

**INT-1071**

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

8 AEO 1985

Los autores son responsables 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.

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 educación

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. Es 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 actúan 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 incluidos 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 margen de maniobra para las negociaciones con los distintos grupos afectados por las medidas propuestas.

---

1/ También los especialistas de la línea "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 sido la no valoración 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, <sup>2/</sup> 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

<sup>2/</sup> 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, incluida la alfabetización, en la perspectiva de la educación permanente.

Comentario: Altísima prioridad. Se sugiere agregar después de "incluida 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.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support informed decision-making.

3.