en la región.

En efecto, la interrelación de los avances tecnológicos, del desafío de unas comunicaciones sociales en permanente evolución, el propio desarrollo de nuevas metodologías educacionales, todo ello unido a las mutaciones políticas y económicas más o menos bruscas de la región, no han podido menos que redimensionar el entorno y las tareas de la labor educativa, planteando nuevos desafíos e incrementando los tradicionales.

Resulta entonces conveniente actualizar el diagnóstico sobre las demandas sociales por educación, conociendo el accionar reciente de los actores sociales frente al nuevo marco societal que se va configurando. Ello aparece como una reflexión útil y bien encaminada, cuando se trata de avanzar hacia el diseño de estrategias alternativas de educación global y específicas según diferentes poblaciones-meta.

La conflictiva coyuntura económica exige hoy un importante esfuerzo de integración de la educación a los proyectos de política económica y estrategias de desarrollo que están en el debate de la región. Las mutaciones

actuales y las previsibles que habrán de acontecer en el financiamiento del desarrollo condicionarán probablemente los contenidos y formas de la planificación socioeducativa, sus estrategias y metodologías operacionales y la administración de la misma.

4. Temario y funcionamiento

Los participantes del Seminario orientarán su discusión al análisis de la situación actual del planeamiento educacional, los problemas que enfrenta y a la definición de las áreas temáticas y modalidades de enseñanza que debe incluir la acción regional de formación de planificadores y administradores de la educación.

Para estimular la discusión, las instituciones organizadoras han preparado y encargado algunos documentos, que se expondrán en cuatro sesiones separadas. A su vez, las dos sesiones finales se dedicarán a la determinación de los problemas que debe encarar el planeamiento y la administración educacionales y a preparar un conjunto de conclusiones y recomendaciones para la preparación del proyecto de formación de planificadores y administradores de la educación.

El Seminario se desarrollará en la Sala de Conferencias N° 1 de la CEPAL de acuerdo con el siguiente calendario:

Lunes 18 de marzo de 1985

| | |
|---|---|
| 9:00 horas: | Registro de participantes |
| 10:00 a 10:30 horas: | Reunión inaugural |
| 10:30 horas: | Receso |
| 10:45 horas: | Tema: El impacto de la crisis en la educación y los principales dilemas que provoca. Expositor: Eduardo Palma (ILPES). |
| 11:15 a 13:00 horas: | Discusión |
| 15:00 a 16:30 horas: | Discusión |
| 16:30 horas: | Receso |
| 16:45 a 18:00 horas: | Discusión |

Martes 19 de marzo

| | |
|---|---|
| 9:30 horas: | Tema: Cambios y tendencias en la planificación/ administración educacional en los 80's y 90's con especial referencia a México y Centroamérica. Expositor: Arturo Velázquez (México) |
| 10:00 a 11:00 horas: | Discusión |
| 11:00 Horas | Receso |
| 11:15 a 13:00 horas: | Discusión |
| 15:00 horas: | Tema: Problemática de la planificación en educación y la formación del planificador. Expositor: Claudio Cordeiro Neiva (Brasil) |
| 15:30 a 16:30 horas: | Discusión |
| 16:30 horas: | Receso |
| 16:45 a 18:00 horas: | Discusión |

Miércoles 20 de marzo

| | |
|---|---|
| 9:30 horas: | Tema: Los grandes problemas y tendencias de la educación y sus repercusiones en la planificación de la educación. Expositores: Sylvain Lourié (IIEP); Simón Romero Lozano (OREALC) |
| 10:15 a 11:00 horas: | Discusión |
| 11:00 horas: | Receso |
| 11:15 a 13:00 horas: | Discusión |
| 15:00 a 18:00 horas: | Preparación del Informe de síntesis y conclusiones |

Jueves 21 de marzo

| | |
|---|---|
| 9:30 a 13:00 horas: | Mesa Redonda: Recomendaciones para la acción regional de formación de planificadores y administradores de la educación |
| 13:00 horas: | Acto de clausura. |

REFLEXIONES SOBRE PLANIFICACION

1. Creo que una de las labores del planificador es ayudar a pasar de una cultura oral a una escrita y quiero ser consecuente.
2. Hay pocos planificadores de América Latina que tienen sobre su escritorio las 60 tablas básicas que le permitirían caracterizar el funcionamiento de sus sistemas escolares (y que se pueden reunir en dos semanas)
3. Pocos saben "leer" resultados de investigaciones ni están al día de lo que se está investigando en su país o en América Latina. Peor aún no saben que podrían leer resúmenes en un centro de REDUC ubicado en su propia ciudad.
4. Pocos saben que existen trabajos en los que se resume lo que se conoce sobre un tema y se intenta expresar su importancia en términos de problemas prácticos. Menos han experimentado que esos "estados del arte" o "análisis de políticas" se pueden preparar (para un problema específico" que enfrente el país) en dos semanas.
5. Hay que dar ayuda EN EL TRABAJO para resolver estos problemas (por ejemplo 24 meses hombre para atender 12 países que lo demanden).
6. Paralelamente hay que preparar planificadores a cuatro niveles: diseño de políticas; manejo de modelos (de proyección, financiamiento, uso de espacio, recursos humanos y otros); preparación de proyectos y operación a nivel local. En muchos casos el segundo y tercer nivel pueden fundirse en uno.
7. Cada nivel requiere plazos diferentes: 2 a 3 años para el primer nivel (a partir de una formación universitaria); medio a un año el segundo y el tercero y 2 a 6 meses el cuarto. En cada caso se requieren diversos tipos de aplicaciones prácticas (o participación en actividades de planificación) para lograr una capacidad de actuar como planificador. De otro modo sólo se tiene preparadores de "esquemas", pero no gente capaz de actuar adecuadamente para colaborar al éxito de un proceso de planificación. Esa formación se debe hacer al lado de uno de los 10 buenos planificadores de América Latina.
8. El primer nivel está muy relacionado con el mundo de lo político. El segundo y siguientes son más tecnocráticos.
9. Hay que pensar en formas de financiar el trabajo de planificadores de un país en otros, ya que por su relación con política tienden a ser des-

desplazados al término de cada período de gobierno o cuando cambia el ministro. El intercambio de planificadores (especialmente del primer nivel) podría resolver la no utilización de personal que requiere larga preparación.

10. IIEP, Unesco, EDI- Banco Muncial y OEA deberían tomer a su cargo la formación en algunos de los niveles o unir fuerzas para, en conjunto, formar personas en uno de ellos. El cuarto nivel puede ser realizado con recursos nacionales si se proporciona el material y se ofrece uno o varios modelos "evaluados" que sirvan de base para preparar la actividad nacional.

E. Schiefelbein
Unesco/CEPAL
Marzo, 18-22, 1985

OFICINA REGIONAL DE EDUCACION
DE LA UNESCO PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y
SOCIAL

Seminario

PROBLEMAS ACTUALES Y DESAFIOS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS REPERCUSIONES EN LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION

Santiago, Chile, 18-21 de marzo de 1985

# EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA EDUCACION Y LOS PRINCIPALES DILEMAS QUE PROVOCA

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile
Febrero de 1985

INDICE

Página

# INTRODUCCION

En este documento, el ILPES analiza los aspectos económicos y sociales de la crisis que viene afectando a los países de la región durante los ochenta.

Luego de una revisión de las características económicas del fenómeno en estudio se recuerdan las principales causas internas y externas que se han sugerido como responsables del mismo.

Posteriormente, se muestran los aspectos sociales de la crisis básicamente el aumento del desempleo, del subempleo., la caída del salario real y el aumento de la informalidad, por un lado, y los impactos que la misma ha producido sobre el bienestar social provocando el aumento de la pobreza, afectando ciertas dimensiones psicológicas y comunitarias, disminuyendo los recursos que se destinaban al gasto público social y, alterando la oferta de servicios sociales.

En la segunda parte, el documento se centra en las consecuencias que la crisis ha producido y que pueden preverse en el futuro inmediato sobre la educación. En especial se aborda el problema de la reducción de los recursos presupuestales destinados a la educación, la situación del analfabetismo, de la extensión de la cobertura primaria, de la rentabilidad de la inversión en educación, y la manera en que afecta la planificación de los recursos humanos.

En la tercera parte, se encaran los problemas educativos básicos de la situación actual, básicamente las desigualdades externas - que reclaman una acción compensatoria, para realmente alcanzar el objetivo de la igualdad de oportunidades , - y las desigualdades internas, relacionadas con la calidad de la educación impartida, y el problema del curriculum. Se analiza también la conveniencia de la centralización o la descentralización en la organización de los servicios educativos.

La parte cuarta analiza el reto de la crisis y las opciones para enfrentarla, insinuando un replanteamiento de las políticas sociales en el cual cabe al Estado un papel central, desarrollando las funciones compensatoria y concertadora, y recuperando las prioridades sociales fundamentales, que en educación son la erradicación del analfabetismo y el reforzamiento de la escuela básica. Para ello se recomienda también el empleo sistemático de la comunicación social y el establecimiento de una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales, junto con una participación social efectiva.

Finalmente, en el marco antedicho, se plantea una agenda para la educación, analizando la situación de la educación prescolar, de la escuela básica sobre todo en relación a los niños pobres, la educación media y superior, y la educación rural y de adultos.

## I. DIMENSIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA CRISIS

### 1. Los aspectos y causas económicas de la crisis

La década de los ochenta se ha caracterizado por la crisis más aguda, larga y generalizada sufrida por América Latina desde la gran depresión. El rasgo más notable de la misma es el elevado número de países que la sufren, pese a las variadas características de sus economías. Asimismo, llama la atención la amplitud del deterioro mostrado simultánea y persistentemente por la mayor parte de los indicadores económicos principales.

A partir de 1981 cayó fuertemente la actividad económica, la cual se redujo en 1982 en términos absolutos y volvió a caer con mayor intensidad en 1983 (CEPAL, 1984). En 1984 se produjo una recuperación débil e insuficiente, que se acompañó de una fuerte aceleración del ritmo de la inflación (CEPAL, 1984b).

Como consecuencia de esta evolución y del aumento de la población, el producto por habitante de la América Latina disminuyó y en 1983 fue casi 10 por ciento menor que en 1980.

La pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas se acompañó de una fuerte elevación del desempleo abierto, la proliferación de distintas formas de subocupación y la disminución de las remuneraciones reales. Pese a ello el ritmo de los precios continuó incrementándose.

En el frente externo, también se produjeron cambios desfavorables como una grave crisis de balance de pagos, las frecuentes alzas de los tipos de cambio, el drenaje de las reservas internacionales y, muy especialmente, el peso agobiador e insostenible del servicio de la deuda externa.

La CEPAL ha identificado dos conjuntos de causas de la presente crisis, unas de carácter externo y otras de tipo interno.

Entre las primeras ha destacado la recesión internacional y el deterioro de la relación de precios de intercambio. El estancamiento de la actividad económica de los países industrializados tuvo efectos desfavorables sobre la demanda de importaciones y, por ende, sobre el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Esas consecuencias se hicieron sentir más que en el pasado debido al resurgimiento de las prácticas proteccionistas en la política comercial de muchas de las economías centrales . Así, el volumen del comercio internacional, cuva acelerada expansión había desempeñado un papel fundamental en el crecimiento económico mundial durante la postguerra, se estancó y decreció.

Junto con ello, se produjo una fuerte declinación en la cotización internacional de la mayoría de los productos básicos, por lo que la relación de los precios de intercambio disminuyó, acumulando una pérdida global de alrededor del 20%.

Otra causa fue el alto costo del crédito externo, dado los niveles excepcionalmente altos alcanzados por las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. El origen de ello puede encontrarse en la alta prioridad otorgada, en la mayoría de los países industrializados a la reducción de la inflación, al énfasis en el control de la oferta monetaria, y a los persistentes y elevados déficits fiscales en algunos de ellos.

Ello contribuyó a desencadenar y acentuar la crisis en América Latina a través de dos vías: frenando la recuperación de las economías industrializadas, con lo que se redujo la demanda de exportaciones latinoamericanas; y al elevar el servicio de la deuda externa, ampliando enormemente el déficit en cuenta corriente, contribuyendo a generar una considerable transferencia de recursos al exterior.

También se produjo la caída del ingreso neto de capitales y la transferencia de recursos. Ello fue especialmente fuerte porque se produjo luego de un período en que el ingreso neto de préstamos e inversiones fue espacialmente fluido, lo que llevó a que el funcionamiento de muchas economías latinoamericanas dependiera estrechamente de la continuación de dicho flujo; porque coincidió con la disminución del poder de compra de las exportaciones y el deterioro de la relación de precios de intercambio; y porque tuvo una magnitud excepcional.

Entre las causas internas de la crisis, la CEPAL ha destacado los excesos de la política de endeudamiento externo, contrapartida de la abundancia de liquidez internacional que prevaleció luego de 1974. Se buscó reforzar el ahorro interno con recursos provenientes del exterior para elevar así la inversión y el crecimiento económico. Ello fue facilitado por la disponibilidad de recursos y la actitud de los bancos internacionales privados que promovía su colocación en el tercer mundo.

Sin embargo, los países de América Latina siguieron recurriendo al endeudamiento externo incluso cuando se daba una fuerte y sostenida expansión de sus exportaciones, convirtiéndolo así en un requisito básico de sus procesos de desarrollo. Ello permitió financiar mayores niveles de importación y de formación de capital pero, paralelamente, hizo necesario efectuar cada vez mayores remesas de intereses y amortizaciones al exterior, aumentando la sensibilidad de estas economías a cualquier disminución del flujo de recursos procedente del exterior.

También influyó en el desencadenamiento de la crisis la expansión, a veces exagerada, del gasto interno. El aumento extraordinario del valor de las exportaciones petroleras y la expansión del volumen de ventas externas fortaleció el balance de pagos y acrecentó los ingresos del sector público. Esa abundancia de recursos públicos y externos y la expectativa favorable acerca del curso futuro del precio del petróleo, llevó a muchos gobiernos a forzar, en forma extraordinaria, el ritmo de crecimiento y las transformaciones estructurales de la economía. Ello se hizo, básicamente, mediante el gasto público, tanto corriente como de inversión, lo que contribuyó a reforzar los efectos dinámicos procedentes del exterior.

La producción creció pero también crecieron y a mayor ritmo, las necesidades de insumos importados. Así, el coeficiente de importaciones aumentó más que el de exportaciones. El déficit comercial pudo ser financiado por los recursos procedentes del exterior. No hubo necesidad de reajustar el tipo de cambio. Pero todo ello fue incrementando el endeudamiento con el exterior, hasta un momento en que los bancos internacionales evaluaron como riesgoso el seguir facilitando su financiamiento, lo que unido al cese del alza del precio internacional del petróleo, provocó una cierta escasez de nuevos recursos financieros. A ello se agregó que numerosos agentes económicos optaron por transferir al exterior sus capitales en anticipación al riesgo de una crisis cambiaria.

La CEPAL también ha destacado, entre las causas internas de la crisis, el impacto producido por las políticas de estabilización y el rezago cambiario. La inflación tendió a generalizarse a todos los países de la región y frente a ello los gobiernos recurrieron a políticas de estabilización, que si bien disminuyeron el incremento de los precios, también tendieron a reducir el ritmo de crecimiento económico, y además - debido a diversos factores - provocaron una baja considerable del tipo de cambio real. A su vez, ese rezago afectó desfavorablemente a las actividades productoras de bienes transables, contribuyendo a acrecentar los efectos recesivos en el sector exportador. También afectó a las actividades competidoras con las importaciones, acentuando las consecuencias negativas que se derivaban para ellas de la baja de los aranceles. Así, al tiempo que disminuyó el ritmo de crecimiento de las exportaciones, se acrecentó el número y variedad de actividades internas que dejaron de ser "competitivas" y cuyo aporte a la satisfacción de la demanda interna fue reemplazado por el de las importaciones. Consecuentemente, numerosas empresas debieron contraer su nivel de actividad, con efectos negativos para la ocupación. Se ensanchó el déficit del comercio de bienes y servicios, pero continuó afluyendo financiamiento externo, incrementándose también por esta vía el endeudamiento y las remesas al exterior.

Finalmente, la política cambiaria fue abandonada como instrumento de los programas de estabilización, produciendo efectos muy desfavorables, ya que la abrupta modificación de los tipos de cambio, dio lugar al renacimiento de la inflación y produjo cambios dramáticos en la situación patrimonial de las empresas, en especial de aquéllas que habían confiado en la política cambiaria y se habían endeudado en moneda extranjera. A todo ello se agregó la pérdida de confianza y la incertidumbre.

Por fin, la CEPAL ha destacado como otra causa inflacionaria la liberalización del sistema financiero y el alza de las tasas reales de interés. Varios países tendieron a introducir reformas a los mercados financieros, con la finalidad de eliminar las distorsiones existentes en la asignación del crédito y fomentar el ahorro interno, mediante la liberalización de las tasas de interés, y la ampliación y diversificación de los mercados de capitales. Ello hizo que, contra las expectativas que habían inducido a las reformas, las tasas de interés reales internas subieran a un nivel muy superior al de las internacionales. Ello desalentó la inversión y a la larga comprometió tanto la solvencia de las empresas como la del sistema financiero. No obstante, la situación pudo mantenerse mientras subsistió el optimismo respecto al futuro de la economía y continuó llegando financiamiento del exterior. A la postre, la agudización del rezago cambiario, el deterioro de la relación de precios de intercambio, la baja del ingreso neto de capitales y el vuelco pesimista de las expectativas terminaron por minar la base del auge, con lo cual el valor de los activos cayó marcadamente. Los bancos continuaron extendiendo crédito a empresas que habían caído en situación de insolvencia, ya que en las nuevas circunstancias, el hacer efectivas las garantías que respaldaban los préstamos sólo las hubiesen recuperado parcialmente. Pero finalmente debieron hacer frente a esa situación, llevando a que los gobiernos tuvieran que apoyarlos para evitar la crisis del sistema financiero.

## 2. La expresión común de la crisis: desempleo, subempleo, caída del salario real, y aumento de la informalidad

Es evidente que la crisis no ha afectado por igual a todos los países ni lo ha hecho al mismo tiempo. Por tanto, sus consecuencias sociales son variadas, siendo probable que las conclusiones de estudios puntuales realizados sobre contextos y coyunturas determinadas no sean trasladables sin más a otras situaciones.

a) Aumento del desempleo abierto

Pese a lo anterior puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes de la crisis. Una de ellas es el aumento de la tasa de desempleo abierto Mientras la tendencia previa al año 1979 mostraba cifras en torno al 7% para la región, después de esa fecha las tasas se situaron por encima del 10%. El cuadro 1 muestra que, a pesar de diferencias en cuanto a la intensidad y al año de inicio de la crisis, el aumento de la tasa de desempleo abierto ha sido generalizado, como se expresa además en el gráfico 2.

Si bien las economías funcionan con tasas de desempleo bastante diferentes, puede notarse que en los últimos años hay, en general, un incremento respecto a lo que podría considerarse la tendencia "histórica". Así, Argentina la duplica entre 1979 y 1983 y Bolivia desde 1978, mientras que Colombia la incrementa en un tercio durante el mismo período.

Costa Rica la acrece en 80 por ciento entre 1979 y 1982 para disminuirla en el año siguiente . Chile, que había logrado bajar el desempleo en 1981, sufre en 1982 más que una duplicación; Paraguay, con un éxito similar en 1981, casi triplica la tasa en 1983; Uruguay, exitoso en 1980 y 1981, la duplica en 1983. Venezuela por su parte incrementa la tasa en 90% entre 1978 y 1983. México, la ve subir casi 70% entre 1982 y 1983. Hay países, empero, como Brasil y Panamá, donde la tasa se mantiene relativamente estable.

También parece haberse dado un cambio en el tipo de desocupado. Mientras en el pasado el desempleo afectaba básicamente a la fuerza de trabajo secundaria (mujeres y jóvenes) ahora afecta más a los que buscan trabajo por primera vez, a los jefes de hogar, a los hombres, a las personas en las edades de mayor actividad y a aquellos que tienen menor educación (véase cuadro 2). El período de desocupación, asimismo, se ha alargado induciendo al efecto "retiro" de la fuerza de trabajo secundaria. Por ello, PREALC sostiene que habría una subestimación

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA URBANA

| País | | 1970 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | a/ | 4.9 | 2.8 | 2.0 | 2.3 | 4.5 | 4.7 | 4.0 | 4.0 |
| Bolivia | b/ | - | 4.5 | 7.6 | 7.5 | 9.7 | 9.4 | 13.3 | 13.3 |
| Brasil | c/ | 6.5 | 6.8 | 6.4 | 6.2 | 7.9 | 6.3 | 6.7 | 7.8 |
| Colombia | d/ | 10.6 | 9.0 | 8.9 | 9.7 | 8.2 | 9.3 | 11.8 | 13.6 |
| Costa Rica | e/ | 3.5 | 5.8 | 5.3 | 6.0 | 9.1 | 9.9 | 8.5 | 7.9 |
| Chile | f/ | 4.1 | 13.3 | 13.4 | 11.7 | 9.0 | 20.0 | 19.0 | 18.4 |
| México | g/ | 7.0 | 6.9 | 5.7 | 4.5 | 4.2 | 4.1 | 6.9 | 6.5 |
| Panamá | h/ | 10.3 | 9.6 | 11.6 | 9.8 | 11.8 | 10.4 | 11.2 | ... |
| Paraguay | i/ | - | 4.1 | 5.9 | 4.1 | 2.2 | 5.6 | 8.4 | ... |
| Perú | j/ | 6.9 | 8.0 | 6.5 | 7.1 | 6.8 | 7.0 | 9.0 | ... |
| Uruguay | k/ | 7.5 | 10.1 | 8.3 | 7.4 | 6.7 | 11.9 | 15.5 | 14.3 |
| Venezuela | l/ | 7.8 | 5.1 | 5.8 | 6.6 | 6.8 | 7.8 | 10.5 | 13.9 |
| América Latina | m/ | 6.6 | 6.5 | 6.0 | 5.8 | 6.6 | 6.6 | 7.8 | 8.0 |
| | n/ | 6.9 | 7.2 | 7.3 | 6.9 | 7.2 | 8.9 | 10.4 | 11.1 |

Fuente: Elaboración PREALC sobre la base de encuestas de hogares disponibles.

a/ Gran Buenos Aires. Promedio abril-octubre. 1984: abril.

b/ La Paz. 1978 y 1979: segundo semestre; 1980: mayo-octubre; 1983: abril; 1984: primer trimestre.

c/ Areas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses; 1980: promedio junio-diciembre; 1984: promedio 6 meses.

d/ Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Promedio marzo, junio, septiembre y diciembre. 1978: promedio marzo, junio y diciembre; 1984: promedio marzo y junio.

e/ Nacional urbano. Promedio marzo, julio y noviembre; 1984:marzo

f/ Gran Santiago (INE). Promedio cuatro trimestres;1984:promedio 2 trimestres

g/ Areas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres. 1984: Promedio primer trimestre.

h/ Nacional urbano; 1980: avance censal; 1981 y 1982 y 1983:región metropolitana urbana.

i/ Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo.

j/ Lima Metropolitana, 1970: agosto-septiembre; 1978: julio-agosto; 1979: agosto-septiembre; 1980: abril; 1981: junio.

k/ Montevideo. Promedio dos semestres; 1984:primer semestre.

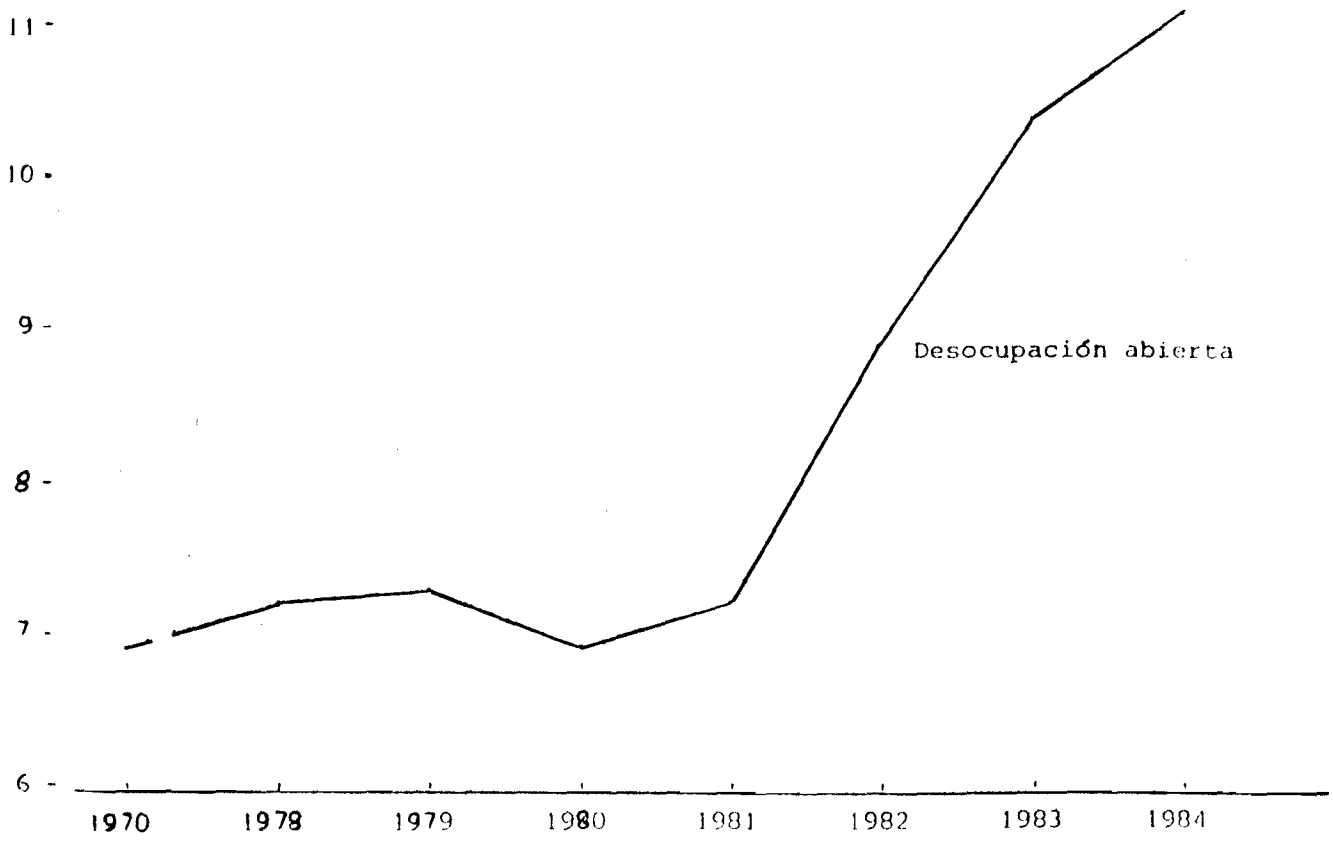
l/ Nacional urbano. Promedio dos semestres. 1984: primer semestre.

m/ Incluye sólo los países para los que se cuenta con información de todos los años; promedio ponderado

n/ Promedio simple.

Gráfico 2

AMERICA LATINA: TASA DE DESOCUPACION ABIERTA




Fuente: PREALC.

Cuadro 2

PERFIL DEL DESEMPLEO

| | Colombia | | Costa Rica | | Venezuela | | Chile | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1979 | 1982 | 1979 | 1982 | 1979 | 1982 | 1979 | 1982 |
| Tasa de desocupación abierta | 8.9 | 10.0 | 5.3 | 10.5 | 3.5 | 6.9 | 13.0 | 23.9 |
| Producto interno bruto a/ | 5.1 | 1.2 | 4.9 | -9.0 | 3.2 | 0.6 | 8.3 | -14.3 |
| PEA b/ | 6.9 | | 3.1 | | 2.3 | | 2.3 | |
| Población ocupada b/ | 6.5 | | 1.2 | | 1.3 | | -2.2 | |
| Participación | -0.7 | | 0.7 | | -1.4 | | -0.3 | |
| de cesantes en los desocupados | 66 | 71 | 66 | 86 | 81 | 83 | 81 | 85 |
| Tasa de desocupación para hombres | 8.9 | 8.5 | 4.6 | 10.6 | 3.8 | 7.9 | 13.3 | 25.8 |
| Tasa de desocupación para mujeres | 7.2 | 12.4 | 6.8 | 9.5 | 2.9 | 4.9 | 12.5 | 20.5 |
| de desocupados grupo edad 25-44 años | 5.1 | 6.5 | 2.3 | 6.2 | 2.0 | 5.5 | 6.8 | 21.6 |
| Tasa de desocupación en la industria | 6.6 | 8.1 | 5.0 | 11.8 | 4.3 | 6.8 | 12.0 | 30.0 |
| Tasa de desocupación en la construcción | 9.4 | 12.4 | 5.9 | 18.6 | 3.6 | 9.8 | 32.4 | 62.0 |
| Tasa de cesantía de personas sin educación | 2.7 | 6.3 | 1.1 | 7.5 | 2.7 | 6.6 | 5.6 | 21.8 |
| Tasa de cesantía de los jefes de hogar | 2.5 | 3.0 | 1.3 | 6.2 | 1.2 | 3.6 | 6.2 | 19.5 |
| % de personas cesantes más de 6 meses | 44 | 44 | n.d. | n.d. | 32 | 55 | 35 | 43 |
| Tasa de cesantía sector privado | 6.2 | 7.7 | 4.5 | 10.7 | 3.9 | 7.3 | 15.5 | 29.8 |
| Tasa de cesantía sector público | 5.4 | 4.4 | 3.2 | 5.8 | 1.5 | 4.8 | 7.5 | 10.8 |

Fuente: PREALC: El perfil del desempleo, La creación de empleos en períodos de crisis .(PREALC, Santiago 1984 Borrador)

a/ Tasa anual de variación.

de la tasa de desocupación abierta, por cuanto es de esperar que al reactivarse el mercado de trabajo, se de asimismo una recuperación de los niveles de participación de las mujeres y jóvenes.

No debe olvidarse que la incidencia social del desempleo en los países latinoamericanos es mucho más grande que la producida por fenómenos similares en naciones desarrolladas. En éstas existen seguros de desocupación que funcionan adecuadamente y permiten paliar la situación creada por la pérdida del empleo, aminorando su impacto no sólo en el plano económico sino también en el psicológico. En cambio, en la región, tales seguros en el mejor de los casos resultan precarios y, por lo mismo, no constituyen un apoyo adecuado para las personas que caen en el paro forzoso.

b) Aumento del subempleo visible

Una segunda característica común de la crisis es el aumento del subempleo visible, es decir, la reducción de la jornada de trabajo, que lleva al despido del trabajador y, posteriormnete, a la disminución del salario de los que todavía están ocupados.

c) Disminución del salario real

El tercer efecto de la crisis ha sido el deterioro del salario real (cuadro 3). Ello sucede porque, como consecuencia del diagnóstico que se efectúa de la desocupación se considera al salario la variable de ajuste en el mercado de trabajo. También influye en ello el intento por recuperar la competitividad internacional, buscando el traslado de recursos a la producción de bienes transables. Asimismo, lo afecta el que se persiga controlar la inflación mediante el rezago salarial (PREALC, 1984, p. 19).

El gráfico 3 muestra las fluctuaciones de los salarios mínimos, industriales, y en la construcción.

Cuadro 3

EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES

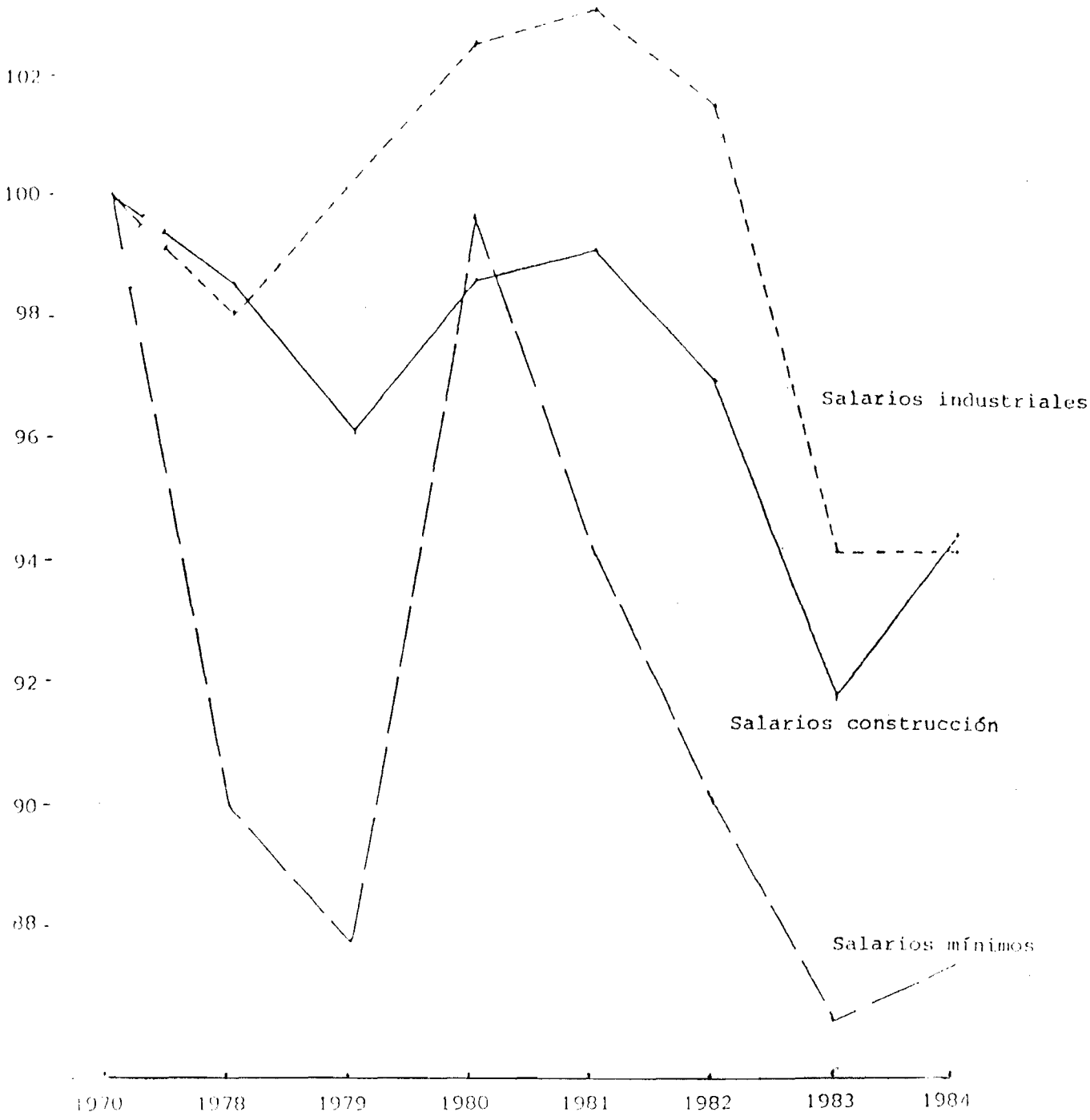
(Indices 1970=100)

| Países | Salarios mínimos | | | | | | Salarios industriales | | | | | | Salarios en construcción | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
| Argentina | 46.3 | 55.0 | 53.6 | 56.8 | 84.1 | 93.6 | 83.1 | 93.1 | 83.1 | 74.4 | 96.2 | 111.6 | 56.4 | 66.5 | 58.7 | 52.8 | 83.2 | 96.6 |
| Brasil | 99.4 | 101.7 | 100.6 | 101.1 | 89.3 | 88.7 | 147.5 | 155.5 | 165.6 | 177.9 | 160.0 | 147.9 | 113.1 | 113.7 | 115.4 | 120.0 | 102.1 | 97.7 |
| Colombia | 96.0 | 127.3 | 124.7 | 130.7 | 139.1 | 151.8 | 97.4 | 97.6 | 98.0 | 101.8 | 105.5 | 114.9 | 109.3 | 117.2 | 110.8 | 116.0 | 121.4 | 129.7 |
| Costa Rica | 151.5 | 153.5 | 138.9 | 131.9 | 152.7 | 156.5 | 131.0 | 131.5 | 119.0 | 98.2 | 112.7 | 119.3 | 133.3 | 133.7 | 117.8 | 93.5 | 96.6 | 118.0 |
| Chile | 75.8 | 76.0 | 75.3 | 73.9 | 59.5 | 53.7 | 92.5 | 103.8 | 115.9 | 112.5 | 99.9 | 101.4 | 101.0 | 102.3 | 108.1 | 105.0 | 73.5 | 79.1 |
| Ecuador | 115.2 | 203.7 | 175.0 | 154.2 | 129.2 | ... | 140.2 | 167.9 | 160.9 | 142.9 | 116.5 | ... | 97.7 | 123.0 | 128.9 | 130.5 | 125.4 | ... |
| El Salvador | 104.1 | 118.8 | 110.4 | 99.0 | 87.5 | ... | 81.9 | 95.3 | 87.6 | 79.8 | ... | ... | | | | | | |
| Guatemala | 53.2 | 85.1 | 91.5 | 91.5 | 87.2 | ... | 69.1 | 68.6 | 76.4 | 78.8 | 81.8 | ... | 106.0 | 111.6 | 136.4 | 135.9 | 126.5 | ... |
| Honduras | 85.5 | 78.3 | 74.7 | 80.7 | 73.5 | ... | 130.9 | 103.7 | 112.5 | 122.1 | 123.5 | ... | 109.2 | 97.6 | 110.4 | 119.0 | 117.8 | ... |
| México | 117.7 | 110.0 | 110.7 | 99.9 | 80.4 | 75.1 | 121.0 | 115.4 | 119.0 | 117.3 | 87.6 | 77.0 | 114.2 | 118.5 | 111.1 | 102.2 | 99.8 | ... |
| Nicaragua | 89.3 | 75.1 | 67.8 | 55.8 | 42.9 | ... | 73.6 | 60.0 | 60.8 | 53.1 | 41.1 | ... | 62.2 | 53.5 | 54.2 | 53.4 | 41.3 | ... |
| Panamá | 84.2 | 74.1 | 69.0 | 66.3 | 79.3 | ... | | | | | | | | | | | | |
| Paraguay | 65.6 | 66.2 | 69.0 | 68.7 | 67.3 | ... | 86.6 | 88.0 | 93.7 | 90.9 | 83.8 | ... | 74.6 | 71.8 | 75.9 | 72.5 | 84.2 | ... |
| Perú | 67.3 | 83.2 | 70.8 | 65.2 | 62.9 | 62.9 | 73.8 | 87.8 | 86.1 | 86.9 | 68.5 | ... | 78.0 | 87.4 | 86.4 | 93.6 | 73.6 | ... |
| Uruguay | 84.6 | 80.7 | 82.7 | 83.4 | 72.1 | 74.0 | 50.3 | 47.8 | 51.4 | 50.8 | 39.3 | 38.2 | 68.6 | 65.3 | 65.0 | 56.1 | 46.2 | 40.0 |
| Venezuela | 64.9 | 106.9 | 92.0 | 84.0 | 79.0 | 77.1 | 123.1 | 122.0 | 118.4 | 122.0 | 118.2 | 110.1 | 122.5 | 119.0 | 110.1 | 108.1 | 109.2 | ... |
| A. Latina | 87.8 | 99.7 | 94.2 | 90.2 | 86.6 | 87.5 | 100.2 | 102.6 | 103.2 | 101.6 | 94.3 | 94.3 | 96.2 | 98.7 | 99.2 | 97.1 | 91.9 | 94.5 |

Fuente: PREALC: cifras preliminares 1984.

**Gráfico 3**

MERCADO DE TRABAJO EN AMERICA LATINA 1970-1984




Fuente: PREALC.

A todo ello se agrega, en algunos casos, la falta de capacidad de negociación de los sindicatos, tanto por la competencia que se produce en el mercado de empleo por la presión de los desempleados, como por restricciones directas a la actividad sindical, o porque en situaciones de inflación creciente es difícil que los mecanismos institucionalizados eviten la pérdida de poder adquisitivo del salario.

d) Ampliación del sector informal urbano

Por último, la cuarta característica común de la crisis es la difusión de los empleos de baja productividad, que constituyen el sector informal urbano. Se evita la desocupación abierta mediante la incorporación a ese tipo de ocupaciones. Se trata de la elevación del subempleo invisible, por cuanto no hay variación del ingreso medio o ella es negativa.

## 3. La crisis y su impacto en el bienestar social

a) Dimensiones psicológicas y comunitarias de la crisis

A partir de su impacto sobre la ocupación y sobre el nivel de los salarios, la crisis afecta de diversas maneras al bienestar social de la población latinoamericana.

Ante todo, ha alterado la circunstancia familiar y comunitaria, que determinan el ambiente social, cultural y psicológico en que se desenvuelven las personas. El efecto del desempleo, sobre todo cuando resulta prolongado, es especialmente penoso para quienes lo sufren, afectando su equilibrio psicológico y produciendo efectos incluso en la salud física. Hay múltiples estudios que muestran la relación existente entre el alcoholismo y otros desvíos conductuales y la desocupación. Asimismo, ésta afecta de manera dramática las interacciones familiares de los que se encuentran en tal situación y del conjunto familiar.

b) El aumento de la pobreza

El cuadro 3a muestra que en el decenio 1970-1980, la pobreza había disminuido proporcionalmente en relación a la población, pero abarcaba a un número mayor de personas. Puede afirmarse, que en los años posteriores, pese a las mencionadas variaciones que existen entre diferentes situaciones nacionales, no cabe duda que en líneas generales y tomando a América Latina como un todo, se ha producido un incremento de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para un grupo seleccionado de países (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) es indicativo de la dispersión existente y del impacto diferencial que la crisis ha producido. Pero muestra, asimismo, un importante incremento de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, en alguna de las ciudades consideradas. Así, en Santiago, Chile, el porcentaje aumentó de 12 a 16 por ciento; en San José, Costa Rica, saltó de 17.3 a 29.4 por ciento, mientras que en Caracas, Venezuela, pasó de 2,3 a 3,2 por ciento. En cambio, en otros casos analizados, la situación ha sido inversa. Así, en Bogotá, Colombia, se habría producido una reducción de los hogares en situación de pobreza, que pasaron de ser 48.7 por ciento a sólo 44.8 por ciento. Lo mismo habría sucedido en Panamá: de 18.8 a 14.8 por ciento, y también en la región de Los Andes, Venezuela, donde la pobreza habría caído de 31.2 por ciento a 26.8 por ciento de los hogares (Altimir, 1983).

Ese mismo análisis indica que los más afectados han sido aquellos hogares que tienen un mayor número de niños y que constituyen un núcleo especialmente afectado por la pobreza. Como

Cuadro 3 a

AMERICA LATINA: POBREZA TOTAL

| | 1970 | 1980 |
|---|---|---|
| | Número de personas (millones) | |
| Argentina | 1.9 | 2.2 |
| Brasil | 46.7 | 52.6 |
| Colombia | 9.4 | 11.1 |
| Costa Rica | 0.4 | 0.5 |
| Chile | 1.6 | 1.8 |
| Honduras | 1.7 | 2.4 |
| México | 17.4 | 20.2 |
| Panamá | 0.6 | 0.7 |
| Perú | 6.7 | 8.6 |
| Venezuela | 2.8 | 3.7 |
| Total América Latina | 112 | 130 |
| | Porcentajes de la población | |
| Argentina | 8 | 8 |
| Brasil | 49 | 43 |
| Colombia | 45 | 43 |
| Costa Rica | 24 | 22 |
| Chile | 17 | 16 |
| Honduras | 65 | 64 |
| México | 34 | 29 |
| Panamá | 39 | 37 |
| Perú | 50 | 49 |
| Venezuela | 25 | 24 |
| Total América Latina | 40 | 35 |

Fuente: CEPAL, Proyecto sobre pobreza crítica.

se sabe, la proporción de niños pequeños y en edad escolar que viven en situación de pobreza es siempre mayor que la proporción de hogares pobres. Asimismo, hay una mayor proporción de niños en pobreza entre los que pertenecen a hogares cuyo jefe es una mujer, o una persona de cualquier sexo que tiene poca educación. En este sentido, el aumento de la pobreza que se ha registrado como consecuencia de la crisis, ha ratificado esos hallazgos (Altimir, 1983).

c) El impacto sobre el gasto público

La crisis también ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público. Sin embargo, las conclusiones que se pueden esbozar sobre esto deben comenzar por enfatizar las grandes diferencias que se encuentran entre los países. Así, el cuadro 4 que proviene de una investigación realizada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), muestra la participación de los gastos del gobierno central en el PIB. Allí puede apreciarse que algunos países - como Argentina - lo han visto reducido fuertemente el porcentaje pasando de ser 16.0 por ciento en 1978 a 12.7 en 1981. Jamaica por el contrario, representa una tendencia radicalmente diferente. Hay un aumento constante de la participación estatal en el PBI. Un caso extremo en este grupo es México que asciende de 40.1 por ciento en 1978 a 65.2 por ciento en 1982.

Otros países (como Brasil y Costa Rica) muestran un aumento hacia el medio del período para luego decrecer, mientras que, ejemplificando otra situación, Perú decrece en 1979 aumentando posteriormente la participación del gasto público más allá de los límites anteriores.

El cuadro 5, de la misma fuente y para los mismos casos, presenta el gasto per cápita del sector social. Debe recordarse que estos indicadores presentan limitaciones porque los criterios de inclusión varían de un país a otro y porque no incluyen gastos estaduales o municipales, que en algunos casos son muy importantes. Allí puede apreciarse también que se dan distintas situaciones, aunque la tónica es la caída.

Cuadro 4

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(en millones de dólares)

| PAIS | ANO | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1978 | | 1979 | | 1980 | | 1981 | | 1982 | |
| | GASTO | PBI % | GASTO | PBI % | GASTO | PBI % | GASTO | PBI % | GASTO | PBI % |
| ARGENTINA | 829976 | 16.0 | 817215 | 15.2 | 718636 | 13.3 | 648620 | 12.7 | 498196 | ... |
| BRASIL | ... | ... | 1355821 | 33.4 | 1631272 | 38.4 | 1537243 | 37.1 | 1506556 | 35.8 |
| COSTA RICA | 16734 | 55.4 | 18389 | 58.1 | 20140 | 62.7 | 19454 | 60.1 | 17372 | 59.6 |
| JAMAICA | 1229 | 32.7 | 1537 | 41.5 | 1282 | 36.6 | 1641 | 45.7 | 1645 | 47.2 |
| MEXICO | 937834 | 40.1 | 1071809 | 42.2 | 1352043 | 49.5 | 1445487 | 51.8 | 1816458 | 65.2 |
| PERU | 225070 | 13.5 | 189803 | 10.9 | 255379 | 14.4 | 275077 | 15.0 | ... | ... |
| SANTA LUCIA | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 71 | 32.9 | 84 | ... |

Fuente: OPS.

Cuadro 5

GASTO PER CAPITA DEL SECTOR SOCIAL
(a precios constantes de 1978)

| PAIS | AÑO 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|
| ARGENTINA[a] | 8180 | 8610 | 10811 | 9164 | 6267 |
| BRASIL[b] | 908 | 877 | 777 | 865 | 867 |
| COSTA RICA[c] | 2121 | 2797 | 2707 | 2197 | 1484 |
| JAMAICA[d] | 199 | 229 | 213 | ... | 218[h],[i] |
| MEXICO[e] | 2729 | 2859 | 3060 | 3126 | 3345 |
| PERU[f] | 3853 | 3202 | 3292 | 3328 | ... |
| SANTA LUCIA[g] | ... | ... | ... | ... | 282 |

[a] Los sectores sociales incluyen partidas presupuestarias de los Ministerios de Cultura y Educación, Salud y Bienestar Social (por ejemplo, Seguridad Social, Trabajo y Vivienda, Deportes y Recreación, Promoción Social y otras instituciones no especificadas).

[b] Los sectores sociales incluyen los Ministerios de Salud y Saneamiento, Educación y Cultura, Trabajo, Vivienda y Asuntos Urbanos y Bienestar Social.

[c] Los sectores sociales incluyen los siguientes sectores: Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Recreación.

[d] Los sectores sociales incluyen los siguientes Ministerios: Salud, Vivienda, Trabajo, Gobierno local (y Desarrollo de la Comunidad), Educación, Seguridad Social.

[e] Los sectores sociales incluyen los siguientes sectores: Educación Pública, Salud y Bienestar, Trabajo y Seguridad Social y también otras "instituciones y empresas públicas controlables".

[f] Los sectores sociales incluyen los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo.

[g] El sector social incluye los Ministerios de Salud y Educación.

[h] Excluye a los Ministerios de Vivienda y Trabajo.

[i] Estimaciones revisadas.

Fuente: OPS.

Ella es muy pronunciada en el caso de Costa Rica, en que se reduce al 53 por ciento en 1982 respecto a 1979. También en Argentina se da una situación similar, llegándose en 1982 a sólo el 59 por ciento del gasto per cápita de 1980. En Perú y Brasil la caída es menor llegando al 86 por ciento entre 1978 y 1980.

La tendencia contraria se da en México, donde el gasto social per cápita crece 23 por ciento entre los extremos de 1978 y 1982, mostrando una tendencia creciente año a año.

Jamaica presenta una curva más irregular con un gran salto positivo en 1979, una caída, y una posterior recuperación, todo esto siempre por encima del año base.

El cuadro 6 muestra los gastos sociales como porcentaje de los gastos totales del gobierno central. Allí pueden apreciarse algunas notables disminuciones, como la de Costa Rica donde los gastos sociales que eran el 33.0 por ciento del gasto total en 1979, se redujeron al 19.6 por ciento en 1982. En el Perú también cayeron, pasando del 29.2 por ciento al 22.7 por ciento en el bienio 1979-81. En Argentina, por su parte, hasta 1980, había crecido notablemente la participación de lo social en el gasto total, pero luego comenzó un descenso importante, aunque se mantuvo a niveles elevados. Jamaica también presenta una curva descendente, con una caída espectacular en 1981 de la que se recupera parcialmente al año siguiente. México, por su parte, cae parejamente año a año, llevando los gastos sociales del 19.0 por ciento en 1978 al 13.5 por ciento en 1982. En el Brasil, la caída de la participación de lo social se produjo entre 1979 y 1980 (de 7.5 por ciento a 5.7 por ciento), habiéndose producido una recuperación en los años siguientes hasta el 7.2 por ciento de 1982.

Cuadro 6

GASTO DEL SECTOR SOCIAL COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL(en millones de dolares)

| PAIS | AÑO 1978 GASTO | 1978 SS % | 1979 GASTO | 1979 SS % | 1980 GASTO | 1980 SS % | 1981 GASTO | 1981 SS % | 1982 GASTO | 1982 SS % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ARGENTINA | 220050 | 26.5 | 235135 | 28.8 | 299559 | 41.7 | 257428 | 39.7 | 178168 | 35.8 |
| BRASIL | 102515 | ... | 101511 | 7.5 | 92186 | 5.7 | 105125 | 6.8 | 107901 | 7.2 |
| COSTA RICA | 4497 | 26.9 | 6069 | 33.0 | 6092 | 30.2 | 4990 | 25.7 | 3411 | 19.6 |
| JAMAICA | 423 | 34.4 | 493 | 32.1 | 461 | 36.0 | 225 | 13.7 | 494 | 30.1 |
| MEXICO | 178577 | 19.0 | 192754 | 18.0 | 212220 | 15.7 | 224754 | 15.5 | 244341 | 13.5 |
| PERU | 99490 | 28.8 | 89970 | 29.2 | 102920 | 22.9 | 113535 | 22.7 | ... | ... |
| SANTA LUCIA | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 34 | 40.2 |

Fuente: OPS.

El cuadro 7 trae información sobre el gasto social como porcentaje del PBI. Allí también aparece Costa Rica mostrando una caída de gran trascendencia desde el 19.2 por ciento en el mejor año del período (1979) hasta 11.7 por ciento en el peor (1982). También en Perú cayó la participación de lo social, pasando de 3.9 a 3.2 por ciento entre 1978 y 1979, para comenzar a recuperarse lentamente en los años posteriores. Brasil, luego una caída desde 2.7 por ciento a 2.2 por ciento entre 1978 y 1980, comienza a recuperarse posteriormente para quedar casi en el mismo nivel. El caso de Jamaica también aquí resulta peculiar porque la participación de lo social en el PBI aparece creciendo a lo largo del período, salvo una caída espectacular en 1981 con posterior recuperación. La Argentina, por su parte, muestra un crecimiento que se detiene en 1980 para comenzar a descender en el único año posterior sobre el que se dispone de información. A todo esto debe agregarse que se trata, en general, de situaciones nacionales en las cuales el PBI se ha deteriorado, por lo cual el mantenimiento de la misma proporción del gasto social, implica, en realidad, una reducción del mismo.

La información estadística disponible cesa en 1982. Sin embargo, algunas informaciones parciales y la opinión de los expertos tienden a coincidir respecto a que la situación se había agravado en 1983 y 1984.

Es difícil precisar cuál es el sector social en que primero se reducen los recursos financieros. Se ha afirmado que las reducciones en educación y en alimentos preceden, en general, a los recortes en los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, el orden no es el mismo. Así, en Costa Rica se habría producido una importante reducción en los recursos de salud, mientras los gastos en educación habrían mantenido su participación en el presupuesto.

Cuadro 7

GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

| PAIS | AÑO 1978 % | 1979 % | 1980 % | 1981 % | 1982 % |
|---|---|---|---|---|---|
| ARGENTINA | 4.2 | 4.4 | 5.5 | 5.0 | ... |
| BRASIL | 2.7 | 2.5 | 2.2 | 2.5 | 2.6 |
| COSTA RICA | 14.9 | 19.2 | 19.0 | 15.4 | 11.7 |
| JAMAICA | 11.2 | 13.3 | 13.2 | 6.3 | 14.2 |
| MEXICO | 7.6 | 7.6 | 7.8 | 8.1 | 8.8 |
| PERU | 3.9 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | ... |
| SANTA LUCIA | ... | ... | ... | ... | ... |

Fuente: OPS.

También se ha afirmado que los recortes se producen primero en las áreas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable dado que, pese a estar allí los grupos más necesitados, ellos carecen de poder que hacer valer en la arena política.

La reducción de los recursos financieros destinados a los servicios sociales ha buscado ser paliada, en algunos países, introduciendo tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos.

No cabe duda que muchos servicios sociales, en educación especialmente, no sólo no son redistributivos, sino regresivos. Los aprovechan gratuitamente sectores sociales que están en condiciones de pagar. Pero esa situación no puede generalizarse. En muchos casos, el cobro de tarifas puede limitar el acceso a las prestaciones sociales y ser así una barrera que excluye, justamente, a los más pobres.

d) Las consecuencias sobre la oferta de servicios sociales

Es probable que haya habido una disminución cuantitativa en la oferta de servicios sociales, en muchos países de la región. Ello es una consecuencia, ya anotada, de la disminución del gasto público. Pero también se estaría dando un deterioro en la calidad de las prestaciones. Ello tiene dos fuentes principales. La primera es que, a consecuencia de la disminución de los fondos disponibles, es necesario efectuar recortes en los gastos. El servicio se mantiene pero no se renuevan los equipos, empiezan a escasear muchos implementos (como libros y útiles, en la educación; vendas y medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada. La segunda se relaciona con la importancia trascendente que en los servicios sociales tiene la remuneración del personal. Cuando los recursos escasean, los sueldos comienzan a deteriorarse. Ello hace que muchos técnicos y empleados, especialmente lo más capacitados o los que tienen más alternativas laborales, abandonen su empleo. Por otra parte, los que se quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo ello contribuye a que la calidad del servicio prestado disminuya.

e) Otros efectos de la crisis

i. Aumento de precios de los bienes transables. Las políticas económicas seguidas para paliar los efectos de la crisis han tendido a poner énfasis en la necesidad de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones de los países latinoamericanos, como manera de disponer de excedentes financieros que permitan hacer frente a los compromisos derivados de la deuda externa. Ello ha conducido al aumento de los precios de los bienes transables, lo que se ha logrado mediante la alteración de la paridad cambiaria, con lo cual se ha desestimulado su uso interno a efectos de dejar en situación de disponibilidad mayores volúmenes de esos bienes para su colocación en los mercados internacionales.

Ello ha afectado el precio de la canasta básica alimenticia, especialmente en aquellos casos donde dichos bienes provienen de la agricultura o la ganadería y forman parte de los hábitos alimenticios de la población.

Asimismo, en algunos países, de acuerdo a la magnitud del desequilibrio externo y a la utilización específica que se hacía del financiamiento externo en el período previo a la crisis, las políticas de ajuste buscaron con singular fuerza desincentivar la producción de bienes no transables como manera de reasignar recursos hacia el sector de bienes transables. Así, la construcción y los servicios personales se vieron fuertemente afectados, disminuyendo los niveles de empleo, de remuneraciones y de actividad económica.

ii. La inflación y su impacto en los ingresos fijos. Una de las características de la situación económica latinoamericana en los años recientes ha sido la inflación. Si bien pueden distinguirse países caracterizados por mantener una tasa de inflación tradicionalmente alta, de aquellos otros que se han caracterizado por tasas moderadas (cuadro 7a), cabe destacar que el avance inflacionario ha sido generalizado y él tiende a perjudicar a quienes dependen de ingresos fijos provenientes de sueldos y salarios, pensiones y jubilaciones o inversiones que reciben interés pasivo

Cuadro 7 a

## AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

*(Variaciones de diciembre a diciembre)*

| País | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **América Latina**[a] | 62.2 | 40.0 | 39.0 | 54.1 | 56.5 | 56.8 | 84.5 | 130.8 | 175.4 |
| **Países de inflación tradicionalmente alta** | 74.5 | 47.1 | 45.7 | 61.9 | 61.5 | 71.7 | 102.8 | 156.6 | 208.0 |
| Argentina | 347.5 | 150.4 | 169.8 | 139.7 | 87.6 | 131.2 | 209.7 | 433.7 | 675.0[b] |
| Bolivia | 5.5 | 10.5 | 13.5 | 45.5 | 23.9 | 25.2 | 296.5 | 328.5 | 1 682.3[b] |
| Brasil[d] | 44.8 | 43.1 | 38.1 | 76.0 | 95.3 | 91.2 | 97.9 | 179.2 | 194.7[b] |
| Colombia[e] | 25.9 | 29.3 | 17.8 | 29.8 | 26.5 | 27.5 | 24.1 | 16.5 | 16.4[b] |
| Chile | 174.3 | 63.5 | 30.3 | 38.9 | 31.2 | 9.5 | 20.7 | 23.6 | 22.2[b] |
| México | 27.2 | 20.7 | 16.2 | 20.0 | 29.8 | 28.7 | 98.8 | 80.8 | 59.2[b] |
| Perú | 44.7 | 32.4 | 73.7 | 66.7 | 59.7 | 72.7 | 72.9 | 125.1 | 105.8[b] |
| Uruguay | 39.9 | 57.3 | 46.0 | 83.1 | 42.8 | 29.4 | 20.5 | 51.5 | 63.8[b] |
| **Países de inflación tradicionalmente moderada** | 7.9 | 8.8 | 9.8 | 20.1 | 15.4 | 14.1 | 12.6 | 17.2 | 17.0 |
| Barbados | 3.9 | 9.9 | 11.3 | 16.8 | 16.1 | 12.3 | 6.9 | 5.5 | 3.9[f] |
| Costa Rica | 4.4 | 5.3 | 8.1 | 13.2 | 17.8 | 65.1 | 81.7 | 10.7 | 15.7[g] |
| Ecuador[h] | 13.1 | 9.8 | 11.8 | 9.0 | 14.5 | 17.9 | 24.3 | 52.5 | 19.1[g] |
| El Salvador | 5.2 | 14.9 | 14.6 | 14.8 | 18.6 | 11.6 | 13.8 | 15.5 | 13.1[g] |
| Guatemala | 18.9 | 7.4 | 9.1 | 13.7 | 9.1 | 8.7 | -2.0 | 15.4 | ... |
| Guyana | 9.2 | 9.0 | 20.0 | 19.4 | 8.5 | 29.1 | ... | ... | ... |
| Haití[i] | -1.4 | 5.5 | 5.5 | 15.4 | 15.3 | 16.4 | 6.2 | 12.2 | 8.6[j] |
| Honduras | 5.6 | 7.7 | 5.4 | 18.9 | 15.0 | 9.2 | 9.4 | 10.2 | 6.9[k] |
| Jamaica | 8.3 | 14.1 | 49.4 | 19.8 | 28.6 | 4.8 | 7.0 | 14.5 | 33.1[l] |
| Nicaragua | 6.2 | 10.2 | 4.3 | 70.3 | 24.8 | 23.2 | 22.2 | 32.9 | 40.0[c] |
| Panamá | 4.8 | 4.8 | 5.0 | 10.0 | 14.4 | 4.8 | 3.7 | 2.0 | 1.1[g] |
| Paraguay | 3.4 | 9.4 | 16.8 | 35.7 | 8.9 | 15.0 | 4.2 | 14.1 | 25.4[g] |
| República Dominicana | 7.0 | 8.5 | 1.8 | 26.2 | 4.2 | 7.4 | 7.1 | 9.8 | 21.2[m] |
| Trinidad y Tabago | 12.0 | 11.4 | 8.8 | 19.5 | 16.6 | 11.6 | 10.8 | 15.4 | 13.4[f] |
| Venezuela | 6.9 | 8.1 | 7.1 | 20.5 | 19.6 | 10.8 | 7.9 | 7.0 | 15.7[g] |

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, noviembre 1984, e información oficial proporcionada por los países.

[a] Los totales de América Latina y las cifras parciales de los grupos de países corresponden a las variaciones medias de los países, ponderados por la población de cada año. [b] Corresponde a la variación entre noviembre de 1984 y noviembre de 1983. [c] Corresponde a la variación entre septiembre de 1984 y septiembre de 1983. [d] Hasta 1979 corresponde al Indice de Precios al Consumidor en la ciudad de Río de Janeiro: desde 1980 en adelante corresponde a la variación del Total Nacional. [e] Hasta 1980 corresponde a la variación del Indice de Precios al Consumidor de Obreros: Desde 1981 en adelante se refiere a la variación del Total Nacional, que incluye a Obreros y Empleados. [f] Corresponde a la variación agosto de 1984 y agosto de 1983. [g] Corresponde a la variación entre octubre de 1984 y octubre de 1983. [h] Hasta 1982 corresponde a la variación del Indice de Precios al Consumidor en la ciudad de Quito: desde 1983 corresponde al Indice de Precios al Consumidor Nacional, área urbana. [i] La serie corresponde a la variación entre septiembre del año indicado y septiembre del año anterior. [j] Corresponde a la variación entre junio de 1984 y junio de 1983. [k] Corresponde a la variación entre marzo de 1984 y marzo de 1983. [l] Corresponde a la variación entre julio de 1984 y julio de 1983. [m] Corresponde a la variación entre mayo de 1984 y mayo de 1983.

Fuente: CEPAL.

fijo y que no se encuentran indexados con las tasas nacionales de inflación.

iii. Aumento de las disparidades regionales. El impacto de la crisis ha afectado de manera diferencial a las regiones de un mismo país. Las políticas macroeconómicas, en especial las cambiarias, crediticia y de gasto público han provocado una merma, a veces considerable, en el nivel de actividad económica de algunas regiones, agudizando las disparidades preexistentes.

Asimismo, es evidente que en los países donde hay una clara diferenciación regional de la producción el impacto de la crisis ha sido diferente. Donde se producía para el mercado internacional se ha vivido una recesión mayor, que en lugares cuya producción se orientaba al mercado interno.

iv. Restricción del crédito. También debe destacarse el impacto de la crisis sobre la situación del crédito. Como se sabe, durante las décadas pasadas los Estados latinoamericanos tendieron a facilitar créditos subsidiados para la adquisición de viviendas los que, al no estar indexados, permitieron a ciertos sectores sociales obtener vivienda propia a precios inferiores a los de mercado.

Ello cambió durante la década del 70 cuando se tendió a otorgar mayor libertad a los agentes financieros ,que pudieron colocar sus recursos crediticios en otras áreas. Ello permitió una gran expansión del crédito para la compra de artículos eléctricos, automóviles, etc., gracias a los cuales amplios sectores de la población, incluso populares, pudieron tener acceso a los mismos. Obviamente, este crédito se obtuvo en importante proporción del endeudamiento externo.

La crisis ha conducido a restringir dichos créditos, lo que se acompaña de una elevación de las tasas de interés que los torna inaccesibles para grupos que anteriormente hubieran podido recurrir a ellos. Además, las fuertes restricciones en el salario real de dichos estratos tienden a dificultar aún más el acceso a dichos bienes.

Asimismo, muchos individuos que habían adquirido obligaciones en dólares se enfrentan a problemas debido al incremento del monto de sus deudas en razón a los reajustes de las paridades monetarias.

v. Restricciones en la adquisición de insumos y equipos de los programas sociales. La pérdida de reservas internacionales y los cambios drásticos en la paridad cambiaria han llevado a las autoridades a restringir el otorgamiento de divisas para compras y para el pago de servicios en moneda extranjera por lo que, en muchos países de la región, se vivió una difícil situación para la adquisición de insumos y equipos necesarios para los programas de desarrollo social. Ello fue especialmente notorio en el ámbito de la salud, donde escasearon los medicamentos importados o elaborados a base de elementos inexistentes en el país, y donde también se careció de las divisas necesarias para reponer equipo e importar repuestos necesarios para mantener en funcionamiento a otros.

## II. DILEMAS DE LA EDUCACION EN LA PRESENTE CRISIS

La crisis ha producido un impacto considerable sobre diversos aspectos de la educación y sobre los servicios de enseñanza y ha puesto incluso en entredicho ciertos principios que habían sido ampliamente aceptados en los años precedentes.

### 1. Reducción de los recursos presupuestales para educación

Sobre los servicios de educación el impacto se ha producido como consecuencia de una reducción de los recursos presupuestales con los que contaba el sector. El cuadro 9, con información procedente del Fondo Monetario Internacional, muestra los cambios producidos a lo largo de la década 1973-1982 en los gastos educativos como porcentaje de los gastos totales del gobierno central en un amplio conjunto de la región.

El mismo permite apreciar que en quince o más países se ha cerrado el período considerado con reducciones presupuestales en este rubro. En algunos de ellos las caídas han sido considerables, en otros menos extremas, pero en muy pocos ha habido un aumento de lo que se destina a la educación.

Algunas observaciones preliminares parecen indicar que el deterioro ha continuado agravándose en el bienio siguiente.

### 2. Analfabetismo

Durante el período anterior los niveles educativos se habían elevado de manera notable, pese a lo cual eran notorias las grandes desigualdades y la persistencia de graves problemas. El principal de

Cuadro 9

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

| País | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 13.55 | 12.6 | 10.64 | 7.39 | 8.49 | 9.60 | 8.31 | 8.83 | 7.23 | ... |
| Barbados | 21.69 | 20.17 | 25.21 | 20.58 | 19.07 | 20.81 | 19.45 | 1978 | 19.45 | ... |
| Belize | ... | ... | ... | ... | 14.12 | 14.45 | 12.12 | 13.84 | ... | ... |
| Brasil | 7.63 | 7.37 | 6.81 | 5.81 | 5.13 | 5.06 | 5.43 | 3.42 | 3.83 | ... |
| Chile | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 5.79 | 5.39 | ... | ... |
| Costa Rica | 28.92 | 29.36 | 28.78 | 29.65 | 28.51 | 25.70 | 24.78 | 24.58 | 23.66 | ... |
| Dominica | ... | ... | ... | 20.34 | 17.02 | 10.63 | 10.19 | ... | ... | ... |
| Ecuador | 27.48 | 23.09 | 27.06 | 23.20 | 25.73 | 27.09 | 28.47 | 34.74 | 30.07 | ... |
| El Salvador | 25.57 | 26.57 | 23.78 | 21.06 | 21.17 | 20.71 | 19.62 | 19.81 | 17.85 | 16.41 |
| Grenada | ... | ... | ... | ... | 18.29 | ... | ... | ... | ... | ... |
| Guatemala | ... | ... | ... | ... | ... | 12.52 | ... | ... | ... | ... |
| Guyana | 14.84 | 16.72 | 9.83 | 10.14 | 14.28 | 13.36 | ... | ... | ... | ... |
| Honduras | 22.47 | 22.55 | 21.33 | 20.69 | 17.51 | 15.30 | 17.80 | ... | ... | ... |
| Jamaica | ... | ... | 19.33 | 19.75 | 18.38 | ... | ... | ... | ... | ... |
| México | 16.27 | 15.76 | 18.23 | 18.22 | 19.93 | 19.71 | 18.67 | 17.93 | 18.19 | ... |
| Antillas Holandesas | 2.03 | 3.84 | 3.76 | 7.39 | 5.77 | 5.05 | 5.43 | ... | ... | ... |
| Nicaragua | 17.63 | 14.49 | 14.74 | 16.91 | 13.64 | 13.10 | 12.30 | 11.58 | ... | ... |
| Panamá | 20.70 | 19.32 | 16.88 | 16.33 | 17.73 | 16.91 | 13.49 | 13.37 | 12.78 | ... |
| Paraguay | 14.05 | 13.64 | 13.34 | 12.01 | 13.49 | 13.42 | 12.58 | 12.88 | 11.76 | ... |
| Parú | 22.95 | 23.49 | 20.47 | 20.61 | 18.86 | 16.61 | 13.81 | 11.09 | 11.34 | ... |
| República Dominicana | 14.25 | 11.58 | 10.34 | 12.0 | 11.92 | 12.78 | 13.59 | 12.54 | 13.88 | ... |
| Suriname | 13.33 | 17.10 | 16.29 | 15.94 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Trinidad y Tabago | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 11.71 | ... | 11.23 | ... |
| Urugay | 12.24 | 12.27 | 11.45 | 11.33 | 10.95 | 8.02 | 9.40 | 8.70 | 7.67 | 7.34 |
| Venezuela | 18.92 | 15.33 | 17.15 | 16.30 | 15.71 | 15.51 | 18.57 | 21.41 | 18.32 | 16.32 |

Fuente: IMF, Government Finance Statistics Yerabook, Vol. VII, 1983.

ellos era el analfabetismo, que seguía teniendo una incidencia importante en varios países de la región. El cuadro 10 muestra la situación agrupando a los países según que sus tasas fueran inferiores al 10 por ciento, al 20 por ciento, al 30 por ciento, o superiores a esa cifra. Asimismo, la información se presenta para cuatro fechas (alrededor de 1950, de 1960, de 1970 y de 1980). Esto permite notar los grandes avances que hubieron en cada caso, al mismo tiempo que la primera forma de agrupación muestra la magnitud del problema todavía existente.

Al parecer falló, en el pasado, la voluntad política de iniciar las acciones requeridas para terminar con la lacra que constituye el analfabetismo. Si bien todos los gobiernos manifestaron su intención de avanzar en ese sentido y acabar con la situación imperante, no se pusieron en práctica los mecanismos para alcanzar esas metas.

Es probable que en los próximos años, como consecuencia de las reducciones presupuestales, las acciones destinadas a erradicar el analfabetismo se paralicen o enlentezcan. El UNICEF ha detectado en algunos países, que los primeros programas que se descontinúan son los destinados a las áreas rurales, donde está el principal foco de permanencia del analfabetismo.

## 3. La expansión de la cobertura

El aparato escolar, en la concepción dominante, tiene la función estratégica de igualar las oportunidades de toda la población. Ello encuentra apoyo en diversos estudios realizados en Europa y Estados Unidos que muestran una alta correlación entre nivel educativo alcanzado y el ingreso percibido, lo que ha hecho pensar que mediante una fuerte expansión de la matrícula escolar, las desigualdades sociales heredadas tenderían a verse superadas en el mediano plazo, al alcanzar la población niveles parejos y altos de educación.

Cuadro 10

ANALFABETISMO

(Porcentaje de la población de 15 años y más)

| | Alrededor de | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 |
| **Menos del 10%** | | | | |
| Argentina | 13.6 | 8.6 | 7.4 | ... |
| Barbados | 8.9 | 1.8 | 0.7 | ... |
| Belize | ... | ... | 8.8 | ... |
| Cuba | 22.1 | ... | ... | 3.9 |
| Guyana | 24.1 | 12.9 | 8.4 | ... |
| Jamaica | 23.0 | 18.1 | 3.9 | ... |
| Trinidad y Tabago | 26.2 | 6.6 | 7.8 | ... |
| Uruguay | ... | 9.5 | 6.1 | ... |
| **Menos del 20%** | | | | |
| Colombia | 37.7 | 27.1 | 19.2 | ... |
| Costa Rica | 20.6 | 15.6 | 11.6 | ... |
| Chile | 19.8 | 16.4 | 11.0 | ... |
| México | 43.2 | 34.5 | 25.8 | 16.0 |
| Panamá | 30.0 | 23.3 | 21.7 | 12.9 |
| Paraguay | 34.2 | 25.5 | 20.0 | ... |
| **Menos de 30%** | | | | |
| Brasil | 50.5 | 39.7 | 33.8 | 26.0 |
| Ecuador | 44.3 | 32.5 | 25.8 | ... |
| Perú | ... | 38.9 | 27.5 | ... |
| Venezuela | 50.5 | 37.3 | 23.5 | ... |
| **Más del 30%** | | | | |
| Bolivia | 67.9 | 61.2 | 36.8 | ... |
| Guatemala | 70.7 | 62.2 | 54.0 | ... |
| El Salvador | ... | ... | 38.0 | ... |
| Haití | 89.5 | 85.5 | 78.7 | ... |
| Honduras | 64.8 | 55.0 | 43.1 | ... |
| Nicaragua | 61.6 | 50.2 | 42.5 | ... |
| República Dominicana | 57.1 | 35.5 | 33.0 | ... |

Fuente: CEPAL y UNESCO.

En este sentido, la igualdad de oportunidades se centró en la universalización de la matrícula básica o primaria. Sin embargo, se la interpretó como igualdad de acceso y no como igualdad en el egreso (Solari 1982). Como consecuencia se ha creado una pirámide educativa de amplia base y de una cúspide muy aguda. Si se considera como un indicador apropiado el índice de "piramidación", entendido como el porcentaje de matriculados en quinto año básico respecto a los inscriptos en primero, puede observarse que sólo dos países sobrepasan el umbral del 90 por ciento (Cuba y Costa Rica), tres el umbral del 70% (Chile, Panamá y Uruguay), tres el del 50% (Argentina, Perú y Venezuela), mientras que el resto de los once países incluidos en el Anuario de UNESCO, a partir del cual se efectuó el cálculo, tienen valores que se sitúan por debajo del 50%.

Pese a lo anotado, no puede dejar de reconocerse que las tasas de retención escolar habían venido mejorando en las últimas décadas. La penetración de la escuela se había hecho creciente. Ahora, puede plantear la hipótesis que, a consecuencia de la crisis, dichas tasas se estabilizarán e incluso, en algunos casos, podrán descender. Y ello porque frente a ingresos decrecientes, las familias, en especial aquéllas más pobres que son las que tienen hijos que todavía no han accedido a la educación formal, los orientarán a la obtención de ayudas económicas, sea mediante la inserción en el mercado informal, sea mediante la práctica de la mendicidad.

Será necesario realizar esfuerzos especiales y recurrir a mecanismos que permitan recobrar el impulso ascendente de la cobertura. Debe reconocerse que el problema principal no consiste en acceder o no al primer año básico (igualdad de acceso) - aun cuando cabe esperar que por lo ya mencionado ello se dificulte en el futuro - sino en permanecer y continuar en el aparato escolar.

Si a lo anterior se agrega que la repitencia y la deserción se concentran en los segmentos pobres de la población (y, más aún,

en los sectores pobres rurales) debe reconocerse el peso decisivo que tienen las desigualdades externas al aparato escolar, que frustran las pretensiones igualadoras de éste. A todo ello se agrega el problema de las desigualdades internas (infraestructura, textos, laboratorios, bibliotecas, personal docente, etc.).

Para superar tales obstáculos será necesario que la programación tenga en cuenta esas desigualdades externas y sus correlatos internos. Allí, empero, cabe esperar que la misma crisis limite la amplitud con la que puedan encararse estas acciones, lo que lleva a programarlas cuidadosamente y a evaluarlas para asegurar que cumplen los objetivos que se pretende alcanzar.

## 4. ¿Dónde invertir rentablemente en educación?

Suele suponerse que a mayor educación, hay mayor productividad y, consecuentemente, que de la mayor productividad derivan mayores ingresos. En consecuencia, se sostiene que la inversión en educación es el elemento clave para la erradicación del círculo generacional de la pobreza: a mayor educación, mayores ingresos. Y también se afirma que, en tanto la educación es un bien finito (años de estudio), mientras más población alcance mayores niveles de educación, menor será la desigualdad en los ingresos y mayor la igualdad social.

Ello ha inspirado en el pasado muchas políticas educativas en América Latina y el Caribe, pese a que podría ponerse en duda la pertinencia de este tipo de formulaciones para la región, dada la carencia de estudios específicos o la sospecha en los procedimientos para la realización de sus cálculos. Asimismo, también son cuestionables los tres supuestos claves en que la hipótesis se fundamenta:

i) que la mayoría de la población accede a niveles educativos altos, lo que no sucede en la práctica;
ii) que en estos países, los ingresos se explican fundamentalmente por los niveles educativos, asunto que es a lo menos, discutible;
iii) que la oferta de fuerza de trabajo altamente calificado genera su propia demanda ocupacional, lo que se está mostrando como inexacto en la actual coyuntura.

La inversión estatal en educación durante las últimas dos décadas ha tendido a privilegiar la educación media y la superior. En ellas las tasa de retorno individual es más alta (y más todavía cuanto mayor sea la dispersión entre los niveles educativos), pero la tasa de retorno social es menor. Desde la perspectiva social, las inversiones estatales en educación tienen tasas de retorno más elevadas en la educación básica, con lo cual se unen el principio económico de la mejor inversión de los recursos con el principio ético y político de lograr una mayor igualdad social.

## 5. ¿Vale la pena planificar los recursos humanos?

Desde los años sesenta, se extendió la práctica de realizar estudios prospectivos tendientes a determinar el número de profesionales, técnicos, y trabajadores calificados requeridos por las diferentes ramas de actividad económica. Sea que la planificación de la fuerza de trabajo calificada se hiciera usando los métodos del enfoque de la planificación de la mano de obra o del cálculo costo-beneficio, el supuesto implícito se relacionaba con las estimaciones de demanda de los recursos humanos, fundamentalmente por parte del sector estructurado o moderno de la economía.

Si la universalización del acceso al aparato escolar y las tesis respecto a las tasas individuales de retorno en educación apuntaban básicamente a utopías de igualdad social y superación de la pobreza individual, la planificación de los recursos humanos se vinculaba mayormente con la esperanza de un crecimiento industrial sostenido y técnicamente programado.

Sin embargo, los cambios experimentados en la economía mundial y en especial, la alteración de los mercados de trabajo en la región a raíz de la crisis, hacen cada vez más inciertas las estimaciones de los recursos humanos requeridos para futuros no previsibles. Las tasas de desocupación abierta, como se ha visto, casi se duplicaron entre 1980 y 1984 en la mayoría de los países de la región, y las perspectivas de absorción de fuerza de trabajo en el sector formal de la economía son bastante reducidas.

El empleo informal y sus características particulares de alta rotación, baja productividad y relativamente alta capacidad de absorción cuestionan una planificación generalizada de los recursos humanos en el mediano y largo plazo.

En suma, las expectativas respecto a la vinculación entre planificación del desarrollo y planificación educacional, que eran muy altas en los sesenta, se ven con cierto escepticismo al comenzar los ochenta.

## III. LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS BASICOS EN LA SITUACION ACTUAL: UNA CARACTERIZACION GENERAL

A la luz de las experiencias vividas en las dos últimas décadas, y de la investigación realizada en la región sobre políticas sociales y política educacional en el último tiempo, es posible aventurar algunas proposiciones relativas a los ejes centrales de la planificación educacional en la presente década.

### 1. Las desigualdades externas: Acción compensatoria

Tal como se mencionara en el capítulo anterior, el aparato escolar es débil para hacer frente a las desigualdades externas a él. De hecho, un aparato diseñado para trabajar con dificultades en un medio ideal de desigualdades individuales menores (diferencias de talentos, madurez psicológica; velocidad de aprendizaje, etc.), no puede sino sucumbir ante la magnitud de las desigualdades sociales estructuralmente originadas fuera del aparato escolar.

Son muchos los trabajos que muestran la manera en que variables asociadas a la pertenencia a estratos sociales pobres afectan negativamente el rendimiento y el desempeño escolar de los estudiantes de tales estratos.

En efecto, la falta de una adecuada estimulación temprana, las carencias en el plano afectivo, las carencias acumuladas en salud y alimentación, los episodios pasados o presentes de desnutrición, las malas condiciones del clima familiar, los efectos psicológicos producidos por la cesantía prolongada del jefe de hogar, etc., todo ello atribuible a determinadas condiciones de vida material y sociocultural de las familias pobres, tienen una enorme incidencia en el rendimiento escolar.

De este modo, si se pretende reivindicar el principio de la igualdad de oportunidades, no sólo en el acceso, sino también en la promoción y el egreso, no puede ignorarse la combinatoria de carencias psicosocioculturales que afectan a aquellos sectores sociales más carenciados.

Por cierto, lo ideal sería que tales desigualdades sociales no existieran o, al menos, que fuesen drásticamente reducidas (como postulan todas las políticas sociales contemporáneas). Sin embargo, ello no es responsabilidad del aparato escolar, no depende de principios de planificación y, por último, no parece estar en el horizonte relativamente inmediato de los países de la región.

Por tanto, si se asume la pobreza y las desigualdades sociales como un dato que seguirá vigente en el futuro próximo , la planificación educacional debe considerar las desigualdades externas al aparato escolar como un parámetro ineludible de su acción.

Sin embargo, su consideración en el marco de la planificación educacional, no debe ser utilizada como un discurso ideológico-político. Por el contrario, debe ser asumida en el contexto de lo que comúnmente se denomina acción compensatoria en educación (levemente distinto a la noción de educación compensatoria). Esta acción compensatoria requiere del diseño y ejecución de programas en áreas tales como la atención integral al prescolar, la salud y la nutrición, el trabajo con los padres y apoderados para el apoyo efectivo y pedagógico al alumno, el otorgamiento de becas para útiles escolares, la movilización, el costo alternativo de estar en la escuela, etc.

Hay tareas de gran envergadura para la planificación tales como diseñar, probar, ejecutar, y evaluar programas como los mencionados (u otros que para cada realidad surjan como relevantes); medir y analizar el impacto de las carencias (y de los programas)

en el rendimiento y promoción escolar, buscar y encontrar las articulaciones que optimicen la relación costo-efecto de tales programas. No abordar esta tarea significa seguir reproduciendo el viejo esquema según el cual si bien todos pueden acceder, los pobres deben repetir y desertar mientras los demás continúan y egresan.

## 2. Las desigualdades internas

Además de la impotencia y de la insensibilidad del aparato educacional latinoamericano para hacer frente a las desigualdades sociales externas a él y que se traducen en resultados desiguales en rendimiento, fracaso, repitencia y abandono escolar, están el fenómeno de la desigualdad en la oferta, en términos cuantitativos y cualitativos, de servicios educativos.

En efecto, es característico que las familias de los estratos medios y altos pueden financiar los costos de una educación de mejor calidad y cantidad en instituciones del sector privado. De este modo, tales niños tienen acceso a más y mejores textos, a bibliotecas apropiadas, a laboratorios, a un espacio físico adecuado, a facilidades deportivas y recreativas, a la atención profesional de sicólogos, tienen oportunidades múltiples de realizar actividades extraescolares (desde paseos hasta talleres de ciencia, artes, historia, etc.) Además, y principalmente, tales instituciones educacionales privadas atraen a los mejores docentes, por la vía de la oferta de mayores remuneraciones.

La oferta educativa del aparato público (de la mayor parte de él, al menos), por restricciones presupuestarias (o por razones de distribución del gasto social, y de la distribución de la inversión en educación, originadas en el orden político del Estado), se caracteriza por su pobreza en la planta física, la escasez de textos, la ausencia de bibliotecas y laboratorios, la carencia de estimulación

y de posibilidades de acceso a talleres extraprogramáticos, concentrando además el peso en maestros mal remunerados.

Es probable que la crisis haya provocado que muchas familias que en el pasado financiaban la educación de sus hijos en colegios privados, se hayan visto obligadas, por la reducción de sus ingresos, a trasladarlos a los servicios educativos públicos. De ser así, podría producirse un agravamiento de los problemas de la educación pública, al aumentar su alumnado en una situación en que las restricciones presupuestarias imposibilitan el aumentar su dotación de aulas y docentes. Así, el ajuste entre la mayor demanda y la misma o menor ofreta se produciría elevando el número de alumnos por clase y, consecuentemente, deteriorando la calidad de la educación impartida que, en muchos casos, ya era mala.

De esta forma, los niños pobres acceden a una escuela con carencias materiales y socioculturales que, además, está muchísimo peor dotada desde el punto de vista de la calidad de la oferta de servicios estrictamente educativos.

Desde un enfoque societal, entonces, no sólo se asiste a la falacia de dar un tratamiento "igual" (igualdad de acceso o del derecho a educarse) a niños que son evidentemente desiguales, sino que se ofrece un servicio educativo desigual - en términos negativos - a niños desiguales. De esta manera, el aparato escolar no sólo reproduce las desigualdades externas, sino que las amplía.

En este terreno, nuevamente, la distribución de la inversión en educación (el no priorizar la inversión en educación básica) se convierte en el problema político central.

Desde el punto de vista de la planificación educacional, la medición de los impactos (o carencias) de las distintas variables propias de la organización de la oferta educacional (textos, laboratorios, mecanismos de promoción, escuelas unidocentes, etc.) sobre el desarrollo personal de los niños, sus correlaciones internas, el

diseño, ejecución y evaluación de programas, etc., son tareas en las cuales no parece haber avances suficientes.

La calidad de la enseñanza puede disminuir también como consecuencia de la necesidad de ajustes presupuestales que llevan,en primer lugar, a la no reposición de útiles y equipo necesario para impartir una educación adecuada y, en segundo lugar, por la congelación o retroceso de los ajustes salariales por debajo de la tasa de inflación, lo que puede llevar a que aquellas personas que tienen otras alternativas laborales mejor remuneradas y que, presumiblemente, son las mejores calificadas, abandonen sus puestos en la educación pública, contribuyendo así a la baja de la calidad de la enseñanza.

### 3. La programación del currículum

En general, la calidad de la educación, nunca ha constituido un problema para los esquemas de planificación educacional, pese a que constituye el principal instrumento para la realización del proceso educativo (Rojas 1984).

En efecto, el factor clave de lo que efectivamente sucede en las escuelas es el currículum, entendido no sólo como la cadena plan de estudios-programa de asignaturas-planificación de actividades-evaluación del rendimiento sino, más fundamentalmente, como aquello que le da sentido y orientación a esa cadena, vale decir, la totalidad de lo que es transmitido y las formas que adquiere esa transmisión.

Ello es de radical importancia, por cuanto la significación predominante de la noción de calidad, tradicionalmente tiene que ver con la evaluación del rendimiento escolar. Sin disminuir la importancia que ciertamente tiene esta dimensión, conviene enfatizar dos aspectos claves que centran la atención en la producción de calidad, más que en el control de la misma (evaluación del rendimiento): el problema de la relevancia y el problema de la uniformidad.

i) El problema de la relevancia presenta, a su vez, tres dimensiones: transmisión de códigos simbólicos de base (lenguaje) habilitantes para cualquier aprendizaje que implique distanciamiento de lo concreto; transmisión de códigos socioculturales adecuados a la afirmación de la identidad, la autonomía, la organización y el poder de los grupos a los cuales se les aplica un currículum; transmisión de códigos referidos al control sobre el medio material y físico. El asunto crucial del problema de la relevancia, entonces, es la relación de las formas y contenidos que se transmiten con las peculiares características socioculturales de las personas que los reciben.

Ello puede hacer recomendable algún grado de participación de los involucrados, a través del desarrollo de la investigación participativa para seleccionar contenidos.(Tamayo).

Es probable que ello permita una mejor ligazón entre la oferta y del servicio educativo y la demanda de sus usuarios, pero tal vez no solucione la incompatibilidad que parece haber existido en el pasado entre el subsistema educativo y el subsistema económico. En este sentido, las autoridades deben enfrentarse a replanteos curriculares pensando no sólo en la situación actual, sino en lo que serán las demandas en diez o quince años más.

Al respecto, resulta necesario considerar los cambios previsibles en las estructuras productivas que afectarán a la educación. Entre ellos cabe mencionar la expansión de la "robotización", que provocará una pérdida de importancia de la mano de obra en los costos de producción. De ser así, la solución para los países periféricos no pasará ya por el "abaratamiento del costo de la mano de obra" que permita atraer inversiones y así aumentar el empleo. Será necesario que quienes se están incorporando al sistema educativo tengan alternativas de una educación adecuada, que les sea útil en el momento de pasar a formar parte de la población económicamente activa.

ii) El problema de la uniformidad, estrechamente vinculado al de la relevancia, tiene que ver con la pertinencia de mantener vigentes planes educativos nacionales únicos cuando, en la mayoría de los países, es posible identificar poblaciones culturalmente desiguales.

Ciertamente, la implantación de esos planes (currículum uniforme) guarda relación con aspiraciones democráticas en orden a no generar discriminaciones apriorísticas en el seno del aparato escolar.

Sin embargo, discriminar no es sinónimo de asumir diferencias reales y la negación abstracta de tales diferencias puede conducir a la imposición de modelos culturales ajenos a la vida cotidiana de determinados grupos.

Ello es particularmente visible en el campo de la educación rural, en la cual la uniformidad curricular de base urbana opera como eficiente mecanismo colonizador de los niños rurales, ignorando y desvalorizando su propio mundo cultural. Ello es aún más evidente en la imposición de tales esquemas curriculares a poblaciones indígenas.

Ahora bien, la estructuración y diseño curricular rescatando los problemas de la relevancia y de la uniformidad, se topa con un problema de crucial importancia: la formación de los maestros.

En efecto, la formación de maestros no ha estado determinada en la región por las demandas específicas de la transmisión cultural formal o institucionalizada en el medio sociocultural de la pobreza. De allí que esfuerzos similares a los referidos respecto al desarrollo curricular pueden tener un valor transformador crítico. Existen pocos análisis sobre el tema (Lorenzo).Sin embargo, hay coincidencia en señalar que más allá de su "profesionalización", el maestro, necesita estar capacitado para hacer frente a las exigencias de una realidad social que, por lo general, lo

sobrepasan. Las comunidades suelen esperar del maestro, muchas veces, un liderazgo que éste no está en condiciones de cumplir

## 4. Centralización vs. Descentralización

Una de las controversias más recientes en el campo de la educación se relaciona con la descentralización educativa, referida al rol que desempeña el Estado en la educación.

Esta noción de descentralización, tiene que ver con tres aspectos esenciales.

En primer lugar, la verificación de los malos resultados que han producido los esfuerzos por planificar la educación (Fernández 1976), particularmente la verticalidad de los procesos, lo que está conduciendo en la actualidad a una nueva visión del planeamiento, manifestado, por ejemplo, en algunos de los trabajos presentados en la Reunión Técnica de Planeamiento Educativo celebrado en Buenos Aires en 1983. Ellos propician enfoques más globales ( CINTERPLAN), más participativos (Ravelo), más relacionados con procesos de investigación-acción (Rojas 1983), que reemplacen una investigación normativa por otra de tipo participativo basada en una acción reflexiva comunitaria (McGinn).

Sin embargo, esta nueva corriente - llevada a su extremo lógico - tiene el peligro de negar problemas que involucran a políticas nacionales,a la planificación y a cuantiosos recursos del Estado. El problema, entonces, no debiera ser una oposición excluyente de ambas perspectivas, sino una correcta y adecuada coordinación de ambas.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo anterior, está el problema de la descentralización de la administración de la educación, entendido no sólo como una descongestión de funciones administrativas (que al parecer, optimiza el poder central), sino más bien como un efectivo acercamiento del proceso educativo a la base social, única forma de estar más próximo al control directo de los usuarios (las familias).

Los dos puntos anteriores, en el plano ideológico, parecen constituir la reacción contra un Estado altamente burocratizado y autoritario, que se vincula tecnocráticamente a las necesidades de las mayorías, atendiendo reivindicaciones surgidas del mismo Estado sin que, en la práctica, los beneficiarios se constituyan en actores del proceso social (Cardoso). Lo que se busca, entonces, es democratizar la planificación. La diferencia parece sutil, pero involucra concepciones ideológicas y políticas extremadamente opuestas.

Un tercer punto relativo a la noción de descentralización en la educación se relaciona con la definición de la esfera de lo público y lo privado en la oferta y administración de los servicios educacionales.

Parece obvio que el Estado no puede desentenderse del financiamiento y administración de la educación básica; al contrario, se le están exigiendo mejoras significativas en cantidad y calidad. calidad. Sin embargo, tales mejoras suponen aumentos en el gasto público en educación básica que, en un contexto de restricciones presupuestarias, entran a competir con la inversión o gasto social en otras áreas (salud, previsión social, etc.) y, más específicamente, con los otros niveles de la educación.

Así, por ejemplo, las crecientes reivindicaciones de una significativa inversión del Estado en educación prescolar implican partidas presupuestarias de considerable magnitud. Los puntos de mayor controversia en esta materia parecen ser: la transferencia de recursos de la educación media a la educación básica y prescolar, lo que implicaría que las familias de los usuarios pagasen directamente, al menos en forma diferenciada según niveles de ingreso, los costos de la educación media; el segundo es dejar cada vez más a cargo del sector privado la atención de la demanda por educación postmedia, superior y universitaria, liberando con ello recursos transferibles a la educación básica y prescolar, librando al mercado la valorización relativa de diplomas y grados.

# IV. EL RETO DE LA CRISIS Y LAS OPCIONES PARA ENFRENTARLA

## A. Hacia un replanteamiento de las políticas sociales para enfrentar la crisis

El diagnóstico del impacto de la crisis sobre el desarrollo social ha mostrado la difícil coyuntura histórica en que se encuentran los países latinoamericanos.

Hay que replantear los lineamientos básicos que, hasta el momento, han inspirado esas políticas si es que se quiere evitar un proceso de regresión social de características muy agudas. La situación es tal que no sólo se enfrentaría un estancamiento por un período de duración indeterminada, sino que es probable que los indicadores sociales comiencen a mostrar - como ya está sucediendo en algunos casos - deterioros notables en la calidad de la vida de la población.

### 1. El replanteamiento de las políticas sociales

#### a) El papel del Estado

Si la situación descrita precedentemente es real corresponde que el Estado adopte una manera renovada de concebir el papel de las políticas sociales.

Se requiere una organización estatal que pueda lidiar con la nueva situación provocada por la crisis, con la escasez de recursos internos, con las demandas sociales,y que sea lo suficientemente flexible para permitir la participación de la comunidad en la satisfacción de sus propias necesidades y tenga la autoridad necesaria para orientar los escasos recursos en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

Una tarea impostergable consiste en precisar cúal es el desarrollo social históricamente posible, dadas las dificultades internas y externas existentes, y promover un acuerdo entre los diferentes grupos sociales, sobre el mismo.

Ello hace que las principales funciones que debe asumir el Estado en América Latina sean las de compensación y de concertación social. En torno a esa doble tarea, será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

b) La función compensatoria

Se trata de incorporar la "discriminación positiva" 1/ como principio fundamental de la política social. Y ello porque la equidad dice que no corresponde aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. El universalismo como criterio de la política social ha conducido, en muchos casos, a que el gasto social sea regresivo. En una situación en que los recursos para lo social son más escasos que nunca es necesario aprovecharlos al máximo, evitando al mismo tiempo los defectos que las soluciones selectivistas han tenido siempre, esto es, estigmatizar a los beneficiarios de los programas.

La discriminación positiva permite combinar lo mejor de las dos soluciones y conduciría a una utilización más adecuada de los recursos disponibles.

---

1/ La "discriminación positiva" es un criterio que, ante la escasez de recursos para practicar políticas universalistas, buscar compensar a los más débiles practicando una selectividad de base territorial, que evita el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios y así no provoca estigma (Edwards G. Batley 1978; Franco 1983).

Si bien el principio es bueno, no está exento de problemas en su aplicación. Es posible encontrar en América Latina casos de selectiva espuria, en los que se ha perseguido más el impacto sobre los indicadores que la mejora del nivel de vida de las poblaciones. Se trata, en realidad, de esfuerzos propagandísticos.

Otro problema tiene que ver con el cuántum de discriminación a favor de los pobres. Ello tendrá que ser discutido en cada caso.

Pese a tales dificultades es indudable que el principio de la compensación resulta marcadamente progresista aplicado a la situación del continente.

Debe reconocerse también que el mismo ha sido, hasta ahora, una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando sea asumida como una demanda popular por coaliciones políticas.

Si es aceptada, la discriminación positiva permitirá a los gobiernos latinoamericanos lograr importantes avances en la asignación progresiva del gasto social.

c) La función concertadora

Para cumplir esta función hay que ir más allá del establecimiento de organizaciones como los Consejos Económico Sociales, las Comisiones Paritarias, Sectoriales o Regionales y similares. Es necesario conseguir un tipo de relacionamiento de la administración gubernamental con los grupos y organizaciones de la sociedad civil, radicalmente distinto al vigente en el pasado.

Si no logran establecerse formas adecuadas de concertación, van a prevalecer los enfrentamientos y las modalidades pretorianas de resolución de los conflictos.

Hay, en América Latina, una fuerte demanda popular por la democracia. En los países donde ella existe, se trata de mantenerla y profundizarla; en otros, de construirla. En ambos, empero, resulta fundamental la búsqueda de mecanismos adecuados para superar las situaciones de enfrentamiento entre diferentes grupos por bienes sociales que son escasos y que, probablemente,lo seguirán siendo en el futuro inmediato. De no conseguirse esos canales de solución de las controversias y de obtención de acuerdos estables es muy probable que la proliferación de enfrentamientos y tensiones sociales tienda a hacer cada vez más inviable la supervivencia de los regímenes democráticos.

La concertación social es, como se ve, también concertación política, ya que las cuestiones que están sujetas a negociación incluyen casi todos los problemas de la agenda política del momento presente: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistemas de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional, políticas contra el desempleo, etc.

d) Las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas

En muchas oportunidades se ha insistido sobre la necesidad de superar las limitaciones anotadas y otras tareas que es posible encontrar en los programas sociales. Se pretende, con la mejor intención, aumentar la eficacia con que se prestan los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Es indudable que deben seguir haciéndose esfuerzos en ese sentido. Hay problemas solucionables técnicamente en la política social, que deben ser enfrentados necesariamente para alcanzar los objetivos del desarrollo social en plena época de crisis.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que las grandes opciones en cuanto al destino de los recursos nacionales y al establecimiento de prioridades trascienden el campo de lo técnico, para enraizarse profundamente en el área de las decisiones políticas.

e) La recuperación de las grandes prioridades sociales

La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores, los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas y tienden a desviar a lo social de lo que son sus grandes prioridades.

En materia educacional es preciso fijarse dos tareas básicas: la erradicación del anafalbetismo y el reforzamiento de la escuela básica. Esto supone destinar el esfuerzo central de la tarea educacional a estos dos objetivos, lo cual exige una enorme movilización de recursos en esa dirección.

## 2. El empleo sistemático de la comunicación social

La creación de las redes nacionales de comunicación en América Latina ha sido posterior al desarrollo de los grandes servicios sociales burocratizados, como educación y salud. Ello ha hecho que éstos no utilizaran sistemáticamente a la comunicación social para el logro de sus propios fines.

Suele ocurrir que las redes de radiodifusión o televisión se utilizan esporádicamente - salvo casos excepcionales - para fines relacionados con la educación formal, la educación a distancia, las campañas sanitarias, etc.

La crisis también contribuye a poner en el tapete la necesidad de dar una utilización adecuada y sistemática a esos medios, facilitando la difusión,entre las grandes masas de tecnologías educativas y sanitarias, sin costos adicionales.

Dada la escasez de recursos que se deberá enfrentar en el futuro cercano, no parece viable dotar a las escuelas primarias y medias de los elementos que requiere la educación moderna. Ello es especialmente cierto respecto a las rurales. Una alternativa podría encontrarse en modalidades de educación a distancia. Su utilización debería incorporarse a los planes educacionales y de salud, como ya está sucediendo en algunos países.

Incluso, la comunicación masiva no tiene que limitarse a la educación elemental y a la atención primaria de salud. Puede utilizarse también para el reciclaje profesional, la divulgación cultural, la educación a comunidades rurales dispersas y otros casos similares.

De esta manera el subsidio estatal a los medios de comunicación de masas tendría un objetivo social realmente progresivo.

### 3. Una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado latinoamericano debe organizarse de modo cada vez más descentralizado y desconcentrado.

América Latina es un continente submunicipalizado. Ello tiene enormes consecuencias, especialmente en el mundo rural y a veces también en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias.

En términos muy abstractos, el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y a vincularla con las organizaciones y grupos de la sociedad civil, sobre todo en lo relativo a sus demandas.

Es probable que la descentralización de los servicios en las áreas rurales pueda ayudar al fortalecimiento de la economía campesina.

Tampoco se pretende que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.), pero puede acercar a las poblaciones a las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del municipio supone también la organización de una planificación participativa regional, para mejorar las economías de escala, coordinar los servicios y localizar las producciones regionales.

Debe insistirse en que el proceso de descentralización supone igual proceso de desconcentración de los servicios sociales, como manera de impedir el paralelismo administrativo, la inadecuación burocrática o la total desarticulación de los organismos administrativos (Boisier 1984).

Anteriormente se llamó la atención sobre la aplicación de la selectividad espuria. También hay una descentralización espuria, que consiste en traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que siguen dependiendo del gobierno central y de la capital. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido, sino que, en la situación futura, se requiere que realmente haya descentralización con recursos, cuando estos sean escasos.

## 4. El triple papel de la participación social

### a) La concertación

Como se ha señalado con anterioridad respecto a las nuevas funciones del Estado latinoamericano, la puesta al día de la administración de los servicios sociales supone concebir la concertación como un modo de relacionamiento entre la burocracia y la sociedad. El primer gran tema de concertación, en economías mixtas como las latinoamericanas, tiene que ver con el conflicto entre empleadores y asalariados acerca de políticas de ingreso, de reajuste de remuneraciones, de condiciones de vida y de gestión de la empresa.

Pero además existe un actor relevante y anónimo que será todavía más importante en el período de la crisis: el desempleado. Este requiere que el Estado tutele sus derechos en las grandes negociaciones económico-sociales. Lo mismo ocurre con los sectores desorganizados del mundo marginal o del sector informal de la economía, afectados por decisiones macroeconómicas generalmente adoptadas sin su concurso.

Es difícil imaginar cambios en la modalidad burocrática imperante, gestionadora de un estado de bienestar real o presunto, y descubrir la manera en que ella puede convertirse en un sistema que pueda enfrentar los múltiples conflictos de la heterogénea sociedad latinoamericana. Sin embargo, ése es el desafío de la época y se requiere tener éxito en la manera de enfrentarlo.

### b) La participación descentralizada

Se ha señalado que un supuesto en la consolidación de una red descentralizada de servicios sociales es lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales de las regiones y comunas.

Interesa, sobre todo, que por ese canal pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos de toma de decisiones democráticas. El ideal sería un sistema en el cual la ciudadanía vote por los proyectos alternativos que se le presentan, resolviendo cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

c) La participación en la política sectorial

Se trata aquí de lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de elaboración y ejecución de la política social. Hay países donde conceptos tales como comunidad escolar, comunidad sanitaria, organizaciones de autoconstrucción de vivienda ya constituyen una realidad. Pero se trata de buscar nuevas formas de esa participación de la población en las diferentes políticas sectoriales.

Una vía que excede los márgenes tradicionales de la participación y que interesa destacar aquí es la gestión por los usuarios de los organismos de la seguridad social. Por los recursos que ellos acumulan, por su importancia en la distribución de activos, por su capacidad de inversión y por el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios en atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir más allá de la política social sectorial, un mecanismo de especial trascendencia en la creación de nuevas formas de organización social y de propiedad.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, puede surgir de fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y cooperativas y, dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece una especial atención.

## B. Una agenda para la educación

Los postulados generales de la opción estratégica para enfrentar la crisis que se esbozaron en las páginas precedentes, tienen que ser analizados en su aplicación directa al sector de la educación, tratando de elaborar una agenda de problemas y soluciones posibles, en el marco de la restricción de recursos previsible y a partir del diagnóstico de las dificultades y carencias existentes en América Latina y el Caribe, desde hace muchos años. A ello se dedica este parágrafo.

### 1. Los menores de 6 años y la educación prescolar

Los niños pobres llegan a la escuela en una situación de clara desventaja. Aquélla representa su encuentro con una cultura para la cual no han sido socializados en su medio familiar; al mismo tiempo implica su iniciación en ciertas destrezas culturales básicas, para alcanzar las cuales no cuenta con un apoyo real de su medio.

Ello se agrava en aquellos casos que han vivido episodios desnutrición grave en períodos críticos de su desarrollo (Cristianse et al.)

De acuerdo a información manejada por UNICEF, (1979) hacia 1980 había alrededor de 66 millones de niños menores de 6 años en la región. Por otra parte, se estima que hacia 1970, el 40% de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza y un 19% se ubicaba debajo la línea de indigencia. Una de las consecuencias más importantes de esta situación era la desnutrición calórica-proteica de 41.9% de los niños menores de 6 años

en 1970 (29.8% de Primer Grado, 10.1% de Segundo Grado y 2.0% de Tercer Grado). Por todo lo mencionado es probable que el impacto de la crisis haya hecho aumentar la proporción de niños desnutridos o, por lo menos, haya provocado una marcha atrás en los avances que se hubiesen alcanzado en la década precedente.

La expansión de la oferta de educación prescolar comenzó en la década del 50 (Tedesco). Sin embargo, su aumento relativo no ha sido suficiente para atender las necesidades educativas de los niños menores de familias de escasos recursos. Según ciertos datos (Miranda), la tasa bruta de escolaridad de niños de 3 a 5 años en la región, hacia 1980, sería apenas del 8.9%. Otros estudios confirman la misma hipótesis de insuficiencia de oferta.

Bajo el supuesto de que el tipo de respuesta apropiada debe combinar programas alimentarios, programas educativos al niño (estimulación) y programas educativos a la familia, la articulación empírica de una tal respuesta no es obvia.

Hay tres líneas de búsqueda que definen el núcleo de las alternativas de política y de planeamiento al respecto:

a) Expansión de la educación prescolar institucionalizada, bajo las diversas variantes de la noción de "jardín infantil". Sin embargo, sus posibilidades son limitadas debido a la magnitud de los recursos requeridos, además de constituir una solución de corte urbano, que no se adecúa a la dispersión característica de la población rural.

b) Programas alternativos, no convencionales, de atención integral al prescolar. Dada las limitaciones de la oferta más institucionalizada y formal, han surgido programas que buscan un camino menos escolarizado, trabajando directamente con los padres y la comunidad local (Richards, Filp et al., Montenegro et al., Latorre y Magendzo). Sus riesgos residen en la no profesionalización del trabajo de estimulación basándose en acciones de

"voluntariado" y, por otra parte, en las dificultades de coordinación con programas alimentarios específicos para tales programas, con el nivel central del Estado.

c) Otra manera de mirar el asunto plantea la duda sobre si es conveniente invertir en la expansión de la educación prescolar para los niños pobres o resulta preferible mejorar significativamente la cantidad y calidad de los servicios educativos en la escuela básica.

## 2. Los niños pobres y la escuela básica

A lo largo del presente trabajo, se ha insistido en los problemas de la escuela básica. A riesgo de caer en innecesarias repeticiones, los puntos claves con respecto a ella, parecen ser los siguientes (Schiefelbein y Farrel, Schiefelbein, Bravo, y Morales, Furter):

a) La incorporación a la planificación educacional de las desigualdades sociales externas al aparato escolar, respondiendo con programas de alimentación, salud y nutrición; programas referidos a la familia como soporte afectivo y educativo al desarrollo del niño; programa de becas escolares en movilización, pago de costos de oportunidad, etc. No atender las desigualdades externas implica reproducir tales desigualdades al interior del aparato escolar.

b) La acción del Estado para revertir las condiciones de desigualdad en el acceso a los insumos educativos. Ello implica aumentar en cantidad y calidad la dotación de textos escolares, bibliotecas, laboratorios, facilidades deportivas y recreativas, cantidad y calidad de los maestros, mejoras en el espacio y planta física, etc.

c) Abordar el problema del curriculum tanto en sus aspectos de relevancia como de uniformidad. El problema aquí se relaciona con el conjunto de los contenidos que son transmitidos y con las formas en que se efectúa tal transmisión (lo pedagógico). Ello conduce a plantearse, seriamente, el diseño y elaboración de un "currículum para la pobreza".

d) Abordar el problema de la descentralización del planeamiento y la administración de la educación, con el propósito de acercar la escuela a la base social, satisfaciendo con mayor efectividad las necesidades específicas y generando las condiciones de un control social de los usuarios de los servicios administrativos del Estado (control democrático del Estado, democratización del Estado).

e) Por último, lo anterior puede resumirse en un término comprensivo: mejorar la calidad de la educación. A los afanes de expansión de cobertura de la década pasada, hay que suponerponer ahora la mejora de la calidad de la educación, en los términos en que se ha hecho referencia.

Sin embargo, todo planeamiento orientado a mejorar la calidad de la educación, no puede ser optimizado si no se considera el asunto de la formación de los maestros, problema al cual debiera darse una ubicación preponderante en la agenda educativa de los ochenta.

## 3. La juventud y la educación media

El enseñanza media muestra una profunda crisis que se refiere a su estructura, contenidos y objetivos. Tradicionalmente, se trata de un nivel de enseñanza de corte humanista-tradicional, enciclopedista en sus contenidos, orientado hacia la universidad, sin mucho destino propio.

La existencia de una educación media técnico-profesional no ha logrado corregir esta orientación general, por cuanto no significa la incorporación del mundo del trabajo al diseño curricular, sino que, más bien, pone "al lado" algunos aspectos del trabajo, en lo que suelen llamarse artes y oficios, evidentemente menos valorados que la variante científico-humanista. Este nivel técnico-profesional no representa, por lo demás, una significativa canalización de estudiantes hacia el mundo laboral.

El problema principal del segmento juvenil en la educación media se encuentra en las oportunidades de trabajo y empleo que se le presentan. En un estudio del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) de Panamá, se evidencia el problema, indicándose que los jóvenes de 15 a 19 años, de sectores pobres, son los que muestran un mayor índice de desempleo. En un estudio publicado por CINTERFOR queda de manifiesto que, en la región, las acciones de capacitación han venido favoreciendo particularmente a la mano de obra ocupada en el sector moderno de la economía, donde no se ubican, precisamente, los grupos juveniles pobres.

Las reformas de la educación que introducen modalidades de enseñanza media diversificada, que son paralelas a la composición social de la matrícula de la enseñanza media (DEALC), en donde se

observa un crecimiento considerable de la modalidad técnico-profesional, (Corvalán y Llomovatte, Vera) no se han acompañado de un incremento del empleo en general, ni en el sector secundario, ni de una redistribución significativa del ingreso. Ello ha derivado en una menor valoración social de las modalidades técnicas y en un aumento explosivo de la demanda por educación superior.

En la medida que en los años últimos se han incorporado capas sociales de origen popular a la educación media y que ellas logran egresar de ese nivel, se genera un problema social de gran importancia, por sus dimensiones cuantitativas que consiste en el egreso de la enseñanza media y en la no incorporación al mundo del trabajo ni a la educación superior.

Las perspectivas futuras de empleo no son muy optimistas y las posibilidades de absorción de esos contingentes de egresados en la educación superior (básicamente, la universidad), no parecen posibles ni recomendables.

De allí que la frustración social de capas juveniles pobres derive en el aumento de comportamientos de drogadicción, alcoholismo, delincuencia y prostitución (Insunza, Solari y Valenzuela).

Sin embargo, al reflexionar sobre la educación media y superior debe tenerse en cuenta que, entre otras funciones, constituyen una alternativa al desempleo. En consecuencia, las reducciones presupuestales para esos niveles implican aumentar las tensiones sociales y la presión sobre el mercado de trabajo, en momentos que la desocupación ha crecido y puede preverse que se mantendrá alta en los próximos años.

En la planificación educacional se discuten actualmente algunas tesis que conviene enumerar:

a) Limitar el acceso social a la enseñanza media, vía cobro de sus costos de operación, lo cual implica negar la posibilidad de ingreso de los sectores populares a la enseñanza media. Ello significaría, como contrapartida, liberar recursos fiscales invertibles en mejorar la calidad de la educación básica.

b) Aumentar la duración de la enseñanza media y así posponer el problema del empleo y el acceso a la educación superior, pero dejando mejor dotados (en capital humano) a quienes egresen de ese nivel. Ello significa, desde el punto de vista de las familias pobres, encarecer el costo por la educación de sus hijos y, para el Estado, destinar recursos considerables a la implementación de una tal dirección, desfavoreciendo la inversión estatal en educación básica y atención prescolar.

c) Diseñar un nivel de enseñanza (de 1 ó 2 años), ubicado entre la educación media y la superior.

d) Librar al mercado, la resolución de este problema, permitiendo la privatización de la enseñanza posmedia, y dejando al mercado la valoración y acreditación de diplomas y grados, lo cual permitiría liberar recursos orientables a la educación básica.

e) Alterar radicalmente la estructura, contenidos y objetivo de la enseñanza media, para incorporarla a la realidad y perspectivas de los grupos pobres, con objetivos terminales propios. Sin embargo, una salida de este tipo parece poco viable en términos de sus posibilidades políticas, al menos para la gran mayoría de los países de la región.

## 4. La educación superior

La educación universitaria presenta especiales problemas. El volumen de su alumnado sigue creciendo y no es posible visualizar el futuro ocupacional de sus egresados. Es cierto que mantener a esos sectores juveniles al margen del mercado de trabajo ayuda a enfrentar una situación presente especialmente difícil, pero tampoco cabe duda, que en el mediano y largo plazo el problema aparecerá agravado.

La dificultad no está, en realidad, en el aumento de las calificaciones de la población, lo que obviamente siempre es positivo. Pero es evidente que, por lo menos en la mayoría de los países, el logro de niveles educativos elevados, en especial de grados universitarios, va acompañado de una percepción del status y el ingreso a los que la persona debería acceder. Y es en este punto donde las aspiraciones y la realidad pueden mostrar diferencias grandes que conduzcan a la frustración y al desánimo.

También la universidad muestra un carácter selectivo, que no sólo está relacionado con los requerimientos de entrada (exigencias académicas y económicas), sino también con el conjunto del proceso educativo previo.

Otro problema es el aporte que las universidades deben hacer al desarrollo nacional, en términos de formación de profesionales y de avance científico-tecnológico. Hay acuerdo sobre el problema, pero las soluciones se pierden en discursos teóricos al respecto.

Y es aquí donde se ubica el núcleo de la gran diversidad de temas en discusión sobre la enseñanza universitaria: las relaciones entre universidad y sociedad: ¿universidad de masas o elitista? ¿profesionalización universitaria o una educación superior no universitaria? ¿cuál es el rol político de la universidad?

Por cierto, al igual que en los otros niveles, la magnitud del gasto orientado a educación superior, en detrimento del nivel básico, es un aspecto político de gran importancia. El carácter privilegiado de la educación superior en el pasado reciente, parece haberse originado más bien en las presiones de las capas medias que buscaban vías de movilidad social ascendentes y en la reproducción de un mercado de trabajo (las universidades) socialmente valorado.

## 5. La educación rural

Todo lo que se ha señalado respecto al fracaso escolar de los niños provenientes de estratos sociales pobres, asume magnitudes dramáticas entre los niños pobres del sector rural (Borsotti).

Centrando el problema en el funcionamiento y organización de la escuela rural, se pueden señalar los siguientes problemas principales:

a) Una organización educacional centralizada y burocrática, donde las decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras tienden a estar sesgadas por un sistema único que no atiende a las diferencias urbano-rurales.

b) Una asignación insuficiente de recursos, que se manifiesta en la precariedad de los locales escolares, en la falta de material didáctico y en la preeminencia de escuelas incompletas generalmente unidocentes o de plurigrado.

c) La existencia de un currículum rígido, uniforme y academicista, que no responde a las necesidades de la población rural, no se adecúa a las condiciones y situaciones locales, ni aprovecha los recursos - humanos y materiales - disponibles a dicho nivel.

d) Formalismo, rigidez y desarticulación de la escuela con la realidad, lo que impide o disminuye las posibilidades de adaptar contenidos, métodos, carga horaria y calendario escolar, a las condiciones de vida y trabajo existentes en el medio rural.

e) Procesos y prácticas educativas que, por la desvalorización que hacen de la cultura rural, resultan de escasa utilidad para comunidades rurales y no parecen tener mayor incidencia en la ocupación, el empleo, la productividad del trabajo y, en general, en las condiciones de vida y trabajo del medio rural. Más bien, parece incentivar el desarraigo rural y las expectativas de migración hacia centros urbanos.

En general, lo que se ha señalado como pertinente en la relación pobreza-clases medias en la configuración de procesos y estructuras educativas y asignación de recursos, es doblemente pertinente en el caso de la educación rural.

En efecto, los niños rurales no sólo deben enfrentar la escuela en una situación de mayores desventajas sociales (mayor en el campo que en la ciudad) externas a la escuela, con una precaria oferta de insumos educativos (peor en el campo que en la ciudad) y así por delante, sino que además deben enfrentar el colonialismo urbano en los contenidos culturales transmitidos (relevancia y uniformidad del currículum) y las formas centralizadas y autoritarias de organización escolar urbanas.

Todo lo anterior coloca como uno de los objetivos fundamentales de la educación para los próximos años, el énfasis en la educación rural. Dada la crisis, resulta básico mantener los programas educativos destinados a los sectores más postergados, básicamente la educación rural primaria. Sin embargo, la solución política podría preferir el financiamiento de la universidad, no sólo por los argumentos ya presentados, sino también porque docentes y estudiantes tienen mayor capacidad de protesta y de defensa de sus intereses. Con ello se evitaría el conflicto en una coyuntura en la que cualquier disminución del mismo es bienvenida por gobiernos que deben soportar fuertes presiones procedentes de los más variados actores sociales.

## 6. La educación de adultos

Las variantes de mayor preeminencia en la educación formal de adultos de corte recuperacional o extensionista (elevar niveles de escolaridad en adultos y los énfasis en la capacitación ocupacional), no parecen haber rendido los resultados esperados en su relación con el mejoramiento en el empleo y la superación de la pobreza (Latapí).

Las perspectivas futuras del empleo, la precaria capacidad de absorción de mano de obra por el sector moderno, hacen que las variantes capacitacionales de la educación de adultos resulten poco eficaces a la luz de la situación de pobreza actual y futura de los adultos de la región.

La educación de adultos, entonces, habría que resituarla en función de la pobreza. Para ello, se ha propuesto un conjunto de recomendaciones, entre las cuales, se encuentran las siguientes:

a) Desarrollo de la capacidad de autogestión para la satisfacción de necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda, etc.).

b) Necesidad de mayor atención educativa a los adultos urbanos.

c) Relacionar la educación de adultos con el fomento del autoempleo.

d) Incrementar la capacidad de organización popular, incluyendo las organizaciones económicas.

BIBLIOGRAFIA


ACEVEDO, R., MARSHALL, E. y SILVA, J., 1977, La captación de los jóvenes en relación con la pequeña y mediana empresa. Montevideo: CINTERFOR.

ALTIMIR, O., 1983, "Consequences of the Latin American Crisis on Living Conditions".

AVALOS, B., 1981, "El nuevo rol del maestro: desafío a la formación de profesores" En Patricio Cariola (Ed.), La Educación en América Latina, México, Limusa, pp. 263-295.

BOISIER, S., 1984, "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", El Trimestre Económico.

BORSOTTI, C.A., 1983, "Desarrollo y Educación en Zonas Rurales", Revista de la CEPAL, N° 21.

BRAVO, L., 1984, "Las dislexias. Investigación en Latinoamérica". En: Ostrosky- Solis y Ardilla, A. (Eds.) El lenguaje oral y escrito: investigación en Latinoamérica. México.

BRAVO, L., 1977, "Niñez y pobreza. Estrategia educacional para niños de extrema pobreza". En: Bravo, L. y Montenegro, H., Educación, niñez y pobreza. UNICEF y Nueva Universidad, Santiago, pp. 9-46.

BRAVO, L. y MORALES, H., 1983, "Ocho años de educación básica: estudio sobre la deserción y repitencia escolar en tres sectores sociográficos diferentes". En: Anales de Facultad de Educación. Santiago: UC.

CARDOSO, F.H., 1983,"Las políticas sociales en crisis ¿Nuevas opciones?". En Franco y Cuentas Zavala editores, El desarrollo social de los 80, CEPAL, ILPES, UNICEF, Santiago

CORVALAN, O. y LLOMOVATTE, S., 1978, Dilemas y tendencia de la enseñanza de nivel medio en América Latina. Santiago: CIDE/ CINTERFOR, (RAE 1380).

CEPAL, 1984, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, N° 48, Santiago.

CEPAL, 1984, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984. LC/G. 1336, 24 de diciembre de 1984, Santiago.

CEPAL, División de Desarrollo Social, 1984, Transición estructural y procesos político-sociales en América Latina (1950-1980), Santiago.

CEPAL-PNUD, 1984, Informe final, Proyecto institucional de pobreza crítica para América Latina. E/CEPAL/6, p. 62.

CINTERPLAN, 1983, Algunas ideas que instan a cambios significativos en la planificación de la educación. Buenos Aires, Reunión Técnica de directivos de planeamiento educativo en América Latina, 110.

CRISTIANSE, N., VUORI, L., MORA, J. y WAGNER, M., 1977, "El ambiente social y su relación con la desnutrición y el desarrollo mental". En: Educación Hoy. Perspectivas Latinoamericanas. Bogotá: Educación Hoy, 7:42, pp. 3-18.

DEALC, 1981, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Desarrollo y Educación en América Latina. Síntesis general. Buenos Aires: DEALC, 3.

DOONER, P., editor, 1974, Hacia una conceptualización del fenómeno de los movimientos universitarios en América Latina. Santiago, CPU, 315 p.

EDWARDS, J. y BATLEY, R., "The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977", Tavistock Publications.

FERNANDEZ LAMARRA, N., 1976, "Dinámica de población y Planificación de la educación en América Latina". En: OREALC, Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago, OREALC, pp. 57-103.

FERNANDEZ LAMARRA, R. y AGUERRONDO, I, 1981, "Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales". En: DEALC, El cambio educativo. Situación y condiciones. Buenos Aires, pp. 179-215.

FRANCO, R, 1983, "Las grandes controversias de la política social". En: Franco y Cuentas Zavala, editores, El desarrollo social en los 80, CEPAL, ILPES, UNICEF, Santiago.

FILP, J., BALMACEDA, C. y JIMENO, P., 1977, "Educación preescolar en el hogar o en el Kindergarten. Logro de objetivos cognitivos". En: Revista del Centro de Estudios Educativos (CEE), México: CEE, 7:4, pp. 47-57.

FURTER, P., 1980, Extensión de la cobertura y mejoría de la calidad de la educación básica, especialmente para las zonas rurales y los grupos urbanos marginados. San José: BID.

HIGH SCOPE, 1979, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE) Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Centro para el Desarrollo de la Educación No Formal (CDEN). Educación preescolar en América Latina. Un informe de la región andina. Ypsilanti: High Scope, 4 vols.

INSUNZA, J., SOLARI, R. y VALENZUELA, E., 1981, Antecedentes para la comprensión de la juventud chilena actual. Santiago: SUR.

LA BELLE, T.J., editor, 1972, Education and Development. Latin America and the Caribbean. Los Angeles, UCLA.

LATAPI, P, 1984, Prospectivas de la Educación de Adultos a la luz de la Pobreza.

LATORRE, C.L. y MAGENDZO, S., 1980, Experiencia en la evaluación de efectividad y costos de programas no formales en comunidades marginales. Elementos para el diseño de alternativas. Santiago: PIIE.

LEVY, D., 1980, Higher education policy in authoritarian regimen: comparative perspectives on the chilean case. New Haven: Yale University, 60. p.

LORENZO, C., 1969, La situación del personal docente en América Latina. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

McGINN N., 1978, Educación postsecundaria para el cambio social. San José, BID, 155 p.

McGINN, N., 1983, Nuevos enfoques en planificación para responder a las necesidades educativas de grupos marginados. Buenos Aires, Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo en América Latina, 53 p.

MIRANDA, E., 1979, "Desarrollo cuantitativo de la educación preprimaria en América Latina y el Caribe". En: Boletín de Educación. Santiago: OREALC, 25.

MONTENEGRO, H., RODRIGUEZ, S, LIRA, I., HAEUSSLER, M. y BRALIC, S, 1978, "Programa piloto de estimulación precoz para niños de nivel socioeconómico bajo entre 0 y 2 años: Informe Final". En: UNICEF, Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño. Santiago, pp. 133-276.

OPS, 1984, Comentarios sobre el análisis y reestructuración del sector salud y del sistema de servicios, Washington D.C.

PANAMA, 1975, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). La mano de obra juvenil en Panamá. Panamá: IFARHU.

PREALC, 1984 a, Después de la crisis: lecciones y perspectivas. Santiago, PREALC.

PREALC, 1984 b, La creación de empleo en períodos de crisis, Santiago, PREALC.

RAMA, G.W., editor, 1982, Universidad: clases sociales y poder. Caracas, Ateneo, 309 p.

RAMA, G.W., 1984, La evolución social de América Latina (1950-1980): Transición y cambio estructural. CEPAL, Santiago.

RAVELO, J., 1983, Planeamiento educativo, descentralización y participación. Buenos Aires, Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina.

RICHARDS, H., 1983 a, Evaluación de la acción cultural. Estudio evaluativo del PPH. Santiago, CIDE.

RICHARDS, H., 1983 b, La evaluación de la acción cultural. Estudio evaluativo del PPH. Santiago, CIDE.

ROJAS, Y., 1983, Agenda para el mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina. Buenos Aires, Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina.

ROJAS, Y., 1984,"El Mejoramiento de la Calidad de la Educación en América Latina". Seminario Centroamericano sobre Planificación Educativa con énfasis en la Calidad de la Educación y Cooperación Técnica Horizontal

SCHIEFELBEIN, E., 1974, Selectividad de las carreras universitarias. Santiago, PIIE, 24 p.

SCHIEFELBEIN, E., 1978, Requerimientos financieros de cambios en las políticas de educación básica. México: BID.

SCHIEFELBEIN E. y FARREL, J., 1982, Eight years of their lives. Through schooling to labour market in Chile. Ottawa: IDRC.

SCHIEFELBEIN, E. y SOLARI, A., 1975, "Tendencias del Desarrollo del Sistema Educacional en América Latina y su incidencia en la Universidad", La Universidad Latinoamericana en la década del 80. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago.

SOLARI, E, 1982, "Educación y Pobreza", en R. Franco, editor, Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo. CEPAL, ILPES, UNICEF.

TAMAYO, G, 1977, La nuclearización educativa. Reflexiones sobre las experiencias de Colombia, Guatemala y del Perú. Tegucigalpa, Escuela Superior del Magisterio. "Francisco Morazán", 31 p.

TEDESCO, J.C., 1981, "Elementos para un diagnóstico del sistema escolar tradicional en América Latina". En: DEALC. El cambio educativo. Situación y condiciones. Buenos Aires: DEALC, pp. 59-88.

UNICEF, 1979, Situación de la infancia en América Latina y el Caribe. Santiago: UNICEF.

VERA, R., 1979, Disyuntivas de la educación media en América Latina. Buenos Aires, DEALC.

VON RECUM, J., 1984, "The Identity Crisis of Educational Planning". International Review of Education. Vol. 30, N° 2.

WOLFE, M., 1981, Estilos de Desarrollo y Educación: un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades. Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Informes Finales 2, UNESCO, CEPAL, PNUD.

Isis 24932