

INT-1074

REGIONAL DE EDUCACION
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 Organisación.



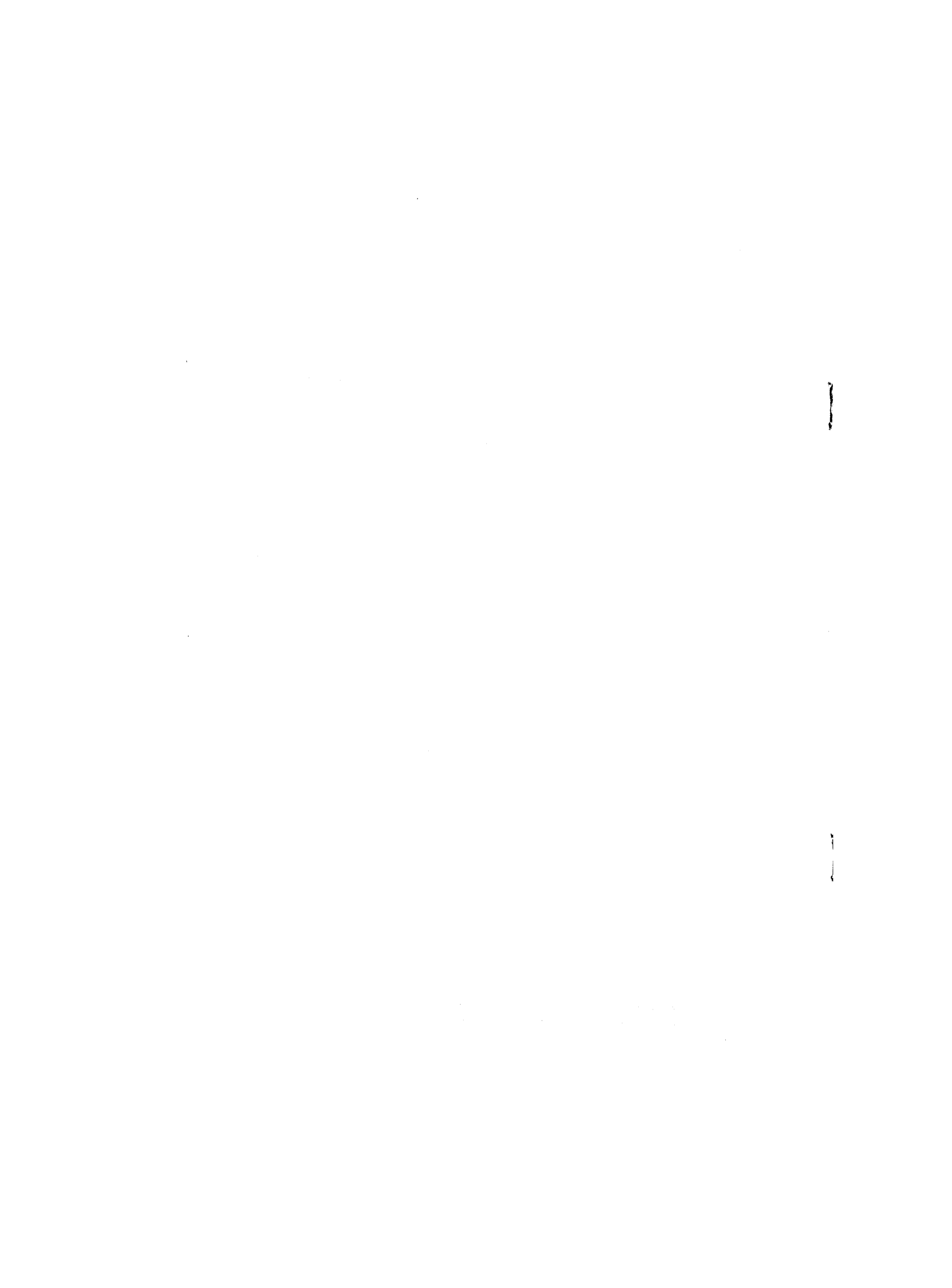
A Neuza, a José, Marcelo y Renata

por el tiempo ganado o perdido en todos los momentos dedicados a pensar en la educación 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")

Las opiniones acá vertidas son de entera responsabilidad del autor y no representan, salvo cuando es expresamente mencionado, la opinión del Ministerio de Educación y Cultura o de cualquier otra persona de su estructura.



I N D I C E

Pág.

PLANIFICACION EN EDUCACION : PERFIL Y FORMACION DEL PLANIFICADOR

PRESENTACION	9
PARTE 1 - LA PROBLEMATICA DEL PROCESO DE PLANIFICACION.....	11
1.1. La planificación: un ítem no siempre sencillo dentro de un contexto altamente complejo	12
1.2. La planificación educacional en el contexto de la planificación gubernamental y de la planificación del desarrollo	16
1.3. ¿Finalmente, quiénes son y cómo actúan el planificador educacional y el técnico de planificación que actúan en el proceso?	20
PARTE 2 - LA PROBLEMATICA EDUCATIVA Y LA PLANIFICACION EDUCACIONAL	25
2.1. Algunos presupuestos	26
La educación como expresión de voluntad política	26
La educación como fenómeno cultural	27
La educación como componente del desarrollo	29
La enseñanza como sostén del proceso educativo	30
La planificación educacional : más reacción que acción; más estrategia que ejecución	33
2.2. ¿Y que sería, entonces, un proceso de planificación educacional consecuente?	34
La universalización de la enseñanza fundamental	35
La formación para el trabajo	37
Las funciones de enseñanza superior y el rol de la universidad	39
La educación continuada y otros procesos educativos	41

2.3. Los contornos generales de un proceso de planificación consecuente	42
La viabilización del cambio en el sentido de una planificación consecuente	43
La configuración de un plan de cambio	44
El proceso de implementación del plan	46
La capacidad de generación y gestión del proceso	46
 PARTE 3 - EL SISTEMA Y EL PROCESO DE PLANIFICACION, EL PERFIL Y LA FORMACION DEL PLANIFICADOR	49
3.1. El "Sistema" y el proceso de "planificación"	50
3.2. El perfil del "Planificador"	51
Los perfiles del técnico y del que toma decisiones de planificación	54
Trazos generales del perfil del "planificador"	54
Trazos específicos del perfil del "que toma decisiones de planificación"	55
Trazos específicos del perfil del "técnico de planificación" ..	56
3.3. La formación del planificador	57
Algunos comentarios generales	57
Público, objetivo y metodologías alternativas de acción	58
3.4. Estrategias para la puesta en marcha de los procesos de cambio.	64
Definición de una política y de las estrategias para conducir el esfuerzo de cambio	66
Gestión de programas específicos	67
Concepción de programas típicos de formación	68
Contenido de los programas de formación y de entrenamiento	70
 PARTE 4 - CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	71

PARTE 5 - A N E X O S	75
5.1. Respuestas al cuestionario de referencia	75
5.1.1. Documento-guía de referencia	75
5.1.2. Respuestas	81

15
16
17
18

.....
.....
.....
.....



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 París, 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 París 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 desafíos 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 países 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 restricciones 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 establecieron 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 Mório 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 quien he discutido algunas ideas presentadas en este texto, en las cuales, muchas veces nos pusimos de acuerdo; a Cosete Ramos, quien 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 dactilografio, corrigió y emendó 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 mías.

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 cómo 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 indursionar 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 intrínseca al hombre, sea por una condición a él anejada 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 irremediabilmente 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 cuales se impone económicamente"

(*)

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 búsqueda 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 deban 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.

Así, 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 paréntesis corresponden a las llamadas notas adjuntas en el ítem 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 países 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 países en vías 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 países 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 circulación de bienes y servicios. Ese drama es fruto, esto sí, de una casi absoluta incapacidad 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 privilegiamiento 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 sí; 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 sociedad, 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 actúan en el sector alimentador del comercio exterior, sea porque a él están directamente ligados a través del ejercicio de las actividades comerciales de importación - exportación) como consecuencia, la planificación del desarrollo 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 desahorro 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 competitividad 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 absorción 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 insostenible en búsqueda de recursos externos para financiamiento de la expansión y modernización del sector productivo de la economía (así como de todos los segmentos de servicio que lo sostiene- transportes, energía, comunicación etc.), incluyéndose 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 (existan 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 países de ese segundo grupo en relación a aquellos del primero. Y el carácter de ese proceso es doblemente perverso: pese al crecimiento de la economía de esos países, 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 difícil 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 decisiones nacionales, cambiando el poder de decisión 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 tributarios y fiscales tienen sus 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 alejamiento 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 aprehensión, 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 carácter 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 órganos centrales de gobiernos nacionales hasta la de los órganos descentralizados de estos gobiernos o de órganos 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 - mimeografiado, setembro 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 países en vías de desarrollo. En esos países, 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 privilegios 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 carácter 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 y 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 carácter dramático de la obra; tanto más dramático 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, difícilmente 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 sí 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:

1ª - 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);

2ª - 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;

3ª - Una política de privilegios 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. Sobretudo, 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 la presencia 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 superará 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 sitúan 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 él 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 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, él 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 búsqueda 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 fluctúa 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 actúan 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 ecuacionar ; 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 tónica , 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 - traduciendo 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 efímera, 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; entrenamiento 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 práctica deportiva. Dispara sin objetivo , siempre hacia atrás lo esencial 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 Buendía. (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. Actúa 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 sofisticación y exigiendo un procesamiento 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 accesorios.

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 capaz de soportar incursiones más elaboradas sobre aspectos externos al sistema de enseñanza (formación cultural y económica del país; 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 él 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 búsqueda 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 contraponen 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 "cómo", 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 patrón 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 expectativa 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 patrones 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 dejan 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 actúan 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 mandatos 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 predominantemente a asuntos de enseñanza. Aunque este relacionado al campo de la educación, la verdad es que su poder difícilmente 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 ejemplos, 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 sobre todo le falta el argumento técnico 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 social que presiden sus actos tornan difícil 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 fácil 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 él, 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 atribuido 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 típicas; 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 PROBLEMÁTICA EDUCATIVA Y LA PLANIFICACIÓN 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 interés 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 - abasteciéndolo 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 autorealizante, sino un esfuerzo consciente 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 prejuizadas , para alcanzar el plano de las realidades enteras y concretas, donde se anidan todos los segmentos sociales , cada grupo de individuos , cada minoría étnica, cultural o económica. Y no apenas según 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 consciente de cada persona. 7

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 carácter 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 conscientes ya alcanzó nivel colectivo.

Aquí, dos otros temas necesitan ser colocados. El primero, es el que se refiere a la cultura en sí, como expresión de cualidad de las manifestaciones de todo orden que invaden los grupos humanos organizados. Según Durneval 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 querer ver y crear 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 equidad social del proceso.

(*) MENDES, Durneval T. - " Existe uma Filosofia da Educação Brasileira? Tentativa e esboço", in Filosofia da Educação Brasileira, Durneval 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 carácter 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 descomposes internos, estructurales o coyunturales, que marcaren las relaciones entre el capital cultural acumulado , la tecnología incorporada y la organización social y política instituida.

LA EDUCACIÓN 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 expectativas 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 desvíos 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 interés tienden a desaparecer. Este tipo de procesos parece ser una constante en casi todos los países donde el esfuerzo para el desarrollo es adoptado tardíamente. 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 inconscientemente o no al servicio de los fines del establishment ". En el escenario dominado por la presencia de tecnócratas la búsqueda de relevancia y efectividad social para la educación cede lugar a la búsqueda 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 búsqueda de soluciones para desafíos que deberán emerger en el futuro.

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

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 con que el se enfrentará siempre: intervenir en el proceso educativo, 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 educativo (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 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 fluida, 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 sociedad, por tanto, tienen y son cultura - y la educación es el proceso a través del cual esa cultura es transmitida 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 transmisión 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 , trás 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 Berno Sander (**), " el concepto de relevancia está asociado a la sustantividad intrínseca 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 actúan o deben actuar , pero interactúan 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, 5^a ed. Ed. Saraiva, Sao Paulo, 1983

(**) SANDERS , Berno - O Rol da Administração nos Processos de Regionalização Educativa, in La Educación- Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, nº 94-95, número Especial, Año 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 se desarrolla y para la captación de sus resultados, y, de otros, para la interacción 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 veces 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, él 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 sirva 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 ,
 predominantemente 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 in-
 fluye decisivamente en la estructura del poder , ni tampoco en la estructura de producción . La gran con-
 tribución que la educación asegura está relacionada con la conciencia social de lo que representa esas es-
 tructuras 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 crea-
 ción de reglas de juego democráticas que son condiciones esenciales 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 rele-
 vancia 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 planifi-
 cador educacional situado en el plano de las decisiones nacionales cabe , más que intentar corregir pro-
 blemas , encontrar soluciones para sus causas. Y me explico : la planificación educacional practicada en
 los países en desarrollo ha sido orientada más hacia las superación de deficit cualitativos y cuantitativos
 en el sistema de enseñanza que para la superación de las causas originarias de tales deficit . La impre-
 sión que tengo es la de que el análisis 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 latinoamerica-
 na 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 mayoría de los casos, ignorando o atribu-
 yendo un valor periférico a asuntos de fondo : el origen de la formación histórica de su propio país, la
 organización social y política del Estado , la estructura y funcionamiento del sistema educacional y, final-
 mente , 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 re-
 levancia 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 Política 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 países en vías 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 él 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 actúa.

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 UNIVERSALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL

Sobretudo, 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 esté siendo exigida.

Ese no es un asunto meramente educacional o pedagógico. El es de naturaleza esencialmente 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 lleguen a donde deben llegar (interponiéndose en el flujo de instancias de poder en las cuales las decisiones sobre recursos pueden 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 él 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 patrones 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 expectativas, 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 tardíamente 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 acucionar 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. Unica propiedad 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 conscientes (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 conscientes 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 ecuanimidad 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 conscientes y libres , constituyéndose un público capaz de , a su vez formular los juicios sociales que vengán 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 ; concluido el ciclo de estudios fundamentales , la naturaleza del proceso se diferencia : ya no se trata sólo de apropiar al estudiante conocimientos y entendimientos, 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 niveles 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 discriminado 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 países 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 creció la oferta de empleo en el mercado de trabajo. Y creció no solamente 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 difícil 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 búsqueda de eslabones entre cursos y escuelas de segundo grado y las empresas, que se establezcan 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 búsqueda 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 curriculum 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 vengán a ocurrir en el mundo del trabajo. No existiendo tal proceso, la búsqueda 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 consiguieron 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

ejercicio práctico de las actividades concernientes a su función social dentro de un proceso de desarrollo justo y equitativo. Un avance que depende del ecueionamiento de dos asuntos fundamentales: la pesquisa 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 Paulo Freire en la obra ya citada, ese avance depende de que sean ecueionados, 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 búsqueda 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 pesquisa 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 espacial o programática. Es necesario que la pesquisa y la enseñanza que se hacen en ese nivel de enseñanza se muevan de la búsqueda y transmisión 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 él, 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 privilegio 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: él 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 sí, al de la propia sociedad. El control no deberá nunca ser técnico o instrumental, pero sí, social y político. La estrategia del planificador en ese caso, escapa a los esquemas tradicionales con los cuales él actúa 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 búsqueda 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 expectativas 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.

Autonomía, 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 expectativa de vida de una sociedad en permanente 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 increíbles - 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 vacío entre ellos - un vacío 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 él 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 sitúa, los 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 allí, 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 calificación 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 transmisión 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 actúan 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 extremadamente 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 características;

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 preestablecida también a nivel de causas (que están en el seno de la sociedad y que poseen una historia muy propia) y no a nivel de sus efectos (esos , sí , 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 , simultáneamente la minimización de sus efectos - de tal manera que unas lleven 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 tomar 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 .

Vemos acá más de cerca cada uno de esos temas .

LA VIABILIZACIÓN DEL CAMBIO EN EL SENTIDO DE UNA PLANIFICACION CONSECUENTE

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

Los órganos de planificación deben 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 que ser 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 involucramiento tanto de ese público interno, cuanto en etapas más desarrolladas de un público externo. Este es el paso inicial para el involucramiento 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 involucramiento 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 al cuadro 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 repercusiones 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 expectativa de cambio y esa 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 vacío domine la organización y a sus dirigentes . Y esos órganos sólo podrán hacer eso si dispusieran del arte y talento para ver el nuevo orden dentro del desorden 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 carácter estratégico y táctico con acciones de carácter 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 observados 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 desconcentración 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 actúa que difícilmente 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 esencial - 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 actúan en el seno del sistema.

Esos componentes poseen un peso significativo cuando el régimen 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 estén mal definidas, impidiendo que el proceso y los esquemas de control de las actividades descentralizadas de planificación puedan ser sistematizados;

3º - sus actividades estén 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.

Quando 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 problemática de su planificación, por otro - siempre teniendo los países en desarrollo como cuadro de referencia. Creo que los siguientes ítem, 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 carácter predominantemente 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 interactúan, a su vez, según las relaciones de interdependencias cuya naturaleza es compleja y difícil 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 difícil 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 tornan difíciles instalándose, en el medio donde el se desarrolla, un cierto clima de angustia, cuando no de desacreditación.

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, procuraré delinear algunas ideas respecto al tema 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)

1ª - 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 discriminación económica .

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

Siguiendo esa 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 " perforce " .

2ª 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 , conduciría a la sociedad rumbo a los cambios , a partir de los cuales aquellas desigualdades serían , 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 .

3ª - el proceso de planificación, cualquiera que sean las premisas sobre las cuales el se sostiene sólo podrá ser consecuente si fueran suficientes los conocimientos y los recursos para una intervención completa y objetiva en la problemática 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 estuvieran 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 países en desarrollo consiguieron establecer.

Retomo ese tema antes de entrar en las consideraciones que me propuse 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 características 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 referidos 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 interligados 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 fija 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 anteceden 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. Sigue a las 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 , varía 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 " Secretaria Gral, 1981 (mimeografiado)

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 esté asegurado el sentido de relevancia de la programación concebida, implementada a partir de las decisiones tomadas .

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

4º - 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 decodificación 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 .

5º - 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).

Ellos 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 explicitaciones es el hecho de que "planificadores" son todos aquellos que actúan 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 explicita "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 búsqueda de saber y de las del ejercicio del poder, de él 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 él, el máximo de eficiencia y competencia en el uso de las técnicas de búsqueda 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.

Intentaré explotar un poco más el tema. Me 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 todavía: el no sólo debe conocer los aspectos técnicos que involucran una toma de decisiones, como también el comportamiento del que decide frente a esos aspectos y frente a los condicionamientos que, en un determinado momento y para una situación dada, exigen 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 sí 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 política - administrativa y de las condiciones de ejercicio del poder de decisión sobre las alternativas idealizadas.

En el contexto de la primera afirmativa están implícitas las actividades de gestión del sistema de planificación : a - concepción y administración de sistemas de información y de programas de investigación y búsqueda ; b - de análisis, interpretación y reinterpretación de resultados de investigaciones y búsquedas ; 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 disminuir o alterar en los nuevos valores asumidos por las variables de control anteriormente consideradas - 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 comúnmente 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 condicionantes en el ambiente intra y extra-escolar;
- 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 recursos;
- 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 deban contribuir para que aquella primera proposición se realice. Eso significa que , además de un carácter emprendedor sus acciones y decisiones deben poseer un carácter optimizador, coordinador e impulsor. Finalmente, es necesario que el planificador 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 expectativa 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 , involucramiento 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 búsqueda de informaciones y a su interpretación , reinterpretación y análisis alternativo).

Trazos específicos del perfil del " técnico de planificación"

El " técnico de planificación " es , sobretudo , 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 perspectiva 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 naturaleza 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 esenciales 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 dissociada 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 análisis 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 educativa; segunda, 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 búsqueda 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 los cuales fueron sometidos.

Se encuadren 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, superintendencias, departamentos, divisiones y otros órganos de dirección intermedia en los campos de la planificación, presupuesto, evaluación y control; estadísticas, estudios y investigaciones, 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 difícil 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 expectativas y necesidades de perfeccionamiento tienen un diseño especial, de difícil 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 patrones 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 excepcional en el proceso) estará apoyada sobre ese órgano o entonces, sobre una o más de las actividades por él 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 sola 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 esa última condición, considerada insatisfactoria, dos líneas de trabajo deberán ser accionadas en forma articulada.

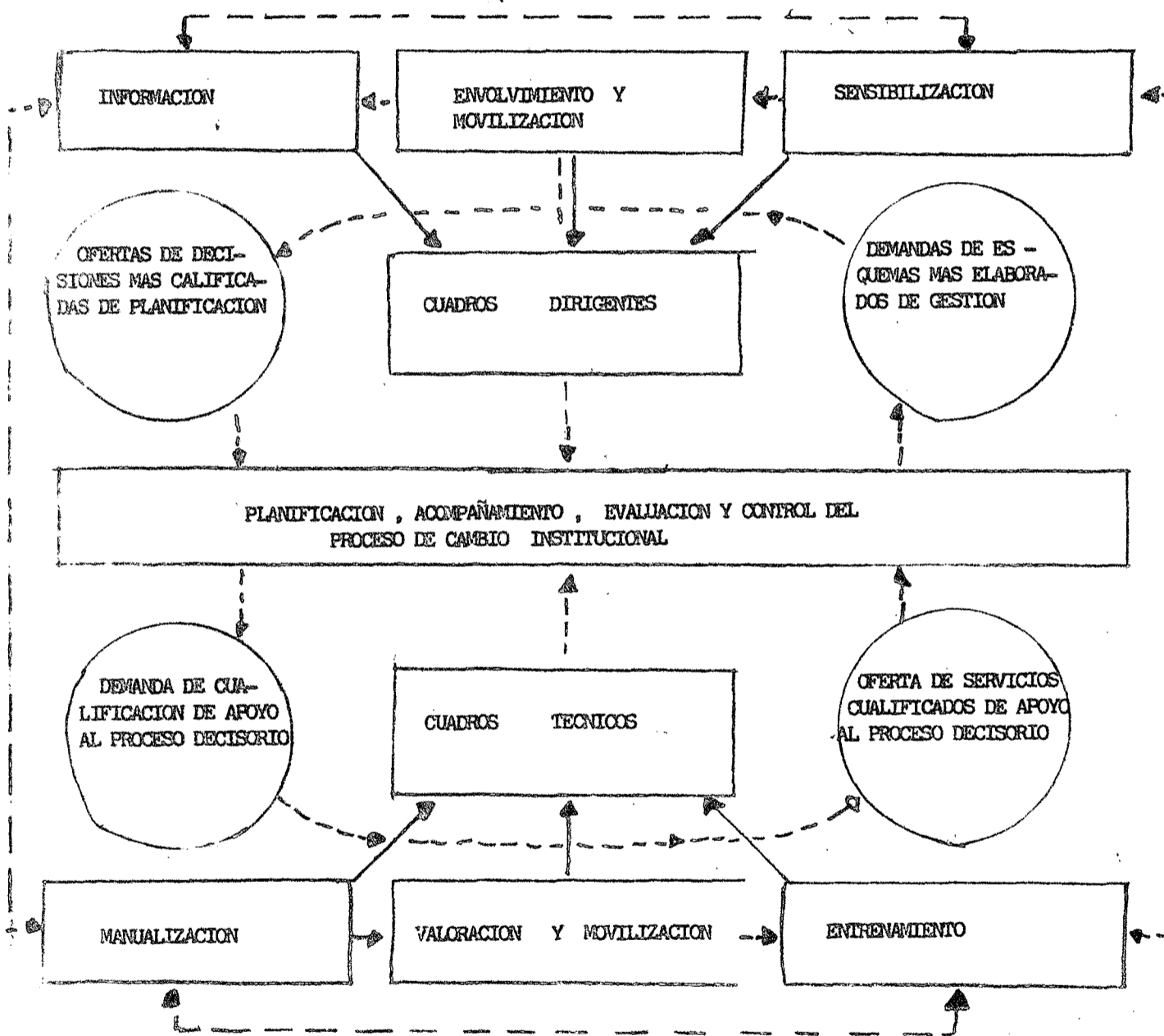
La primera línea de trabajo debe tener como objetivos la sensibilización y el involucramiento de los propios dirigentes. Tales objetivos serán perseguidos a partir de la promoción de acciones dentro de dos ejes: en el primero de ellos, tomando en cuenta la búsqueda de adhesión a un proceso de cambio 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 esenciales 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 procedimientos 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 expectativa 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 expectativa 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 mejora cualitativa de los padrones de desempeño técnico - profesional de sus cuadros. En ese caso, la detonación del proceso será consecuencia de la búsqueda 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, a priori 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 búsqueda 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 búsqueda de nuevos equilibrios estará centrada o no en la incorporación de nuevos métodos o, entonces, en el esfuerzo de calificación tomando en cuenta la mejora 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 más 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 diseminación 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 uniformización y, en algunos casos, de padronización de las rutinas, de manera que sea posible primero, explicitar " 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 institucionales, profesionales y personales con objetivos y padrones de desempeño de la organización. La mejoría del proceso de gestión difícilmente 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 alguien 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 , así 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 búsqueda , 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 examen bajo dos enfoques .El primero , el de la intervención en el plan en que actúan 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 (especialmente 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 actúa 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 , difícilmente 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 incursionar 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.

Qualquiera 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 al él . Sí 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 difícilmente 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 incursionar 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 CONDUCTIR 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 concretizar 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 política de cada país 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 constituirá 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 países o grupos de países 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 involucramiento.

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 aproximaciones 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 carácter 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) involucramiento 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, uniéndose 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 expectativas 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 fácil. 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, exigiendo el establecimiento de sólidos compromisos de largo plazo y de extenso alcance y profundidad.

Los peritos 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 de cambio. Cualquier falla en ese sentido tenderá a hacer refluir el entusiasmo y las expectativas de cambio incorporándose al proceso elementos de desacreditación y de frustración, cuando no de rebeldía y desconfianza. De lo contrario, la tendencia al surgimiento o fortalecimiento de focos de resistencia total o perjudiciales a la continuidad del proceso será inevitable.

PROMOCION DE PROGRAMAS TIPOICOS 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 y monitorear el proceso de cambio.

El monitoreamiento 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 de cambio, desempeñando los papeles de animadora de su continuidad y de correctora de desviaciones o promotora de nuevos avances). El segundo de promoción de aquellas oportunidades de formación que exijan el concurso de fuerzas que no puedan estar disponibles en el propio país 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, esencialmente a partir de la unidad responsable por las actividades ligadas a la implementación de la política de desarrollo de recursos humanos. Todo el esfuerzo debe estar centrado sobre esa unidad, en estrecha 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 directivo superior y a los que toman decisiones de planificación. Su concepción debe ser lo suficientemente amplia para que pueda atender a un público que es especial, excepcionalmente diversificado y difícil de ser

absorbido dentro de una red convencional de formación.

La espira 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 pueden 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 actúa.

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 planos 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 constituido 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 " lato " 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 amplias 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 sí instituciones menos o más capaces de no sólo sobrevivir, pero sí de adaptarse a cada momento, frente a 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 mí. 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 en 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 regular 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 apenas 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 vacía de contenido, aunque rica de métodos y técnicas , a veces altamente sofisticados? .

¿ Y porqué no pensar también en 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 allá 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 actúan 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, así , 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 búsqueda 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, esencialmente 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 adopté , 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 temprano 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 quien 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 referenciaPROBLEMAS ACTUALES E INTERROGANTES CON RELACION A LA FORMACION
DE PLANIFICADORES DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE1. 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 extrariedad, 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 suponga 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 explicar 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 científicos 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, incluida 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 el trabajo obedeció rigurosamente a la secuencia de consideraciones y de preguntas en el documento 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 deber 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 tiene 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 a 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 profesión 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 más perniciosa a aquellas poblaciones llamadas 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 insostenibles.

Antes de intentar argumentaciones más elaboradas acerca de eso, es necesario incursionar 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 equitativo? 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 inequidad 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 educar, 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 preguntase también lo mismo: ¿ pueden el sistema de enseñanza y el proceso educativo corregir las mencionadas conformaciones (y que los ojos de áppellos que actúan e interactúan dentro del sector aparecen más como deformaciones, cuando observadas a partir de la perspectiva de los patrones de justicia y equidad 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 equidad dentro de la inequidad? .

No creo que puedan haber respuestas absolutas para cualquiera de esas preguntas: el planificador educacional deberá estar atento a la búsqueda 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 defunciones, distorsiones 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 está aislada, sino fuertemente interrelacionada "

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

Retomamos el tema, sobre ese prisma para reconocer que existen, inequívocamente 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 repercusiones en los sistemas 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, a priori 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 expectativas 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, sólo ella podrá transformar la planificación educacional en un proceso efectivamente consecuente. Reconocido y aceptado el postulado, restará a la planificación, 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 él, cual es su proyecto educativo. En ese sentido, al profesional de la planificación educativa cabrá más que hacer planificación, la excepcional tarea de hacer hacer la planificación -- 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 oírlos; o para inducirlos a hablar lo que nos gustaría oír; o, entonces, para oírlos y, después traducir sus expectativas según nuestros deseos y conocimientos o, finalmente, para explicarles lo que o porqué infirmos 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 abandonar 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 sistematizados; 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 llamábamos 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 antevisión de una política educacional consecuente, innovadora y renovadora, son temas íntimamente ligados y que no pueden ser tratados de forma aislada.

3. CUESTIONARIOS

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 respuesta 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 sitúe 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 pública 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 aquí 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 desdobra en cuatro planos diferentes (ver organograma 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 Deportiva);

- 4 - Órganos vinculados (fundaciones y empresas) y supervisados (Universidades, Escuelas Técnicas, Agrícolas 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 Secretaría 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 organograma anexo) .

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

- . Articulación y Estudios de Planificación - SEPLAN
- ∠ Presupuesto y Finanzas — SCF
- Modernización Administrativa — SMA
- Informática — 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 Pesquisas educacionales — INEP
- Centro de Desarrollo y Apoyo Técnico a la Educación — CEDATE
- Fundación Centro - Brasilero de Televisión Educativa — FUNDEVE

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 demás 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 interligaciones, 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
- normalización 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 redistribuidos en cada uno de las otras unidades especializadas.

Los objetivos que se tenían en mente eran los siguientes:

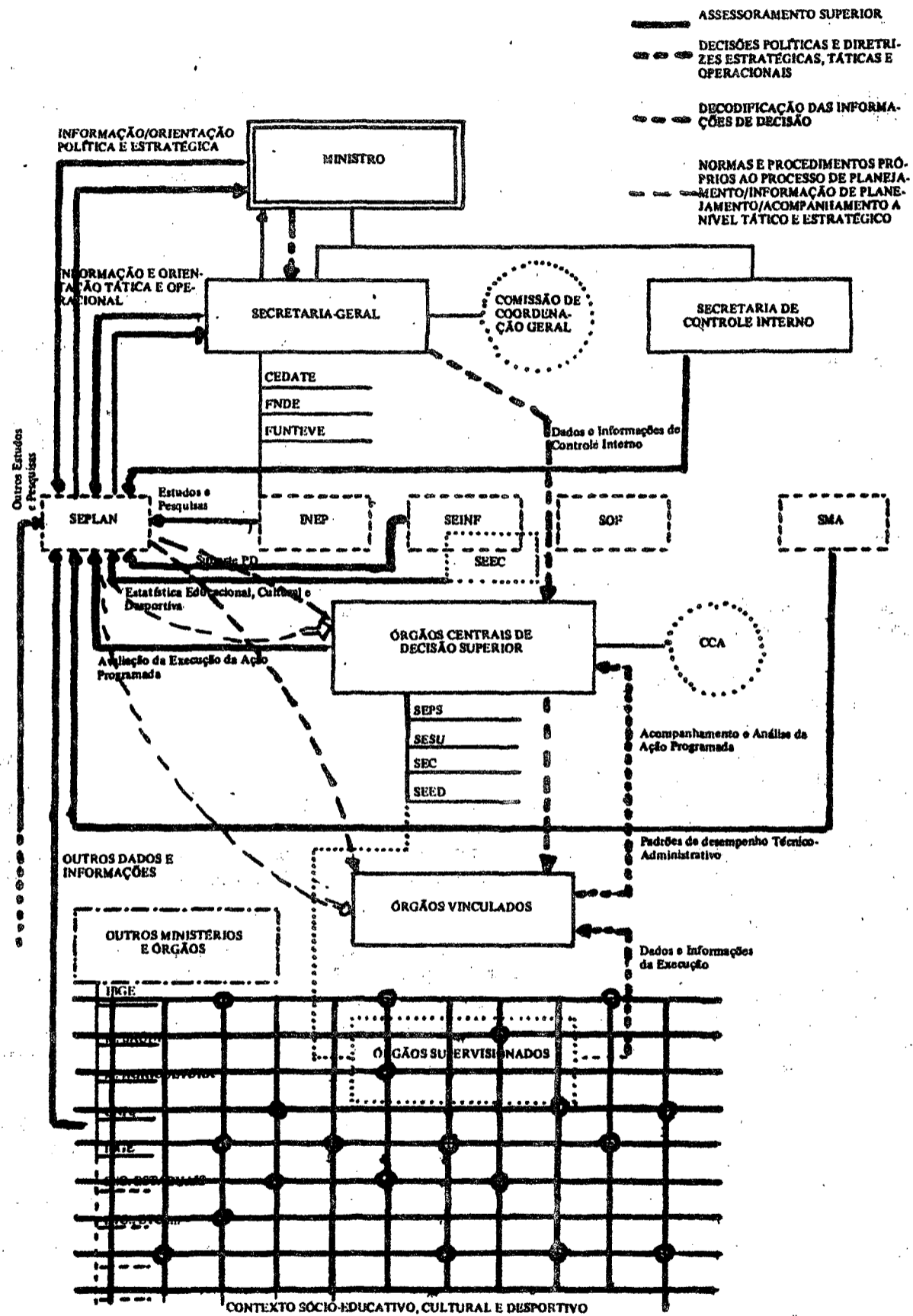
- desmovilizar las unidades de planificación, que habían consolidado un poder muy grande a un nivel esencialmente técnico;
- Mover un grupo de técnicos bien calificados para acercarlos a los titulares de cargos responsables, de derecho, por el ejercicio del poder de toma de decisiones de planificación;
- Renovar concepciones de valor por los aspectos políticos y estratégicos inexistente al proceso de gestión (una forma de, por otro lado, desprestigiar 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 instrumento 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.



Dentro de esa red de relaciones SEPLAN sería animada por flujos de entrada y salida constituidos 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 exógenos - sociales , educacionales y pedagógicas;
- investigaciones de opinión al margen -- 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 reubicación 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 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 , constituida 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 supervisados por la Secretaría General (CEDATI , FUNDE , FUNCENG y INEP) y por los representantes del Gabinete del Ministro y de otros Organos especialmente convocados ; La Comisión se reúne mensualmente y delibera , en última instancia antes de oír 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 todas ellas -- y en ellas se delibera , incluso , respecto de materia a ser sometida a la apreciación de la CCG (11) .

Inherentemente , cabría 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 repercusión ;
- directrices estratégicas y tácticas , incluso en lo que se refiere al involucramiento 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 relativos a los procesos de planificación y programación, 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) .

Internamente, cobraba a la SEPPLAN promover la decodificación de informaciones estratégicas, tácticas y técnico - administrativas para los órganos descentralizados de las unidades federadas (Estados y Municipios) . Para eso fue estimulada la instalación de mecanismos de articulación de los dirigentes estatales, creándose los Foros - Nacionales congregando Secretarios estatales de Educación, de Cultura y de Deportes . Paralelamente, se realizaron las investigaciones necesarias para el perfeccionamiento del Sistema de Informaciones Estadísticas 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 un 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 extremadamente 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 reflexión 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 influyen los patrones de desempeño institucional.

La segunda consecuencia es la siguiente : como son estrechamente 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 patrones 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 mejora de comportamiento en las relaciones inter personales e 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 zona 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 dissociados 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 aquí 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 , acá exige un abordaje a dos otros temas -- el de la legislación reguladora de las relaciones entre diferentes esferas de 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 retornaré en este ítem 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 mí , 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 capaces de dominar el conocimiento en su esfera de competencia y de ,a partir de él, promover intervenciones consecuentes con la realidad sobre la cual ejercen o puedan 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 el ejercicio 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 poseer también , 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 moldean .

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 países 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, allí 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 posiciona; 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 actúa en ese proceso. Esa es una situación marcada por varios órdenes de factores, todos ellos examinados en el texto principal, con mayor o menor grado de amplitud y profundidad.

- " ... Existen situaciones 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 actúan 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 esté 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 sí misma, pero sí 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, efectividad 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 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 cuanto más próximos estén 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 tornan 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, esté él con personas o con unidades, además de ser necesario que ellos asuman carácter 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 desafío actual es prepararse más sobre la realidad del país ... la tarea 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 la interacción 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 en países en vías 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 Políticas Educativas frente a los Desafíos que reclaman los Grandes Problemas Sociales ") deberá estar enriquecida siempre por reflexiones históricas 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 conocimiento 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 países en desarrollo.

1

2

3

4

