

UNESCO/CEPAL/PNUD

Proyecto "Desarrollo y Educación
en América Latina y el Caribe"

LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

Una reflexión a partir de la opinión
de los planificadores de la región

Norberto Fernández Lamarra

Inés Aguerrondo

Borrador
Distr.
RESTRINGIDA
DEALC
Fichas/1
8 setiembre 1977
Original: español

770805

SEDE DEL PROYECTO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA BUENOS AIRES

Cerrito 264 - 5° piso
Casilla de Correo 4191
Teléfonos 35-2947 2988 3138
Dirección clablegráfica UNATIONS
Buenos Aires - República Argentina

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. DISCUSION DEL CONCEPTO DE PLANEAMIENTO	3
Limitaciones de las conceptualizaciones habituales	3
El proceso de gobernar	4
La función específica del planeamiento	5
La relación política-planeamiento	8
La relación administración-planeamiento	9
La participación en el contexto del planeamiento	11
II. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA	15
Principales factores que han coadyuvado al surgimiento y expansión de la planificación educativa en la región	15
Etapas del desarrollo de la planificación educativa	20
El proceso en América Latina	22
III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRODUCTO DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO: LOS PLANES	27
Elementos para analizar la calidad técnica de un plan	27
La situación en América Latina	29
IV. EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION Y LA INVESTIGACION EDUCATIVA	35
Aportes de la investigación educativa	35
La situación en la región	37
V. CONSIDERACIONES FINALES. APORTES DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO	39
ANEXO	43
1) Nómina de especialistas que respondieron a la encuesta de opinión	43
2) Nómina de especialistas que enviaron documentación con relación a la encuesta de opinión	46

PRESENTACION

Esta ponencia es una versión preliminar del estudio que sobre la evolución, la situación actual y las perspectivas de la planificación educativa en la región, está llevando a cabo el Proyecto RLA/74/024 "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", que ha sido preparada para ser presentada y discutida en el Primer Seminario del Proyecto a realizarse en la ciudad de Quito.

El estudio intenta caracterizar e interpretar el proceso de planificación educativa en América Latina en vinculación con la planificación general y con el desarrollo y la política educativa de los países. Para ello se está recogiendo información y documentación sobre las características más salientes de las oficinas de planeamiento de la educación, mediante una encuesta que ha sido respondida, hasta el momento, por una gran parte de ellas. Este material, muy valioso para el análisis propuesto, está comenzando a ser procesado, por lo que prácticamente no ha sido utilizado en este documento. La información y documentación disponible abarca aspectos muy significativos -como los referidos a la estructura de las oficinas, sus principales tareas, los planes y su proceso de elaboración, otros documentos y trabajos producidos, la relación con la investigación educativa y las calificaciones y capacitación del personal técnico- que se considerarán con detenimiento en la versión completa del informe del estudio.

Teniendo en cuenta la complejidad y diversidad del proceso de planificación educativa en la región se consideró oportuno recoger las opiniones de destacados especialistas latinoamericanos, a los cuales se ha invitado a reflexionar conjuntamente con los responsables de este estudio sobre algunos de los problemas significativos. Se plantearon ciertos interrogantes a fin de que sirviesen para orientar el diálogo propuesto; así se incluyeron en dicho cuestionario aspectos referidos a los factores coadyuvantes al surgimiento y expansión de la planificación educativa, las características y etapas de su evolución en cada país, la consideración del nivel de calidad de sus principales productos, su influencia sobre el nivel técnico y científico del sistema educativo, su vinculación con los niveles de decisión política y de conducción administrativa, la relación con la investigación educativa y, finalmente, apreciaciones sobre la situación actual en cada país y sus perspectivas.

Hasta el momento se han recibido respuestas de un caracterizado grupo de planificadores-cuya nómina figura como Anexo a este documento- las que serán procesadas a través de un análisis exhaustivo del rico conjunto de ideas y reflexiones que se plantean. Sin embargo, pareció conveniente aprovecharlas parcialmente en la presente versión del estudio, por lo que en este documento se han tomado ciertas ideas y párrafos de algunas de las respuestas, reservando para la versión final su presentación sistematizada y las identificaciones correspondientes.

I. DISCUSION DEL CONCEPTO DE PLANEAMIENTO

Limitaciones de las conceptualizaciones habituales

Resulta bastante habitual en la literatura referida al planeamiento en el sector educación, la idea de que el mismo no ha rendido los frutos que se esperaban de él. Han pasado ya más de dos décadas desde que aparecieran los primeros intentos de planificación educativa en latinoamérica, los cuales marcaron la necesidad de ciertas transformaciones de los sistemas educativos de los países de la región. No obstante, a veinte años de aquellos primeros esfuerzos, habiéndose intentado distintas posibilidades sin que las mismas se concretaran, los planificadores se preguntan acerca de las causas de esta situación ^{1/}. Diversos autores han tratado de explicar el por qué de este hecho, interrogándose abiertamente por ello, o proponiendo esquemas alternativos que implican de suyo una crítica a la situación.

Las reflexiones que intentan entender la poca incidencia de la planificación en los procesos de desarrollo educativo latinoamericano, presentan por lo general explicaciones referidas a algunos de los aspectos incluidos, resultando insuficientes para visualizar la totalidad del proceso. Uno de los puntos comunes en estos tratamientos es que consideran al planeamiento como un factor aislado, al cual se oponen en el razonamiento los otros factores que supuestamente provocan su fracaso. Las decisiones políticas arbitrarias, el rechazo por parte de las personas afectadas por los planes, la calidad técnica de los planes y programas, los problemas de tipo administrativo, la formación del personal, todos estos factores - y muchos otros - se analizan oponiéndolos al planeamiento, y se presta poca atención a las relaciones entre el planeamiento y estos factores. El enfrentamiento de elementos aislados ha dado como resultado explicaciones aisladas y es por esto bastante común hallarse frente a ellas.

La conceptualización que se esboza en este trabajo se refiera a una visión más globalizadora del planeamiento en general, y por lo tanto, del planeamiento de la educación. El intento básico es el de encontrar un esquema de interpretación de la realidad que permita comprender los hechos concretos que han sucedido en latinoamérica en estas dos décadas de planificación. Las críticas y opiniones que sustentan una buena parte de los profesionales que han trabajado en este terreno en la región, se organizan de este modo en un esquema coherente, que permite integrarlas con visión prospectiva.

^{1/} OECD, General Secretariat: "Educational Planning and its relationship to policy" (Discussion Paper N° 5) in: OECD, Educational Policies for the 1970's, General Report, París, 1971. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones sobre la planificación de la educación en América Latina, Santiago de Chile, abril de 1974, mimeo. OEA-Ministerio de Educación de Chile, Seminario de planeamiento de la educación en América Latina, Lo Barnechea, Chile, 1974.

El proceso de gobernar

Siempre existieron - y se pueden diferenciar en un análisis - las funciones típicas de gobierno y administración, así como las diversas funciones características y necesarias para cualquier grupo social en orden a su subsistencia. En una cierta coyuntura - que se analiza en detalle en el capítulo II, en lo que se refiere a la situación en latinamérica - surgió la necesidad de manejar racionalmente el proceso de desarrollo de los diferentes sectores de la sociedad, y fue entonces cuando el hombre y las sociedades tomaron conciencia de la posibilidad de prever el futuro e intentar dar mayor racionalidad a la dirección de los procesos sociales.

En este sentido muy general, toda oficina y todo funcionario que actúe con cierta racionalidad está 'haciendo planeamiento'. Pero a nivel de la conducción superior de todo el complejo sistema educativo, la preparación y programación de las decisiones fundamentales escapa a las posibilidades de cualquier funcionario individual y de cualquier dependencia encargada de los problemas cotidianos.

Antes de este momento, el proceso de gobernar se encontraba organizado en dos instancias. Una de ellas era la fijación de objetivos, o sea los aspectos políticos inherentes a la función de gobierno; la otra, la estructura administrativa, cuya forma específica es la consecuencia de la fijación de objetivos determinados. La introducción de la racionalidad en el proceso de gobierno - concebido hasta ahora como política-administración - genera la necesidad de que se gobierne y se administre con criterios diferentes. La toma de decisiones racionales supone un gran cúmulo de información - de tipo estadístico, sociológico, económico, pedagógico, etc. -, profundidad de análisis de la misma, capacidad de estructurar soluciones coherentes y previsión de las consecuencias de cada decisión, por lo que se requiere un equipo especialmente preparado para esta tarea y que se dedique específicamente a ella. Es así como este proceso de gobierno, que hasta el momento reconocía sólo dos dimensiones o aspectos, ha integrado en las últimas décadas una tercera dimensión: el planeamiento.

Este, entonces, no es un nuevo campo o una nueva área, es más una nueva dimensión de análisis del proceso de gobernar. El planeamiento educativo es un intento de aplicar la razón a los procesos de cambio y desarrollo educativo; introduce la racionalidad en el grado en que permite a una nación lograr el óptimo uso de sus recursos humanos, materiales y financieros, para obtener sus objetivos educacionales y, al mismo tiempo, llegar a una efectiva coordinación entre el desarrollo educacional y otros tipos de desarrollo 2/.

El proceso de gobernar, tiene, de acuerdo con el presente análisis, tres dimensiones:

- La política: es básicamente ideológica, o sea la dimensión que determina el modelo de sociedad que se desea;
- El planeamiento: es fundamentalmente reflexiva, o sea, la dimensión que establece cuáles son las acciones que corresponde cumplir para lograr los

2/ Cfr. G.C. Ruscoe, The conditions for success in educational planning, IIEP, UNESCO, París, 1969, pág. 20.

objetivos.

- La administrativa: es esencialmente operativa, o sea la dimensión que determina cómo se van a ejecutar las acciones diseñadas para alcanzar los objetivos establecidos.

Es importante visualizar las interrelaciones de estas tres áreas disciplinarias: la política, la planificación y la administración. Todo intento de transformar la realidad - en este caso, de incidir sobre el desarrollo total o parcial de un sistema educativo - tiene aspectos políticos, de planificación y de administración, que se encuentran totalmente imbricados. No se trata de tres procesos yuxtapuestos que resultan uno la continuación del otro, sino que son tres dimensiones o aspectos de un mismo proceso, que adquieren énfasis o importancia relativa diferente según los diversos momentos del proceso mayor que es el intento de transformar la realidad - llamado en este estudio proceso de gobernar. El planeamiento se relaciona tanto con la política como con la administración 3/. Por esto las modalidades técnicas y metodológicas que asume la planificación están condicionadas por las características de los estilos políticos y administrativos en que ésta se encuentra inmersa. Por lo tanto, la efectividad de los logros de la planificación, más que el resultado único de la efectividad de las técnicas usadas, es, en gran parte, reflejo de las concepciones de los estilos políticos y administrativos. La llamada parte técnica del planeamiento está condicionada en alto grado por las dos dimensiones anteriores.

Es común ver señalado el fracaso de la planificación en América Latina debido a que no ha incidido en el desarrollo de los sistemas educativos de la región. Esta afirmación lleva implícito el supuesto de que la planificación tiene como objetivo la transformación de los sistemas educativos, o - por lo menos - la incidencia en los procesos de desarrollo de los mismos. Pero si se conceptualiza al planeamiento desde la perspectiva que aquí se plantea y se repiensa su función y responsabilidad, la demanda será bien diferente. La responsabilidad de transformar los sistemas educativos no recae exclusivamente sobre el proceso de planificación, aunque sí le corresponde en cuanto se trata de una de las dimensiones del proceso de gobernar, pero en la misma medida que también recae en la acción política y en la acción administrativa 4/. Requerir que el planeamiento incida por sí mismo en el desarrollo de los sistemas educativos es, según nuestro criterio, colocarlo totalmente fuera de sus posibilidades ya que, siendo solamente el puente entre la política y la administración, no puede actuar por sí con prescindencia de lo que ocurra en los otros dos campos.

La función específica del planeamiento

En las últimas dos décadas de evolución del planeamiento, la estructura social y educativa de América Latina se ha complejizado de tal manera que la realidad educativa actual es muy diferente cuantitativa y cualitativamente de lo que

3/ Cfn. entre otros, Mohammed Aref Ghaussi, Criteria for Appraising Educational Planning in Underdeveloped Countries, IIEP, UNESCO, París, 1968.

4/ Como dice Ruscoe: "... aún cuando las técnicas sean muy 'necesarias' para hacer un buen plan de educación, no son por sí mismas 'suficientes' para asegurar su éxito". G.C. Ruscoe, The Conditions ..., op. cit., 1969.

era en la década del 50 . Hoy la educación constituye la empresa institucional de mayor envergadura con que cuenta la sociedad, ya que afecta a la población en mayor medida que ninguna otra. Un número cada vez más grande de individuos en latinoamérica pasa cerca de un tercio de su vida vinculado a la educación formal.

La formidable expansión cuantitativa se ha unido a importantes cambios cualitativos en la estructura y función de la educación. La estructura de los sistemas se ha completado, sus funciones se han complejizado asumiendo además de las tradicionales de transmisión de conocimientos y pautas de comportamiento, las de control de tensiones y canalización de demandas 5/.

El modelo de planeamiento que fue útil hace dos décadas y que muchas veces sigue considerándose útil en la actualidad, ha perdido vigencia frente a esta situación. Se plantea de este modo la necesidad de redefinir la idea de la planificación, de tal manera que pueda corresponder a los requerimientos de la nueva sociedad. En primer lugar, es importante reiterar el carácter no independiente del planeamiento, que ha sido señalado en el punto anterior. También resultará útil caracterizar brevemente las funciones específicas de la planificación.

El planeamiento se relaciona tanto con la política como con la administración, y su tarea es la de servir de puente para cerrar la brecha entre las dos. Este puente se concibió tradicionalmente como una función puramente técnica, pero oponiendo técnica a función ideológica, política, comprometida. Es decir, se separó al planeamiento del proceso de gobierno no considerándolo una dimensión del mismo, sino yuxtaponiéndolo a él. La brecha entre la política y la administración - entre lo que se decide que se quiere hacer y lo que se hace - implica por supuesto todas las tareas que hasta ahora se han considerado técnicas, y que podríamos denominar elaboración de planes. Entre estas se han contado el diseño de planes, la realización de estudios e investigaciones, la elaboración de diagnósticos, la formulación de programas, etc. No obstante, a estas funciones que tradicionalmente se han considerado como propias del planeamiento, se le debe agregar otras que completan el espectro.

Una de las actividades que sirven a los efectos de cerrar la brecha entre la decisión política y la implementación de medidas, es la de crear la necesidad social de que algo cambie a través de la difusión de la conciencia de que una situación dada constituye un problema que requiere solución. La concientización de la sociedad sobre los problemas que deben solucionarse en un área o sector sería una de ellas. Así, por ejemplo, el planeamiento colaboró para que en América Latina se tomara conciencia generalizada acerca de las deficiencias del sistema educativo. En la actualidad referirse a problemas como el de la deserción escolar, repetición, ausentismo, diferencias regionales, etc., es habitual. A partir de los trabajos de los planificadores, muchos planteos pasaron al texto de los discursos políticos y de éstos a la opinión pública, llegándose a una divulgación amplia de los problemas y carencias de la educación. Esta tarea de denuncia social a la contribuyó la planificación es muy significativa.

5/ G.W. Rama, Educación, imágenes y estilos de desarrollo, UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC 6, Buenos Aires, 1977.

En tercer lugar, podemos hablar de una función de laboratorio de ideas, que es asimismo propia del planeamiento. Si bien la participación del planeamiento en el proceso de gobernar es la de establecer las acciones para implementar la política, ello no implica que la planificación - como las demás dimensiones - no tengan cierto campo propio que les permite suplir las carencias de los demás y actuar como retroalimentadores de las demás dimensiones.

En situaciones en las cuales la dimensión política es poco dinámica, y aún en casos en que no ocurra esto, otra de las funciones del planeamiento es la de elaborar nuevas conceptualizaciones sobre los aspectos técnicos y no técnicos de la educación, plantear bases de políticas, abrir brechas para la transformación de los sistemas educativos. Al incrementarse cuantitativa y cualitativamente la educación, hubiera sido necesario que la planificación presentara bases para sistemas educativos alternativos, reflexionara sobre la utilidad real de la educación prestada a cada uno de los sectores de la sociedad, planteara proyecciones a largo plazo de las tendencias que se percibían y de sus consecuencias sociales.

"Durante la década del 60 ha sido difícil ver cómo ha servido el planeamiento su propósito de ser una técnica racionalizadora de la política educativa. Ha sido también difícil detectar cuáles son las futuras consecuencias e implicancias de muchas de las decisiones educativas tomadas en la realidad, debido a que rara vez se han acompañado de un análisis de consecuencias" 6/.

Teniendo en cuenta estas tres funciones, podemos afirmar que probablemente el mayor producto de la tarea planificadora en América Latina ha sido hasta ahora poco visible, pero tal vez en el futuro tenga mayores alcances. Nos referimos al aporte que ha ofrecido en cuanto a la creación de actitudes más científicas y favorables al cambio; al reconocimiento por parte de los organismos públicos de la necesidad de introducir criterios de previsión, racionalidad y eficiencia; a la consideración crítica del valor limitado de las metodologías importadas y a la búsqueda de metas y de mecanismos más realistas; a la aceptación de que la planificación no es un proceso "per se", aislado, sino articulado en todo el proceso de desarrollo planificado del país.

Los principales productos de la planificación educativa, aunque de nivel y de calidad diversa, han permitido tomar conciencia del gradual crecimiento de una visión de conjunto y ofrecer a los centros de decisión de cada ministerio de educación un panorama global. "No es difícil ver las limitaciones del planeamiento concentrado en factores técnicos. El énfasis en los objetivos cuantitativos y en modelos matemáticos de planeamiento cada vez más complejos, conduce a un tipo de planificación que distorsiona la realidad al ignorar muchas variables importantes" 7/. La función técnica tradicional que se ha considerado hasta ahora como específica del planeamiento, ha de ensancharse para integrar todas las otras

6/ OECD, Educational Policies ..., op. cit., 1971.

7/ K.R. Mc Kinnon, Realistic Educational Planning, UNESCO, IIEP, París, 1973.

funciones y acciones necesarias para que la planificación pueda ser efectivamente puente entre política y administración.

Pero por otra parte, también es importante reconocer que para que esto sea posible, la estructura institucional que hasta ahora ha tenido como responsabilidad la tarea de planeamiento, tiene que complementarse con otras estructuras que permitan llevar a la práctica las diversas tareas específicas de la planificación. El planeamiento es, en esta perspectiva, una función de la sociedad, y la posibilidad de que se instrumente depende de que se organicen mecanismos diversos que se basen en dos características que definen a esta nueva óptica de la planificación: la participación y la investigación.

La relación política-planeamiento

Algunos especialistas en planificación afirman que el planeamiento tiene un gran contenido ideológico, que nació portando una ideología, y que implica la concreción de una política; esta afirmación se opone a la concepción exclusivamente técnica con que otros especialistas han presentado a la planificación en diversas oportunidades, concibiéndola como una actividad aséptica y profesional, cuyos criterios científicos justifican el hecho de que las acciones propuestas en los planes y programas son las mejores.

El tratamiento se hace habitualmente como si en realidad las alternativas de planeamiento no fueran alternativas políticas. Las decisiones relativas a poner en la práctica esta o aquella estrategia alternativa implican favorecer más o menos algún sector de la población en detrimento de otros; asignar más recursos a un nivel educativo que a otro; realizar las acciones en más o menos tiempo; optar por un objetivo u otro. Cualquiera de estos ejemplos lleva implícita una decisión de tipo político y se trata, por lo tanto, de decisiones políticas aunque asimismo se trate de decisiones de planeamiento y, en ese sentido, con requerimientos de orden técnico.

Lo que no es habitual es que se destaque que el planeamiento es un proceso inmerso en la política, y no separado de ella. Aún cuando se reconozca la cercanía de uno y otro, se los conceptualiza como dos procesos separados, que tienen ciertas áreas en las cuales se relacionan, pero cuya relación fundamental es de continuidad ^{8/}. La conceptualización del planeamiento como una dimensión del proceso de gobernar estrechamente imbricado en la política, se evidencia en los requerimientos que hace la política al planeamiento, incluso dentro de la función que hemos llamado técnica. Tanto la fijación de los objetivos del plan, como la jerarquización de las metas y la formulación de estrategias, son funciones de neto carácter político, pero absolutamente necesarias para el planeamiento e indiscutiblemente inmersas en él.

En latinoamérica la estructura institucional de la dimensión política ha mantenido muchas veces una relación de paralelismo - cuando no de oposición - con

^{8/} R.C. Rowley: The Politics of Educational Planning in Developing Countries, IIEP, UNESCO, 1970.

la planificación. Los políticos - que en última instancia son los que deciden la aplicación de los planes - son extremadamente concientes de las reacciones de la sociedad; esto ha llevado a que muchas veces hayan preferido enfrentarse con los planificadores y no con los grupos que se verían afectados por los planes. La frecuencia con que se rechazaron los planes desde la estructura política, supone que a menudo los planificadores no se han ocupado de los problemas considerados prioritarios; es decir, que entre lo que ellos han visto como importante, y lo que los que deben decidir ven como importante, hay una marcada diferencia.

La función de los políticos es la de elegir los objetivos de la sociedad. Muchas veces los planificadores, al asumir objetivos propios, han competido en esta tarea, reforzando de esta forma las resistencias de los políticos. Pero también los políticos han rechazado a veces a la planificación por el contenido de racionalidad que ésta implicaba, lo cual limitaba el campo a las pautas particularistas vigentes habitualmente en la estructura institucional política.

La separación entre estructura política y estructura de planeamiento ha sido una constante en la gran mayoría de los países, salvo en el caso de aquellas ideologías para las cuales la racionalidad constituye un elemento positivo, lo que permite la valorización de las actividades de planificación.

La planificación de la educación no tiene mucho sentido - en su significado amplio por lo menos - si no se enmarca en un proyecto global de sociedad suficientemente explicitado. Por esta razón, aunque el nuevo enfoque de la planificación educativa en algunos países haya permitido abrir brechas en las concepciones casi monolíticas de los ministerios - que no conciben en la práctica otra forma de educación que no sea a través de la escuela - y se hayan podido realizar algunas experiencias en orden a la creación de mecanismos de educación extraescolar, participación de la comunidad en el proceso de planificación, etc., no se puede asegurar que estas brechas tengan impactos definitivos en lo referente a la transformación de la realidad educativa, por no existir un proyecto global. Hay incompatibilidades entre una verdadera planificación educativa y sistemas económicos excesivamente conducidos con criterios "laissez faire".

La relación administración-planeamiento

La necesidad de una estrecha relación entre los aspectos administrativos y los de planeamiento es evidente, ya que a los planificadores les corresponde señalar las principales acciones a llevar a cabo y a los administradores ejecutarlas. Esta relación se verifica en dos aspectos. El primero de ellos es que para que la planificación pueda realmente cerrar la brecha entre política y administración, toda el área de funciones técnicas del planeamiento debe tener en cuenta la estructura administrativa para la cual se está planificando. Esto implica que la programación y los planes operativos deben ajustarse a la realidad administrativa existente en el país ^{9/}. El otro aspecto es que la estructura administrativa en sí misma debe aceptar la función del planeamiento y estar acorde con el. Como puede apreciarse, las modificaciones deben darse en ambas dimensiones del proceso.

^{9/} Mohammed Aref Ghaussi: Criteria for ..., op. cit., 1968.

No obstante, lo que ha caracterizado la situación en latinoamérica a juzgar por las opiniones de los especialistas en el área, ha sido la indiferencia - cuando no el conflicto - entre estos dos aspectos. En la mayoría de los países, durante la etapa del surgimiento de la planificación educativa, los grupos de planificadores se mantuvieron y fueron mantenidos separados de la estructura burocrática existente. Formalmente formaban parte de ella, pero en la realidad no existió integración sino más bien una yuxtaposición de ambos grupos. Esta situación es señalada por muchos especialistas y parecería por lo tanto que ha sido habitual en los países de la región.

Las desconfianzas y recelos fueron mutuos. Los planificadores muchas veces partieron de una errónea concepción del papel de la planificación en el proceso administrativo, lo que ocasionó que no fuera raro el caso en que propiciaban para sí mismos funciones que excedían a las propias de la planificación. Por otra parte, tampoco aceptaron integrarse a los esquemas de administración preexistentes, dado que éstos no presentaban por lo general las características ideales que debía reunir un sistema administrativo acorde con el planeamiento. El reforzamiento de esta actitud fue dado en particular por el proceso de elaboración de documentos de planeamiento, en especial de los planes. Estos documentos frecuentemente fueron redactados por las oficinas de planeamiento de los Ministerios de Educación, pero no en función de coordinadores de las orientaciones y propuestas de los diversos organismos ministeriales, sino por sí mismas con escasa participación de los docentes y de la opinión pública, y también de la misma estructura político-administrativa de la educación.

Muchas veces los planes han sido autogenerados por las oficinas de planeamiento, sin dar participación a los responsables de la ejecución. Esta situación no pudo tener otra respuesta por parte de las autoridades administrativas que la negativa a implementar las acciones postuladas en los planes. Otra de las consecuencias de estos planes autogenerados es el hecho de que no integran la experiencia de los administradores, y la desconocen. Por lo tanto, el resultado son los planes generales y poco concretos que habitualmente se han elaborado.

Las limitaciones de los planificadores, que por lo general no han dado la importancia que merecía a esta relación, han tenido consecuencias bastante graves. El interés principal ha estado orientado a generar enfoques metodológicos cada vez más amplios, preocupándose por incluir los puntos de vista de otras disciplinas, pero este trabajo no ha llegado a producir enfoques metodológicos en donde se puedan aprovechar las técnicas del "know-how" de los administradores, ni en lo específicamente administrativo ni en lo educativo. Estas técnicas del "know-how" administrativo y educativo podrían haber resultado un mecanismo idóneo para superar las características de inviabilidad y generalidad propias de muchos de los planes.

También contribuyeron a este estado de cosas las actitudes y percepciones de los administradores. Estos se limitaron a reproducir sus esquemas tradicionales de administración, en los cuales no había lugar para la planificación. La incorporación de personal especializado en planeamiento en puestos relativamente altos de la estructura burocrática, unida a una capacitación y entrenamiento diferentes, provocó una gran resistencia en el personal de administración. Entre los factores que pesaron para objetar al personal de planeamiento, estuvo su inexperiencia administrativa, su juventud, sus criterios completamente diver-

gentes de los habituales en el medio, su concepción diferente de lo que debía nacerse en el sector. La oposición expresada entre ambos grupos puede caracterizarse como la oposición entre la profesionalización y la experiencia. Se planteaba un nuevo modelo de racionalidad, distinto del surgido de la experiencia, y es de señalar que tanto los planificadores como los administradores fueron incapaces de comprender la necesidad de integrar los nuevos enfoques profesionales, aportados por los primeros, que remozarían y adecuarían la educación a los requerimientos del momento, con la experiencia de los segundos, lo que hubiera llevado a encontrar mecanismos reales y viables para implementar los cambios. En estos casos, la estructura de planeamiento fue una estructura totalmente paralela a la de gobierno y a la administrativa, y en lugar de cumplir la función de ser puente entre ambas, se constituyó en una vía más sin conexión con las otras dos.

No obstante, esta situación ha sido posible porque ha tenido otras funciones. No ha faltado el caso en que gobiernos no transformadores han alentado unas veces - y soportado otras - la tarea de estos grupos de planificadores, cuya labor giraba en el vacío y cuya función latente era actuar como mecanismos de control y absorción de sectores intelectuales más avanzados ideológicamente. La localización del grupo de planificación en la cúpula administrativa - y su aislamiento del resto de los niveles - limitaba las posibilidades de que el planeamiento fuera efectivo en términos de transformaciones, debido a que no estaba relacionado en forma muy directa con las otras dos instancias del proceso de gobierno.

En resumen, como la dimensión administrativa se distribuye en una serie de funciones e instancias, el planeamiento tiene que tener un lugar en cada una de ellas. Creemos entonces indispensable que se reelabore la concepción de administración y en especial su relación con el planeamiento.

La participación en el contexto del planeamiento

A fin de complementar la conceptualización del planeamiento que se esboza en este capítulo, es necesario referirse brevemente al lugar que ocupa la idea de la participación en ese contexto, por la importancia intrínseca que creemos reviste este concepto 10/.

Se ha señalado brevemente en el punto referido a la función específica del planeamiento, la necesidad de superar las limitaciones de los actuales modelos de planificación y la importancia de elaborar una conceptualización que integre todos los aspectos que han aparecido como relevantes en este campo. La participación, conjuntamente con la investigación, resultan dos características de suma significación en la conceptualización que se propone, ya que ambos elementos son los encargados de producir y alimentar la dinámica interna de la función planificado-

10/ OECD, Participatory Planning, París, 1974. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Metodología de planificación de la educación para el desarrollo integrado de zonas rurales, versión preliminar, Santiago de Chile, enero, 1977, mimeo.

ra. No obstante, es conveniente señalar que, habitualmente, la temática de la participación surge como respuesta a la ya señalada discusión acerca de por qué la planificación educativa no ha llegado a incidir en los procesos de desarrollo de los sistemas educativos, como se esperaba que lo hiciera.

La propuesta de integrar a los grupos afectados por los futuros cambios en las diferentes etapas del proceso de planificación, aparece como una alternativa que supuestamente puede contribuir a superar ciertos obstáculos, como la resistencia al cambio, que operan en el momento de la ejecución de los planes. La participación se presenta entonces, como el instrumento que servirá de solución para que la planificación rinda sus verdaderos frutos -es decir, favorezca los cambios- tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados; tanto en las ideologías transformadoras como en las de tipo "statu quo".

Sin embargo, es necesario diferenciar el papel que puede jugar esta nueva propuesta según el contexto en que se la inserte. La participación puede aparecer con una de estas dos funciones: a) como mecanismo del sistema social dominante para superar las resistencias que genera todo proyecto de cambio; b) como mecanismo ideológico que la utiliza como medio de transformación de las relaciones sociales imperantes en la sociedad.

En las sociedades en las que los objetivos del planeamiento no cuestionan los valores básicos -o sea en aquéllas en las que la imagen objetivo no es alternativa de la que existe- la participación tiene un valor "burocrático", es decir, que lo que se intenta es que se cumplan mejor las acciones que se presentan. Esta participación burocrática ha llegado a generarse luego de un proceso cuyos pasos, a grandes rasgos, podrían ser los siguientes:

- la sociedad reconoce la necesidad de la existencia de la planificación
- el planeamiento trata de imponer criterios lógicos y racionales a los procesos de conducción administrativa y política
- la forma de operar es básicamente verticalista, ya que los grupos planificadores se asientan en la cúpula de las estructuras ministeriales
- este esquema provoca resistencia para su cumplimiento al afectar situaciones establecidas
- surge la participación como solución para que el planeamiento tenga viabilidad 11/.

Estas experiencias enfatizan el papel de la participación en los aspectos más instrumentales del proceso de planeamiento -o sea aquellos que se encuentran más cerca de la dimensión administrativa. Pero estos casos no permiten cuestionar los objetivos y metas, o sea aquellos aspectos que se encuentran más cerca de la dimensión política, que son los que condicionan el rumbo de la transformación que se intenta. Por esto la participación burocrática es sólo un mecanismo administrativo que cumple con la función de allanar las dificultades que se van encontrando al implementar las

11/ Cfr. OECD, Reviews of National Policies for Education, Ireland, París, 1971.

decisiones políticas ya tomadas.

Contrariamente a esta situación, la participación puede tener un valor ideológico. Este es el caso en el que la imagen objetivo de la planificación supone una transformación de las relaciones sociales existentes, integrando como un logro deseable la participación como valor de la sociedad. En este caso, en lugar de ser un mecanismo administrativo, es un mecanismo político y el contenido real del mismo no se reduce a la participación en los aspectos administrativos, sino que llega a incidir en las discusiones sobre el tipo de educación que es necesario, las necesidades específicas de la comunidad, etc.

Se ha señalado ya que el planeamiento es una función de la sociedad que supera la estructura institucional única en que ha estado hasta ahora inmerso. Las diversas funciones específicas que debe asumir, implican la necesidad de que se encuentren otras estructuras que las cumplan para complementar y completar la función de elaboración de planes -que se ha llamado también técnica- para la cual han sido creadas las oficinas ministeriales de planeamiento educativo. Estas otras estructuras deberán ser diversas y adaptarse a las características y necesidades de los países, pero su rasgo común es que deberán ser estructuras que posibiliten la participación de distintos sectores de la sociedad en la tarea de planificación. La función de denuncia social del planeamiento, por ejemplo, implicará estructuras de participación con base muy amplia, ya que en ella deberá complementarse el grupo de planificadores con la comunidad, a fin de que esta acción recíproca produzca la autoconciencia sobre los problemas a solucionar.

Un real proceso de desarrollo debe tender a que cada comunidad nacional desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo. Solo un proceso de esta naturaleza -generado auténticamente en las bases y no impuesto artificialmente desde los niveles superiores- permitirá lo que, en definitiva, es uno de los objetivos fundamentales de la educación: el cambio de actitudes de la población. Este cambio de actitudes requiere un proceso largo, con etapas sucesivas, en el que la participación juega un papel preponderante. Incluso es importante tener en cuenta que el cambio de actitudes y la participación se condicionan recíprocamente. A medida que se obtienen cambios en las actitudes se posibilita una mayor participación, lo que estimula una mayor transformación de las actitudes de la población. Por ello se puede afirmar que la participación puede constituirse en uno de los medios más efectivos de la educación permanente 12/.

Otras estructuras de participación podrán ser: comisiones permanentes o ad-hoc para estudiar la factibilidad de un cambio, proponer una o más alternativas a ser discutidas por grupos o público interesado; consejos nacionales de innovaciones para orientar experiencias, que realizarán los docentes o establecimientos interesados, y para formular regulaciones generales para la realización de experimentos libremente por parte del cuerpo docente; grandes discusiones nacionales sobre temas de educación, instrumentadas ya sea a través de los periódicos, en reuniones especiales, etc. 13/.

12/ Norberto Fernández Lamarra: Estrategias y perspectivas de una metodología de planificación de la educación en relación con la dinámica de población, Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, octubre de 1975.

13/ OECD, Reviews of National Policies for Education: Norway, París, 1976.

El proceso de planificación requiere participación, tanto por parte de la administración educativa como por parte de la población en general, y los diferentes mecanismos deberán contemplar la forma de cubrir todo el espectro. La participación de la administración debe iniciarse con los niveles superiores y técnicos de la conducción educativa y abarcar gradualmente hasta los niveles inferiores, es decir, comprender la totalidad del personal del servicio educativo. La integración de todos los niveles del personal y de la población en el proceso de planificación, permite alcanzar niveles de microplanificación y de formulación de proyectos específicos, lo que de otra manera resulta prácticamente imposible. En este punto es donde converge la participación de la administración con la de la población, ya que para estos proyectos específicos deben trabajar conjuntamente.

Para que la participación de la población en el proceso de planificación educativa pueda ser realmente concretada, será necesario disponer de metodologías de planeamiento, de investigación social y de procesamiento de información más simples, concretas y específicas, y no, como habitualmente ocurre, altamente sofisticadas.

II. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

Principales factores que han coadyuvado al surgimiento y expansión de la planificación educativa en la región

A fin de explicar las características de la evolución de la planificación educativa en América Latina en estas dos últimas décadas, es de interés analizar los factores que han coadyuvado a este proceso, tanto en cuanto al surgimiento como a su posterior expansión. Por supuesto que algunos de ellos difieren en cuanto a su significación de un país a otro, de una época a otra. Sin embargo, existe considerable consenso en las apreciaciones de los planificadores consultados, muchos de los cuales han sido partícipes del proceso en cada país desde su inicio.

En términos generales se reconoce tanto la existencia de factores vinculados con problemas y circunstancias de carácter endógeno al sistema educativo como de otros de orden exógeno al mismo. De igual manera, otros se relacionan con las ideologías predominantes tanto en la región como fuera de ella. Entre los factores de mayor significación que explican el surgimiento y evolución de la planificación educativa, pueden destacarse los siguientes:

a) La fuerte demanda de servicios de educación en todos los niveles, que fue acompañada por una ampliación de la oferta educativa, mediante un gran crecimiento del número de plazas disponibles. La mayor demanda fue generada, por una parte, por la explosión demográfica que ha registrado América Latina en las últimas décadas, que la ha convertido en la región del mundo cuya población ha crecido más aceleradamente en los últimos veinticinco años. A este crecimiento demográfico se agrega la mayor demanda de educación de diversos sectores sociales que aún no habían tenido acceso al sistema educativo - o lo habían tenido muy parcialmente - como resultado de un lento pero progresivo proceso de democratización de la estructura social latinoamericana ^{14/}.

Por otra parte, las características que fue adquiriendo la economía mundial a partir de la última postguerra, incidieron también significativamente en el acrecentamiento de la demanda educativa. En algunos países de la región - en general los de mayor desarrollo relativo -, se planteó un proceso de industrialización para la sustitución de importaciones que generó requerimientos de mayor nivel educativo para la mano de obra, tanto de nivel superior y técnico como de educación básica y alfabetización. Asimismo se fue creando una economía de consumo que, por sus características productivas, exigía disponer de mercados más amplios y de mayor número de consumidores de determinados bienes y servicios

^{14/} Un análisis más completo de los aspectos poblacionales y sociales que han generado una mayor demanda de educación véase en N. Fernández Lamarra: "Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina" en Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe, Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1976.

hasta entonces restringidos a ciertos sectores sociales o a los países desarrollados. En los restantes países en los que no se dio dicho proceso de industrialización, se registraron, algo más tarde, efectos relativamente similares en cuanto a la difusión de pautas para el consumo de productos importados de los países centrales. Estos procesos contribuyen a explicar el acrecentamiento de la demanda de educación en la región y la ayuda que han brindado los gobiernos de los países de gran desarrollo industrial al crecimiento de la oferta educativa disponible.

La planificación de la educación ha intentado racionalizar los permanentes desequilibrios entre una demanda cada vez mayor y una oferta con gran crecimiento pero siempre insuficiente.

b) La ampliación y complejización de la estructura académica y administrativa de los sistemas educativos, producto del crecimiento cuantitativo y del relativo completamiento de los niveles y modalidades. A partir de la década del 50 en gran número de países de la región aparecen de manera clara y definida niveles y modalidades hasta el momento embrionarios. Así, por ejemplo, se puede recordar el proceso de diferenciación del nivel preescolar con respecto al primario; el surgimiento de la significación propia del nivel medio con una diversidad de modalidades y opciones, y la creación de nuevas carreras y especialidades y de gran número de universidades en el nivel superior. Esto no significa que con anterioridad no se prestara educación pre-primaria, media o superior en esos países, sino que fue en este momento cuando dichos niveles adquirieron plena autonomía académica y administrativa, y se estructuraron con función y objetivos propios dentro del sistema educativo.

De esta manera, ante la ampliación cuantitativa y cualitativa del sistema, la administración educativa se hace necesariamente más compleja: se crean nuevos servicios de conducción y de apoyo técnico; se incrementa masivamente el número de personal involucrado en el funcionamiento de los servicios, especialmente el docente; se amplía la cobertura geográfica de los establecimientos escolares; se intensifican las presiones de los distintos sectores sociales en procura de obtener para sí mejores y más específicos servicios de educación.

Frente a esta situación de mayor complejidad estructural, el planeamiento de la educación aparece como una respuesta que puede facilitar la conducción y administración de los sistemas educativos, apelando en una primera etapa a la aplicación de las nuevas metodologías surgidas en el campo de las ciencias de la administración.

c) La necesidad de adecuar la educación a las exigencias vinculadas con el desarrollo de los países y de incorporarla al proceso de planificación económica surgido en la región en la década del 50. A través de la planificación educativa se incorporaron al área algunas de las reflexiones sobre la problemática del desarrollo que en estos años se iniciaron en América Latina en relación con distintas líneas ideológicas. Si bien estas reflexiones permitieron desarrollar algunas estrategias educativas específicas, globalmente no incidieron sino en forma muy parcial sobre el sistema educativo.

No obstante, la concepción del lugar que ocupa la educación en el sistema social, su posible incidencia en el desarrollo, etc., condicionó, desde el punto de vista ideológico, las concepciones que se manejaron en el área que nos interesa. Uno de los efectos principales ha sido el de la escasa comprensividad

de la definición del objeto a planificar, del cual se desconocieron - en un primer momento -, los aspectos que no fueron aprehensibles con los esquemas economicistas. Otro efecto importante ha sido la utilización de enfoques y metodologías originadas en el campo económico que - como la de recursos humanos o la de tasas de retorno - brindaron aproximaciones muy parciales a la planificación educativa.

La falta de una reflexión profunda y realmente abarcadora de todo el fenómeno educativo y los efectos muy parciales sobre la planificación, han impedido, hasta el momento, una adecuada definición de los auténticos requerimientos que un proceso de desarrollo plantea a la educación y la ausencia de políticas y estrategias con alternativas claras y específicas que posibiliten la formulación de planes de educación orientados a la satisfacción de estos requerimientos.

d) El desarrollo de la planificación educativa en otras regiones, particularmente en los países más desarrollados, es un factor que ha influido notoriamente en su surgimiento y expansión en América Latina. La situación de aceptación indiscriminada de innovaciones, adelantos, incluso modas, de los países desarrollados por parte de las regiones periféricas - fenómeno de demostración - puede explicar en gran medida este hecho. Si bien, como se vio en los puntos anteriores, existían condiciones estructurales de la región que determinaron la necesidad de introducir el planeamiento en el área de la educación, la integración de este proceso en latinoamérica siguió, en gran medida, la pauta de importación acrítica, característica de la relación entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. "Numerosos proyectos de investigación y planes ilustran claramente la existencia de estereotipos importados que tratamos de aplicar a nuestro medio social. Culturalmente dependientes, tenemos una innata propensión por aplicar métodos y modelos cuya validez muchas veces no ha sido ni siquiera probada en los países centrales de origen, pero que son la última moda en cuanto al avance científico en el campo" 15/.

De esta manera se explica que, en sus primeras etapas, la planificación se haya centrado en temáticas excesivamente economicistas - que eran las que prevalecían en esos momentos en los esfuerzos de planeamiento orientados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los países desarrollados - o que haya asumido el método de requerimientos de recursos humanos, que tuvo como origen el notorio déficit de mano de obra de nivel superior y técnico en los países centrales, luego de la última guerra mundial. Esta situación no se reproducía en todos los países latinoamericanos; en algunos, como la Argentina, existía cierto superávit de ese tipo de recursos humanos en razón de que la estructura económica, con una industrialización de caracte-

15/ E. Browne y G. Geisse: "Planificación para los planificadores o para el cambio social", en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE, Santiago de Chile, octubre, 1971, Vol. 1, Nº 3.

rísticas diferentes, planteaba otras necesidades de mano de obra 16/. Por el contrario, problemas esenciales en América Latina eran el subempleo de los recursos humanos de alto nivel de calificación o el éxodo de los mismos hacia los países desarrollados a partir de la década del 60, que reciben de esa manera una asistencia que supera el nivel de las inversiones que puedan haber realizado en el área educación en América Latina a través de la cooperación financiera y técnica, ya sea por vía bilateral o a través de las entidades internacionales bajo su orientación.

e) Además de estos factores coyunturales que se han dado a partir de las circunstancias de la situación en América Latina, es necesario tener en cuenta otro realmente importante, que es el configurado por la ideología predominante en los países centrales hacia la segunda mitad de la década del 50 y comienzos de la del 60: el desarrollismo. Esta ideología postula un modelo de desarrollo mundial basado principalmente en las características organizativas de los países centrales. La idea es que este modelo puede, y debe, imitarse, y que lo que hace que los países periféricos no se hayan desarrollado es la falta de organización racional en sus estructuras; es decir, que dado un objetivo - en este caso el denominado desarrollo - basta con una adecuada organización y racionalización de los medios y recursos para ser obtenido. Por ello, resulta de gran importancia para esta ideología la planificación, ya que ella es la que brinda la oportunidad de orientar los procesos sociales hacia los objetivos que se haya determinado 17/

Dentro de la concepción desarrollista - que primero surge como una doctrina económica y luego incorpora los aspectos sociales, ya que en un primer momento lo social fue totalmente residual -, la educación tiene un papel específico que cumplir, de carácter estrictamente instrumental. Su misión es la de ser un medio para el desarrollo de la sociedad y su función la de ocuparse de la formación de los recursos humanos necesarios para el crecimiento económico 18/.

f) La ideología 'planificadora' de los planificadores fue, especialmente en los primeros años, un factor fundamental para el surgimiento y expansión del proceso. La denominamos de esta manera, aunque en realidad abarca posiciones ideológicas diversas pero unificadas en una idea fuerza sobre el papel de la planificación, como solución para el cambio social a la que los planificadores de

16/ J.P. Bérard, plantea en su trabajo Les problèmes posés aux planificateurs par les économis en voies de développement, IIEP, UNESCO, 1974, que, dado que las economías de los países subdesarrollados no tienen los mismos rasgos que las economías desarrolladas, el planificador que conoce éstas, no necesariamente conoce aquéllas. Los planificadores están recién aceptando que la estructura del subdesarrollo no es la estructura del desarrollo y, por ende, no se pueden transplantar soluciones sin cuestionar su viabilidad.

17/ Aldo Solari, desarrolla los diferentes modelos de educación y sociedad que se proponen después de la postguerra y las diferentes etapas que pueden distinguirse en la evolución de los fundamentos de las políticas educacionales. Aldo Solari, "Desarrollo y política educacional en América Latina", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, primer semestre de 1977, N° 3.

18/ G.W. Rama, op.cit, 1977.

las primeras etapas han sido adeptos, tanto en el campo económico como en el de la educación. Esta llevó a concebir a la planificación más como una misión de grupo que como una decisión social y política.

Esta concepción fue quizás en el momento inicial muy útil para imponer y expandir la idea del planeamiento a pesar de las resistencias de sectores públicos y privados no identificados con la planificación. Pero esto mismo la llevó al aislamiento de los niveles de decisión política y de gestión administrativa, cuya importancia se ha señalado ya en el capítulo anterior. En muchos casos, los planes y demás productos de la planificación respondían más a las concepciones políticas de los propios planificadores que a las vigentes en ese momento en el país. Esto coincidió con una etapa de aperturismo ideológico y de democratización del proceso político, propia de la concepción desarrollista vigente, que permitió incorporar a las incipientes estructuras técnicas de planificación a profesionales jóvenes con ideologías relativamente progresistas en cuanto al cambio y transformación de la sociedad.

g) El papel de las entidades de asistencia financiera y de las acciones internacionales de cooperación técnica ha sido decisivo en la expansión y orientación del proceso de planificación general y educativo. En gran medida, la formulación de los primeros planes globales, denominados de desarrollo, ha sido la respuesta a los requerimientos de las entidades de asistencia financiera internacional o bilateral que desde comienzos de la década del 60, particularmente a partir de la Conferencia de Punta del Este, han exigido que todas las solicitudes de crédito estuviesen enmarcadas en planes integrales 19/.

Ricardo Cibotti, señala que 'desde el comienzo del último decenio es habitual que los organismos financieros internacionales, e inclusive los países que otorgan créditos, exijan que la ayuda externa se encuadre en un plan de desarrollo. Este requisito hizo que muchos gobiernos obligaran a los mecanismos de planificación a presentar planes cuyo objeto fundamental era conseguir financiamiento externo. De esta época data la aparición de una cantidad de planes que centran la atención en el problema del financiamiento global interno y externo, compatible con ciertas etapas de crecimiento' 20/. Esta situación determinó las características principales de los capítulos de educación de los planes de desarrollo, y aún de los aspectos de metas y programación de los de educación, en los que el énfasis estuvo en la compatibilización de las proyecciones financieras más que en la implementación de políticas y objetivos.

Las acciones de cooperación técnica y de capacitación de los organismos internacionales tuvieron un papel muy significativo en la orientación conceptual y metodológica de la planificación y en la formación de sus cuadros técnicos. La CEPAL, y posteriormente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, influyeron decisivamente en los procesos de formulación de políticas y de planificación general en la región, hasta el punto de poder distinguirse una denominada 'concepción cepalina' de estos procesos. En el campo de la educación,

19/ Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones ..., op. cit., 1974.

20/ Ricardo Cibotti et al: "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en ILPES-OEA-BID Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI Ed., México, 1974.

la UNESCO, en una primera etapa junto con el ILPES, y la OEA han orientado significativamente la evolución de la planificación. Hacia la mitad de la década del 60 tuvo una importante influencia en esta materia un organismo intergubernamental ajeno a la región, la OCDE, particularmente en cuanto al enfoque sobre los requerimientos de recursos humanos.

En términos generales, los especialistas que han emitido opinión han coincidido en la significativa influencia que tanto la cooperación técnica como la capacitación brindada por los organismos internacionales han tenido en sus respectivos países.

Etapas del desarrollo de la planificación educativa

Como resultado de los diversos trabajos llevados a cabo en el área de la planificación de la educación en los últimos veinticinco años, se han sucedido diversos enfoques, no sólo en latinoamérica, sino también en los países desarrollados. Los planificadores han intentado distintas vías a través de las cuales realizar sus tareas, las que en la práctica fueron mostrando las carencias de que adolecían y prepararon, de este modo, el terreno para la aplicación de concepciones más acabadas e integrales. Los enfoques utilizados para planificar en el sector educación han sido descriptos en numerosos trabajos, lo que también ha contribuido a la toma de conciencia de las limitaciones y ventajas de cada uno de ellos 21/. Por ello, no creemos oportuno desarrollar un análisis detallado de los mismos.

El surgimiento del planeamiento de la educación se originó como reacción a los problemas urgentes y acuciantes de la educación anteriormente mencionados por lo que a esta primera etapa se la puede denominar de planeamiento reactivo 22/. Dado ese carácter, este enfoque resultó unilateral. En cada caso se tomó como punto focal una de las situaciones problemáticas, lo cual generó la dispersa gama de prioridades de la planificación educativa. En esta etapa existieron diferentes enfoques de la planificación tanto en Latinoamérica como en otras regiones durante los años 1950 y 1960. Todos los enfoques que habitualmente se plantean como típicos de la planificación en Latinoamérica se

21/ Cfr. entre otros, M. Blaug: Second Thoughts on Approaches to Educational Planning; University of London Institute of Education and London School of Economics, mimeo. W.C. Bowen, "Valoración de la contribución económica de la educación" en Economía de la Educación, Textos escogidos, Editorial Tecnos, Madrid, 1972. J. Chong Sánchez: La microplanificación de la educación, Lima, enero, 1976, mimeo. N. Fernández Lamarra: Planificación de la educación y su relación con la dinámica de población. Enfoques metodológicos y fuentes de información, Oficina Regional de Unesco, Santiago de Chile, mayo de 1975, Serie SEM DPPE, Doc. ID. J.P. Jallade, Educational Planning Methods, Conference on Policies for Educational Growth. Background Study N° 8, OECD, París, 1969. OECD, Educational Policies ..., op. cit., 1971. S. Romero Lozano, "Diferentes enfoques sobre la naturaleza y los propósitos del planeamiento de la educación", en Algunos aspectos y problemas del planeamiento de la educación, ILPES, Santiago de Chile, 1966.

22/ OECD, Educational Policies ..., op. cit., 1971.

dan dentro de esta concepción. Tanto el planeamiento de recursos humanos, administrativo o de demanda social, etc., forman parte de ella porque todos han surgido como respuesta a una situación problemática dada, de la conducción administrativa, de la demanda social de educación, de la previsión de los requerimientos cuantitativos para la infraestructura, de las necesidades de mano de obra de la estructura ocupacional, etc. o de las concepciones económicas que debían dar una explicación coherente a los aspectos residuales de la economía.

Mientras algunos países de la región continuaron concibiendo su planificación sobre la base de alguno de los enfoques reactivos, otros han comenzado a replantear sus orientaciones generando otro tipo de planificación, el planeamiento programático. Este planeamiento postula una visión más amplia de la educación; no realiza la opción por los aspectos cuantitativos - como lo hacen algunos enfoques - o por los aspectos cualitativos - como lo hacen otros -, sino que abarca todas estas dimensiones proponiendo una planificación más integral de la educación. Es programático porque su contenido no se refiere solamente al ordenamiento de la explosión de la matrícula o a la adecuación cuantitativa de la educación al sistema educacional, sino que propone una serie de alternativas de reforma de algún sector o nivel del sistema educativo, o también a veces, de todo el sistema.

El planeamiento programático no tiene en cuenta sólo las variables cuantitativas sino que es más comprehensivo. Esta comprehensividad se manifiesta en dos sentidos. En primer lugar, toma en cuenta no sólo los aspectos cuantitativos sino que también se refiere a los ámbitos psicológicos, pedagógicos, culturales (planeamiento cualitativo), lo que presupone un conocimiento más acabado del funcionamiento del proceso educativo. En segundo lugar, el planeamiento es sólo un elemento en las políticas concernientes al desarrollo futuro de la economía y de la sociedad, lo que significa que debe considerar explícitamente la intrincada relación entre el sector educativo y otros sectores de la sociedad.

El planeamiento programático propone contenidos de acciones alternativas a través de sus planes y no un mero ordenamiento y control administrativo-burocrático de los procesos que están ocurriendo. En este sentido, necesita de diversos tipos de planes: partiendo de planes normativos, que fijen la imagen-objetivo de la sociedad y del sector educativo a largo plazo, pasando por planes estratégicos que determinen las prioridades en la ejecución y los hitos que se deben cumplir, debe llegar también a planes operativos que orienten la ejecución concreta de los proyectos y acciones planificadas. Este tipo de planeamiento podría denominarse también ad-hoc porque una de las razones principales de su surgimiento ha sido la necesidad de estructurar, concebir, planear y ejecutar una política educativa concreta.

Una tercera etapa del planeamiento educativo es la que puede denominarse planeamiento dinámico (rolling planning). Esta ha surgido en los países de fuera de la región, los cuales de una u otra manera han pasado ya por las situaciones anteriormente citadas. La evidencia ha sido que aún cuando el planeamiento programático ha representado un notable avance si se toma como referencia al planeamiento reactivo, su gran limitación es que desecha una forma rígida de sistema educativo o de administración de la educación - que aunque ha tenido sentido en el momento histórico en que se instituyó, resulta obsoleta en la actualidad.- para elaborar otra nueva forma que se considera más adecuada de acuerdo con la evolución de las ideas sobre la educación y de las transformaciones

de la sociedad. No obstante, dado el constante cambio y la rapidez de los procesos sociales y económicos de nuestra época, la nueva forma se puede tornar obsoleta en pocos años.

Por lo tanto, se replantea la idea de planeamiento y se lo define como un mecanismo para organizar la auto-renovación de la sociedad. Esta, implica necesariamente cambios en el comportamiento de los individuos, cambio en los enfoques de las tareas y cambios en la visión de la concepción general de la educación y de su papel dentro de la sociedad. "Las previsiones educacionales de la época del 60, se concentraron básicamente en variables demográficas y económicas y asumieron que el mundo del futuro no diferiría demasiado del pasado. No llevaron a los planificadores y a los que hacen la política a pensar sistemáticamente en pautas sociales alternativas para el futuro, en objetivos alternativos futuros, o futuros modos alternativos de obtener esos fines - o también sobre aspectos cualitativos complejos de la educación . Esta es una razón de la dificultad que han tendido para formular políticas educativas claras que permitieran una ejecución clara" 23/.

Las experiencias que hasta el momento están más configuradas en esta nueva dirección son las de los países escandinavos 24/.

Estos países han ingresado en esta nueva etapa del planeamiento educativo, en la cual los cambios en la estructura, contenidos, métodos y acceso a la educación que han caracterizado a las reformas de la década pasada, y a los intentos de reforma en Latinoamérica - que son concebidos desde el punto de vista del planeamiento como programático - serán reemplazados por el planeamiento dinámico cuya auto-corrección será constante y que será en gran medida generada y dirigida por las fuerzas de cambio dentro del sistema educativo; es decir, por la interacción entre la investigación educativa y el planeamiento.

El proceso en América Latina

Teniendo en cuenta esta conceptualización de la evolución de la planificación de la educación, se puede afirmar, como hipótesis, que en América Latina sólo se ha cumplido efectivamente la etapa correspondiente al planeamiento reactivo y que únicamente en ciertos países y en determinados momentos se han llevado a cabo actividades de planeamiento programático. No se han observado experiencias o intentos enmarcados en la concepción del planeamiento dinámico.

En los párrafos anteriores se han analizado los factores o problemas ante los cuales la planificación de la educación ha reaccionado: gran crecimiento demográfico, democratización de la estructura social, intenso proceso de urbanización, requerimiento de ampliación de los mercados de consumo, intensificación de la industrialización, avances científicos y tecnológicos, complejización académica y administrativa del sistema educativo, institucionalización de la planificación general, etc. Estos procesos no han sido simultáneos en

23/ OECD, Reviews of National Policies for Education: Sweden, París, 1969.

24/ OECD, Conference on Policies for Education, París, 1969. OCDE, Reviews of National Policies for Education: Sweden, París, 1969. OCDE, Reviews of National Policies for Education: Norway, París, 1976.

todos los países de la región pero, de acuerdo a la documentación y opiniones recogidas, parece existir cierta homogeneidad en la mayoría en cuanto a las reacciones frente a ellos.

En los últimos años, particularmente a partir de los comienzos de esta década, se visualizaron ciertos intentos por llevar a cabo un planeamiento de tipo programático, en todos los casos asociado con intentos de transformaciones sociales y políticas más amplias que las educativas; en el área de la educación se plantearon proyectos de reformas educativas con diversos grados de amplitud. Si bien el nivel de análisis de este primer informe no permite establecer conclusiones muy firmes, parecería que la mayoría de esos proyectos transformadores, reflejados en planes de educación programáticos, no han tenido éxito total hasta el momento y también han existido casos en los que no se han podido concretar. En el informe final del estudio y a través de estudios específicos de ciertos casos nacionales, se espera establecer conclusiones más claras al respecto.

Teniendo en cuenta la importancia y la extensión de la etapa reactiva en el proceso de la planificación educativa latinoamericana es conveniente para un análisis más detallado establecer fases en su evolución. Pueden señalarse tres: la primera se extendería desde el surgimiento de la planificación hasta los primeros años de la década del 60; la segunda comprendería la segunda mitad de dicha década; la tercera incluiría, según países, desde fines de la década del 60 o principios de la del 70, hasta la actualidad.

Durante la primera fase en gran número de países de la región se crearon pequeñas oficinas de planeamiento educativo, en general de no muy alta jerarquía institucional, dentro de las estructuras de los ministerios de educación. El personal que las integraba poseía fundamentalmente formación docente y, en muy pocos casos, capacitación supletoria en planeamiento. Estos grupos iniciales estaban imbuidos de la idea fuerza a la que se ha hecho referencia anteriormente por lo que pudieron hacer frente a las fuertes resistencias y objeciones suscitadas por parte de los administradores y el personal docente del sistema educativo. En general, pudo apreciarse tanto excesiva rigidez como muchos equívocos vigentes en ambas partes. Las primeras metodologías que se aplicaron fueron tomadas del campo de la administración y del planeamiento y desarrollo del currículum.

Existió gran interés por subrayar la palabra 'integral' referida al planeamiento pero ésta no se llegó a definir conceptual y metodológicamente. El énfasis en el concepto de integralidad surgió como oposición al de reforma parcial del sistema educativo (enseñanza media, formación de docentes, educación rural, etc.), muy en boga en las décadas anteriores. En esta fase, en general, no se concretaron planes sino que básicamente se realizaron estudios de análisis de los sistemas educativos - que tampoco llegaron a ser verdaderos diagnósticos. Estos trabajos constituyeron los primeros ejercicios de caracterización cuantitativa de la situación educativa de cada país y requirieron, para su elaboración, un verdadero reordenamiento de las estadísticas de educación.

Simultáneamente con estos incipientes esfuerzos de planeamiento en el área educación, en los primeros años de la década del 60 aparecieron acciones paralelas ubicadas en los organismos de planificación nacional, tendientes a preparar unas pocas páginas sobre educación para adicionar a los primeros planes de desarrollo. Estas acciones se dieron dentro de un contexto en que la educación era considerada un área residual de los planes ya que estos encararon fundamentalmente

los aspectos económicos. Por ello, en un principio, sólo se tendía a definir cuantitativamente el nivel de las inversiones necesarias y a señalar los aspectos de mayor irracionalidad desde el punto de vista económico-financiero que se percibían en el sistema educativo a la luz del concepto - también incipiente - de la educación como inversión. En este ámbito surgieron, asimismo, los estudios tendientes a determinar los requerimientos de recursos humanos para determinar, en función de ellos, las metas educativas reflejando la concepción de variable dependiente que el desarrollismo adjudicó a la educación y la función técnico-instrumental que se le asignó.

En la segunda fase continuó el paralelismo entre la planificación educativa ubicada en los ministerios de educación y la que se llevó a cabo en los organismos de planificación nacional. Se enfatizaron las metodologías de extracción económica - la de recursos humanos, los modelos econométricos, la de tasas de retorno, etc. - y se dejaron de lado las más específicamente pedagógicas. En términos generales, se avanzó en la idea y en la práctica de la integración del planeamiento educativo con la planificación general.

En este período aparecieron ya críticas referidas a la supuesta ineficacia del proceso de planificación e intentos por dotarlo de mayor efectividad. No obstante, estos intentos se orientaron sólo en la dirección de profundizar los enfoques que hasta el momento habían aparecido. No se pensó todavía en un cambio de perspectiva acerca de cómo encarar la planificación, ni en el contexto general que se debía lograr para que ésta fuera exitosa. Así como los educadores sobrevaloraron el papel de la educación como herramienta para lograr el desarrollo, del mismo modo los planificadores sobrevaloraron el papel de la planificación para lograr transformaciones.

En esta segunda fase surgieron trabajos de diagnóstico importantes y se elaboraron los primeros planes de educación, ya sea como parte de planes de desarrollo o independientemente. Las acciones de capacitación en planeamiento, fundamentalmente a cargo de los organismos internacionales, comenzaron a multiplicarse y en cada país se contó con un número significativo de técnicos con formación específica. Se integraron a los equipos de planificación educativa profesionales de otras disciplinas, particularmente economistas, sociólogos y estadísticos.

En la tercer fase, que abarca desde fines de la década del 60 o principios de la del 70 hasta la actualidad, la situación es muy diferente y mucho menos homogénea, según países, que en las dos anteriores. Se dan casos en que la planificación adquiere significación; esto ocurre en general, cuando aparece ligada a proyectos de transformación con un marco político e ideológico relativamente definido. Es el momento del énfasis en las reformas educativas integrales, de los esfuerzos por prestar más atención a la programación. Algo más tarde aparecieron los esfuerzos por regionalizar la planificación. Los proyectos de nuclearización, el surgimiento y afianzamiento de la carta escolar, son algunos ejemplos de esta tendencia. Estos intentos se concretaron sólo parcialmente y en ciertos países, particularmente en aquellos donde la planificación estuvo enmarcada en un contexto programático y, por ende, donde su viabilidad se encontraba en parte garantizada. Muchos de estos proyectos se agotaron al no estar estructurados sobre la base de mecanismos realmente diferentes de planificación que permitiesen superar las limitaciones de los utilizados hasta el momento.

Algunos países, como ya se ha dicho, intentaron superar la etapa del planeamiento reactivo e ingresar en el programático. En los otros, la planificación perdió impulso, significación, se rutinizó. Es que la etapa reactiva parece estar agotada y si no se da el marco contextual para poder evolucionar hacia la etapa siguiente, la anterior se va desdibujando. Se verifica que la planificación sólo tiene sentido enmarcada en proyectos más amplios de transformación, aunque dichos esfuerzos sean sólo tecnocráticos. Esto sugeriría que el planeamiento sólo tiene vigencia y significación cuando existe un proyecto político detrás. De otra manera, se podría decir que el planeamiento es variable dependiente de la política, pero más que variable dependiente, es un aspecto del proceso de gobernar, y sólo adquiere su justa dimensión cuando está adecuadamente relacionado con los otros dos aspectos de dicho proceso, que son la política y la administración. En el momento en que surgió el planeamiento - etapa reactiva - esto no se visualizó claramente porque el mismo surgimiento de una nueva dimensión más en este proceso de gobernar marcó una etapa positiva en el crecimiento de la conciencia de la sociedad acerca de los diversos mecanismos necesarios para autodirigirse.

La emergencia de una nueva dimensión llevó inherente el reconocimiento de lo complejo de este proceso. Al surgir, por la novedad, apareció como autónoma, sin que se reconocieran los lazos que la relacionaban con las demás. Sin embargo, pronto se vio que no era así ya que a mediados de 1960 aparecieron críticas referidas a la ineficiencia del planeamiento.

Por otra parte, como ya se ha dicho, los esfuerzos de mejoramiento técnico de la planificación educativa se continúan orientando básicamente en el marco de modelos similares a los de las primeras fases, o sea surgidos dos décadas atrás. En ese período se registraron importantes transformaciones en la realidad social y educativa latinoamericana, por lo que probablemente dicho mejoramiento esté desfasado con respecto a los verdaderos requerimientos actuales.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRODUCTO DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO: LOS PLANES

Elementos para analizar la calidad técnica de un plan

Durante los veinte años de vida del planeamiento en Latinoamérica se puede reconocer una serie de productos, la mayoría de los cuales se expresan en documentos de tipo técnico que han aparecido en cada uno de los países de la región. La relevancia de dichos documentos ha sido significativa sólo en la medida en que han resultado herramientas útiles en el proceso de ayudar a la transformación de aquellos aspectos de la educación de que se ocupaban o, por lo menos, en el surgimiento de una conciencia pública sobre la necesidad de dicha transformación.

Lamentablemente, debemos reconocer que dicha eficacia ha sido bastante cuestionada por los especialistas consultados, de donde resulta conveniente preguntarse cuáles han sido las razones para que ello ocurra. Esto mismo plantea la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, cuando dice: "... existe una opinión generalizada de que dichos planes no fueron adoptados formalmente como esquema orientador de la acción, ni se les aplicó, habiendo quedado reducidos a la calidad de 'documentos'. Admitiendo que la realidad haya sido ésta, cabría preguntarse -para tenerlas en cuenta en el futuro- cuáles fueron las causas que motivaron esta situación. Aparecen de este modo dos grandes sectores de problemas: por un lado, los relacionados con la calidad y características de los planes mismos; por otro, con la voluntad y capacidad de los poderes de decisión y de ejecución de la administración educativa para aplicarlos" 25/.

En este capítulo se tratarán aquellas características relativas a la calidad técnica de los planes, ya que lo referido a la decisión política de implementarlos ha sido ya tratado en los capítulos anteriores.

Una vez percibida la necesidad de cambio en los niveles de decisión y en la opinión pública, llega el momento de poner en marcha los mecanismos técnicos que presenten la forma de traducir las aspiraciones en realidad y los objetivos en metas y acciones. Por esto, en el aspecto técnico, el planeamiento dispone de una serie de mecanismos que le permiten concretar de diversas formas a la ideología, ya que la función del plan dentro del proceso de planeamiento es la de encontrar la forma de ir limitando las expresiones amplias y generales de la ideología -que se expresan en los objetivos y políticas- para hacer que se traduzcan en acciones específicas, que son las que deben ser implementadas a través de la administración. El plan actúa de este modo como un instrumento que encauza hacia acciones concretas las políticas generales.

Entre los elementos de los planes con que se cuenta para especificar y desagregar la generalidad y amplitud de las políticas, pueden señalarse los siguientes:

25/ Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones..., op. cit. pág. 9.

- a) los diferentes plazos de los planes
- b) el ámbito que puede cubrir cada uno de ellos
- c) el sistema interno de diferenciación de acciones (apertura programática)

a) Los diferentes plazos de los planes

En general, se pueden señalar tres tipos de plazos: de largo, de mediano y de corto plazo. Cada uno de ellos desempeña una función específica y bien determinada en la secuencia del planeamiento. El criterio con que se reconoce cada uno de estos planes no es el lapso de tiempo que cubren-como a veces pareciera, aunque el tiempo tiene relación con la función de cada uno de ellos- sino la función específica que desempeña el plan dentro del sistema general de planeamiento.

El plan de largo plazo fija la imagen-objetivo, el de mediano plazo establece la estrategia, y el de corto plazo determina las operaciones. Para que el planeamiento sea efectivo debe contar con estos tres tipos de planes, aunque pueden no estar diferenciados. Por ejemplo, podría darse el caso en que la imagen-objetivo constituyese la primera parte de un plan estratégico.

Es de notar, también, que el plan de largo plazo tiene esencialmente un anclaje en la dimensión política, el de corto plazo en la dimensión administrativa y el de mediano plazo necesariamente en ambas, con lo cual aparece claramente cómo estos tres tipos de planes actúan cerrando la brecha con las otras dos dimensiones. Esto quiere decir que si falta alguno de ellos, el plan no podrá ejercer su función de puente entre dichas dimensiones, por lo que es bastante probable que pierda efectividad.

b) Ambito de la planificación

En un plano mucho más concreto, encontramos que los límites geográficos con que se elabora un plan resultan sumamente importantes como delimitaciones de las políticas. Los planes pueden clasificarse en nacionales, regionales y locales de acuerdo con el ámbito geográfico que cubren.

Los planes nacionales son necesariamente globales y por lo tanto resultan difíciles de manejar desde el punto de vista operativo porque en ellos se utilizan los promedios nacionales, lo que no permite observar con claridad las distintas situaciones regionales y locales. El plan nacional se encuentra casi enteramente incluido dentro de la tipología de plan que cumple un rol de imagen-objetivo, pero también podría ser estratégico, aunque es difícil que puedan encontrarse dentro de este último aperturas programáticas muy específicas. Recién a nivel de región los proyectos tienen posibilidad de ser concretados, la que, por supuesto, es aún mayor a nivel local.

Un plan para ser implementado debe tener en cuenta por lo tanto estas especificaciones y contar con la inclusión de los aspectos inherentes a los niveles nacionales, regionales y locales.

c) Apertura programática

La tercera forma con que se concreta la ideología -ya sea fijada como política específica o general- es la apertura programática. A través de este mecanismo, la planificación toma una política determinada y la desglosa en una serie de subpolíticas en función de los aspectos o partes que la constituyen; así, de una política surgen varios programas, los cuales a su vez se desagregan en subprogramas, proyectos, acciones, etc. Cada una de estas aperturas es una forma más de encontrar el camino que cierra el hiato con las otras dos dimensiones del proceso de gobernar. Se parte así de una política y se llega a una acción. Por esta razón, para que un plan sea efectivo debe contar con una adecuada apertura programática que permita llenar esta brecha.

La situación en América Latina

Los productos del planeamiento educativo en la región son variados y múltiples a tal punto que hay quien se ha referido a ellos como la "explosión documental" del planeamiento. La producción de documentos sobre la situación educativa de cada uno de los países por parte de las respectivas oficinas ha sido uno de los logros más positivos del planeamiento en la región. A lo largo de las dos décadas que incluye esta reseña se ha evidenciado un proceso gradual de relativo mejoramiento, en parte a raíz de la toma de conciencia de la función específica que cumplen estos documentos dentro del proceso de planificación y, en parte también, debido al perfeccionamiento de los respectivos instrumentos técnicos durante este período, que refleja los intentos por superar las limitaciones que se fueron detentando. De cualquier manera este mejoramiento es relativo ya que los esfuerzos realizados han estado enmarcados en una concepción de la planificación posiblemente superada por las transformaciones de la realidad latinoamericana.

Los primeros productos no fueron planes sino documentos de diverso contenido, pero con una característica común que los relaciona: todos intentaban reseñas más científicas de los problemas de la educación que lo que era habitual hasta ese momento. Esos trabajos se refirieron a temas tan diversos como planes y programas, expansión de la educación, sistemas de evaluación, reforma del sistema de supervisión, estudios de recursos humanos, análisis de los costos de la educación, investigaciones acerca del rendimiento y los conocimientos de los educandos, estudios sobre deserción y repetición escolar, trabajos sobre descentralización y desconcentración en educación, estudios sobre regiones marginadas, fronterizas, etc. Se integraron en ellos cifras estadísticas y apareció un interés cada vez más acentuado por señalar con objetividad -o por lo menos con la mayor objetividad posible- los fenómenos sobre los cuales se trataba.

Entre los documentos de los primeros momentos del planeamiento hay dos que son los fundamentales: los estudios y diagnósticos y los capítulos de educación de los planes generales de desarrollo. Más tarde surgirán los planes sectoriales de educación.

a) Los estudios y diagnósticos

A veces aparecidos con el título de planes, los estudios y diagnósticos son los primeros documentos que produce el movimiento de planificación en América Latina. La necesidad de pensar racionalmente sobre la solución de algunos problemas

que aparecían como acuciantes llevó a que se elaboraran como un primer paso hacia un conocimiento exhaustivo de la problemática y las tendencias de la educación. Antes del surgimiento del planeamiento la situación general del sistema educativo era conocida por la experiencia de los que trabajaban en ella, pero la perspectiva resultaba limitada dado que no se contaba con información de base disponible. El administrador debía dirigir todo el sistema de un país como si éste fuera homogéneo desde el momento que no podían establecerse, salvo a través de la experiencia personal, las diferencias existentes entre las distintas regiones del mismo.

Durante los primeros años sólo se hicieron estudios y diagnósticos y, en muchos casos, de carácter intrasectorial con muy pocas o escasas consideraciones que vinculasen los problemas de educación con los aspectos políticos, económicos y sociales. A pesar de sus limitaciones dichos estudios y diagnósticos permitieron poner cifras al análisis de la situación educativa y una mayor precisión a una serie de problemas que se percibían y sentían pero que no se establecían concretamente. Problemas como el dimensionamiento de lo que no cubre el sistema educativo formal, la alfabetización, la desigualdad de oportunidades, la deserción escolar, adquirieron su real significación una vez que pudieron ser adecuadamente cuantificados, dejando de pertenecer al área de las meras declaraciones y de los slogans interesados. Asimismo, estos estudios posibilitaron eliminar falsos problemas, que hasta ese momento se señalaban como importantes, y pusieron de relieve los verdaderamente medulares.

A pesar de que el aporte fue útil y de que estos diagnósticos señalaron un jalón positivo en la marcha del proceso estudiado, visto desde la perspectiva actual se pueden señalar algunas carencias de que adolecían. Una característica bastante extendida es que fueron una descripción general de la situación educativa. Mas que un diagnóstico se trató de estudios de base; más que una fase del proceso de elaboración de planes respondieron a una necesidad generada por el nuevo enfoque acerca del conocimiento racional del sector. Como etapa del planeamiento, el diagnóstico debe estar enmarcado por los mismos objetivos del plan. Sus alcances no son amplios y comprehensivos, sino más bien concretos y definidos, de manera de profundizar en las causas determinantes de los problemas que se busca transformar a través del plan que se está elaborando. En realidad, los primeros diagnósticos elaborados en Latinoamérica fueron investigaciones generales sobre la problemática educativa, del tipo de las que son útiles para el planeamiento, por lo que cubrieron un vacío y su aporte resultó con seguridad importante. Estos estudios e investigaciones deben servir de insumo al proceso de elaboración de diagnósticos y, en general, de planes, a fin de que estos tengan un marco más amplio y científico para sus contenidos específicos. Los mismos deben comprender diversas categorías, relacionadas tanto con las exigencias del conocimiento científico del fenómeno educativo como con la consideración de los problemas de la realidad social y educativa y la formulación y fundamentación de alternativas y bases de políticas.

La característica señalada está muy relacionada con otra que se expresa también con bastante frecuencia tanto en la literatura sobre el tema como en las opiniones de los especialistas consultados: es el nivel de generalidad con que se ha trabajado. Las cifras globales para todo el país, que fueron la constante más común en todos estos estudios, dieron lugar a equívocos. Presentaron situaciones promedio como si fueran situaciones reales desconociendo de esta manera las múltiples realidades que se escondían tras esas cifras. Esta característica se reflejó luego en los planes, muchos de los cuales mostraron también un nivel de globalidad tal que hizo imposible desglosar de ellos proyectos o acciones concretos.

En general, estos estudios y diagnósticos fueron elaborados sobre la base de una concepción de ciencia excesivamente positivista -quizás también como reacción a la posición opuesta bastante común hasta ese momento entre los especialistas en educación- por lo que la educación fue vista solamente bajo la óptica cuantitativa. Fundamentalmente aparecieron los problemas capaces de presentarse a través de cifras y se dejaron de lado los aspectos cualitativos. Esto dió como resultado que los primeros planes contemplaran también esencialmente los aspectos cuantitativos de la educación.

Estas limitaciones y carencias de los estudios y diagnósticos explican las críticas a la efectividad del planeamiento, porque se generaron planes que estaban ya embretados por las características principales de los diagnósticos de los que se nutrían: falta de una jerarquización y priorización de problemas, tratamiento de los aspectos cuantitativos, gran nivel de globalidad, pocas propuestas concretas y específicas, etc. Por estas mismas características, estos estudios eran imposibles de ser operacionalizados. De suyo, más que ser auténticos diagnósticos fueron documentos técnicos que iniciaron el conjunto de insumos que posteriormente se necesitarían para elaborar un verdadero plan.

b) Los capítulos de educación de los planes de desarrollo

Otro producto de los momentos iniciales del planeamiento son los capítulos de educación de los primeros planes de desarrollo. Estos capítulos se incluyeron en los planes a fin de que estos contemplaran todas las áreas de gobierno, pero de ninguna manera fueron una parte del plan total. Los aspectos económicos se encontraron en general integrados y dejaron un lugar residual a los aspectos sociales. Estos (vivienda, salud, educación) no sólo no constituyeron un conjunto con los aspectos económicos, sino que tampoco se encontraron integrados entre sí, de forma que los diversos capítulos referidos a cada uno de los aspectos sociales representaron limitados planes sectoriales, significativos sólo en términos de la problemática del sector.

Varios son los factores para explicar esta situación. En primer lugar, aún no se conocía a fondo la problemática de los sectores sociales-particularmente del sector educación en este caso- y, por lo tanto, no podía éste integrarse válidamente con los otros. En segundo lugar, no existían trabajos suficientemente clarificadores que permitieran relacionar adecuadamente lo educativo con las demás dimensiones de la sociedad, como ya se ha señalado con anterioridad. En tercer lugar, las limitaciones metodológicas de la planificación global y de la propia planificación educativa no permitían una consideración e integración adecuada del sector educación en el contexto de los planes generales. Si bien ha habido significativos avances al respecto, todavía no se han formulado planes en Latinoamérica que permitan afirmar que estas limitaciones estén totalmente superadas.

c) Los planes de educación

Hacia fines de la década del 60 -o sea dentro de la tercera fase de la etapa reactiva del planeamiento educativo- aparecieron documentos que pueden llamarse con más propiedad planes. Recién en este momento reconocemos dentro de la estructura interna de los mismos los principales elementos que definen la existencia de un plan: diagnóstico; objetivos, políticas y metas; programas, subprogramas y proyectos.

No obstante, estos planes no resultaron, en general, efectivos. Algunas de las razones que creemos existen para ello encuentran explicación en función de los criterios de calidad técnica antes mencionados. En la versión definitiva del presente estudio se llevará a cabo un análisis exhaustivo de los planes de la mayoría de los países de la región, por lo que se podrán obtener conclusiones más específicas. Las principales críticas a los planes elaborados en la región, formuladas por los especialistas consultados especialmente sobre ello, son las siguientes:

- Falta de coherencia interna ya que los problemas que aparecen señalados en el diagnóstico no son considerados en los objetivos y políticas o no se tratan a nivel de los programas. Por otra parte, muchas veces los objetivos y metas del plan no se refieren a problemas caracterizados en el diagnóstico.

- Hay un intento de considerar otros aspectos no estrictamente educativos, pero no llegan a integrarse sino que se yuxtaponen con los educativos. Esto se evidencia cuando se incluyen una serie de informaciones sobre mano de obra, población, crecimiento económico, etc., pero se presentan en capítulos separados y no se relacionan con los contenidos específicos del plan de educación.

- Gran heterogeneidad de la información que se presenta ya que no se sigue un criterio homogéneo para el análisis de los diversos niveles, o no se realiza una aproximación única a la visión de los problemas. Cada programa es tratado como si fuera un pequeño plan separado de los demás, de acuerdo con sus propias características y atendiendo a aspectos diferentes.

- Se realizan aproximaciones solamente cualitativas a aspectos que requerirían un tratamiento basado en la información cuantitativa adecuadamente procesada (marginalidad, recursos humanos del sistema, diferencias regionales y sociales); por otra parte, se realizan aproximaciones básicamente cuantitativas a aspectos que requerirían un análisis de tipo cualitativo (rendimiento escolar, productividad del sistema, etc.).

- En los diagnósticos, en las políticas y en las metas, los tratamientos son excesivamente globales lo que muchas veces conlleva la imposibilidad de encarar acciones específicas y concretas.

- De igual manera el problema de la globalidad se presenta también a nivel de los programas, que al ser tan globales son inaplicables porque no se ajustan a ninguna situación particular; sólo representan la situación promedio realmente inexistente. Estos supuestos programas son así más una política que un programa, ya que tampoco son seguidos por los proyectos correspondientes.

- Falta de adecuación en el tratamiento de los procesos financieros formulando muchas veces proyecciones de gastos por encima de las posibilidades reales de inversión.

- Escasa consideración de los aspectos administrativos y de vinculación del sistema de planeamiento con la estructura administrativa vigente.

- Falta de medidas concretas por no considerar los resultados de las investigaciones como insumos del planeamiento. No hay tampoco experimentación en el sistema educativo, lo que también dificulta la presentación de ese tipo de medidas.

- Inexistencia de marcos a largo plazo y de presentaciones de alternativas sobre el papel de la educación en la sociedad, reflejando cierta pobreza conceptual del contenido de los planes.

Aportes de la investigación

Como ya se señaló en el Capítulo I, la investigación tiene un papel significativo en la conceptualización de la planificación que se postula, tanto en relación a sus ampliadas funciones como en cada una de sus etapas. Con la incorporación del elemento de racionalidad en el planeamiento, se está introduciendo la necesidad de orientarlo con criterios científicos, es decir, con la lógica propia de la ciencia. Por ello, la necesidad del conocimiento racional se evidencia en todo momento, si bien puede señalarse que no siempre la investigación requerida se encuentra dentro de lo que tradicionalmente se ha considerado como el modelo más habitual: la investigación pura de tipo experimental.

La planificación requiere, por lo tanto, una gran diversidad de tipos de investigación en relación con cada una de sus funciones. La de concientización y denuncia social exige una profundización de las que hasta el momento se han llevado a cabo sobre la situación educativa y sus problemas; es necesario obtener mayor clarificación sobre dicha problemática, sus causas y efectos, sus relaciones con la situación de otros aspectos de la estructura social y económica, etc. Estas investigaciones ayudarán al mejor planteamiento de los problemas, su jerarquización para fijar las correspondientes prioridades, la formulación de las acciones más adecuadas para su solución, por lo que enriquecerán el proceso técnico de la planificación, es decir, la elaboración de planes 26/.

En el área que hemos denominado laboratorio de ideas, la planificación latinoamericana muestra un evidente déficit. Excepto en los comienzos y luego en ciertos períodos - muchas veces breves - de algunos países, la planificación no ha cumplido un papel realmente dinámico en la formulación de nuevas ideas y conceptualizaciones sobre la educación y su papel en la sociedad, en la propuesta y renovación de alternativas de políticas y estrategias educacionales, en el planteamiento de nuevas formas organizativas y de contenidos del sistema formal y no formal, etc.

El cumplimiento de estas tareas requiere de un esfuerzo considerable y diversificado en materia de investigación educativa, abarcando estudios de base, tanto en el área de la educación como en las otras disciplinas de las ciencias sociales que se vinculan con ella. Dichos estudios deben realizarse tanto a nivel de las instituciones dedicadas a la investigación educativa - ministeriales, universitarias, privadas, etc. - como en todo el sistema educativo, con la participación de su personal y de los distintos sectores de la población interesados en la educación.

La función de elaboración de planes en sus diversas etapas requiere, como ya se ha señalado, un aporte permanente de la investigación. Tanto el diagnóstico, como la fijación de objetivos, la programación y la evaluación, deben utilizar los criterios lógicos de la tarea científica y enriquecerse con los aportes de las actividades de investigación en cuanto al conocimiento de la realidad social y educativa.

26/ William J. Platt, Research for Educational Planning, IIPE, UNESCO, 1971.

La primera etapa del planeamiento es el diagnóstico; su objetivo es conocer los problemas y la situación sobre la cual se planificará. Si este conocimiento se quiere hacer sobre bases racionales - como corresponde por tratarse del proceso de planeamiento - se debe apelar a las metodologías de investigación disponibles. El diagnóstico es, entonces, de suyo una etapa del planeamiento en la cual debe primar no sólo la lógica sino la metodología de la investigación. No obstante, para que resulte útil al proceso de planeamiento, no se debe trabajar con el enfoque de investigación que busca medir, sino con el que busca comprender problemas y establecer sus principales causas. En términos generales, la metodología tradicional que desde hace ya dos décadas se propugna para el planeamiento de la educación, considera tres fases en el diagnóstico - descripción-evaluación-ordenamiento y jerarquización de problemas -, pero no se ha hecho suficiente referencia a que las tres deben estar insertadas dentro de un proceso general de investigación. Son pocos los casos de los especialistas e instituciones que se refieren al diagnóstico como a una investigación social; incluso, en la práctica, muchos diagnósticos se han quedado en la primera fase, la descripción 27/.

Los mismos planificadores han considerado con su práctica que el diagnóstico no es una parte de la investigación científica; quizás esto se deba a la formación del personal que trabaja en planificación. Aquéllos que han recibido entrenamiento en el área educativa presentan las limitaciones propias de la formación de los educadores, que se señalarán más adelante; los que vienen de áreas de mayor tradición y significación en materia de investigación, plantean una temática científica pensada desde la perspectiva de su propia disciplina más que desde la educación, lo que hace que los resultados de esas investigaciones sean más útiles para las otras disciplinas que para la educación.

La tarea de formulación de objetivos, políticas y metas también exige como se ha dicho con anterioridad, un aporte de la investigación tanto para el planteamiento de diversas alternativas y su fundamentación como para la evaluación de sus posibles efectos y resultados y la obtención de conclusiones sobre las mejores condiciones para su viabilidad. En cuanto a la fijación de metas, ésta se ha realizado, en general, sobre la base de una muy deficiente información empírica. Muchas veces se han proyectado las metas teniendo en cuenta esencialmente algunos indicadores globales, pero sin conocer suficientemente los factores que los están determinando.

Otra etapa del proceso de planificación es la programación, la que tiene como objetivo establecer específicamente las acciones que se realizarán, indicando también los recursos humanos, físicos y financieros que se requerirán. Esta etapa de la planificación también necesita del conocimiento racional para poder establecer la necesidad y disponibilidad de dichos recursos. Los modelos de investigación descriptiva son útiles para realizar esta tarea; esto no significa que la programación sea esencialmente una etapa de investigación, sino sólo que si el planificador organiza ciertas fases de la programación en términos de un esquema de investigación descriptiva, se pueden lograr resultados más positivos.

27/ Inés Aguerrondo, "Sobre los diagnósticos educativos en la Argentina", en Revista Cátedra y vida, N° 81, Buenos Aires, julio-agosto, 1970.

Luego de la ejecución, el proceso de planificación debe encarar una última etapa: la evaluación. Como en el diagnóstico, estamos ante el caso de una etapa que se define más por la necesidad de conocer, que por la acción; en estos casos es cuando la investigación se entrelaza en mayor medida con el planeamiento. La evaluación puede ser planteada como una investigación que intenta comprender lo ocurrido durante la ejecución y contrastarlo con los objetivos, a fin de conocer las posibles desviaciones y sus causas. En esta etapa del planeamiento un enfoque metodológico útil es el estudio de caso; en general la literatura que señale modos operativos de encarar la evaluación, es limitada aunque es frecuente que se indique la necesidad de realizarla.

La situación en la región

Las opiniones recibidas señalan por lo general que en Latinoamérica la investigación ha tenido muy poca relación con el planeamiento; estas actividades han sido escasas y las que han existido han sido poco aprovechadas por la planificación por diversas razones, pero básicamente por causas que derivan tanto de las características de su propio personal - los investigadores - como de su orientación. Sin embargo, no se puede desconocer que ha habido un desarrollo relativo en este campo: el número de centros, tanto oficiales como privados, ha crecido; existe mayor cantidad de personal formado; comienza a disponerse de un cierto repertorio de investigaciones en algunos países, etc. Las causas que derivan de las características del propio personal de investigación se relacionan en gran medida con la importación acrítica de temas y de enfoques metodológicos que no se adaptan a la realidad latinoamericana. Habitualmente el personal se ha formado en metodología de la investigación fuera de la región y es portador de un modelo de investigación académica que responde, a su vez, a un determinado modelo de ciencia y de conocimiento, una de cuyas notas principales es su no compromiso. Explícitamente se plantea en estas orientaciones que la ciencia y la investigación tienen por fin fundamental el conocimiento de la realidad. Pero, por su parte, el planeamiento es de por sí una actividad práctica, comprometida. Por ello, si bien se requiere el conocimiento de la realidad, esto no puede hacerse con las mismas aproximaciones, herramientas y metodología con que se realiza en otras regiones.

La consecuencia negativa de esta situación se ha evidenciado en la imposibilidad de desarrollar enfoques metodológicos útiles para las circunstancias especiales de los países de la región, que incluyen una gran carencia de infraestructura económica, escasez de recursos humanos habituados a este tipo de actividades, resisten para obtener la información necesaria, problemas para el procesamiento y análisis de grandes cantidades de datos, etc. El gran reto que han debido enfrentar los especialistas latinoamericanos en investigación ha sido el de elaborar creativamente nuevas formas de investigar que fueran viables dadas las condiciones predominantes en la región. Lamentablemente este reto no ha sido todavía contestado de manera satisfactoria. Queda aún por desarrollar una metodología de investigación que permita apoyar al proceso de planeamiento y le sirva específicamente en cada una de sus etapas 28/

28/ Inés Aguerrondo, "Democratizar la investigación", en Revista sueca del magisterio, Estocolmo, abril de 1977.

Esta situación ya fue reconocida en ocasión del Seminario de Planeamiento de la Educación de 1974 en el cual se expresa: "No es extraño que poco a poco las oficinas de planificación vayan realizando o estimulando nuevas investigaciones. Las modalidades de búsqueda, sin embargo, deberían ser diferentes de las de investigación académica, tanto en los problemas a considerar como en la metodología y, sobre todo en la oportunidad con que se logran los resultados. La evaluación de los errores cometidos podría ser una forma privilegiada de esta actividad 29/.

Otra forma de la disociación entre la investigación y el planeamiento en la experiencia latinoamericana es que no se ha indagado lo que el proceso de planeamiento demandaba como prioritario, sino que se realizaron investigaciones sobre temas elegidos con criterios diferentes. Cabe aquí formularse el interrogante acerca de cuáles serían las investigaciones que el proceso de planeamiento ha requerido. En una primera aproximación se pueden plantear dos grandes áreas. La primera de ellas se refiere al análisis de las causas reales del estancamiento del sector o sea el estudio profundo de sus problemas. Como ya se ha mencionado, este tipo de investigación cumple la función de señalar los problemas que luego deberán ser tratados por el proceso de planeamiento. Esta temática excede muchas veces los límites políticos de los sistemas sociales en que se hallan inmersos. Se permite indagar pero no hasta el extremo en que se demuestre que las causas de la mayoría de los problemas de la educación, que hacen que no se puedan conseguir los objetivos que desde hace años se vienen declarando, están arraigadas en la misma estructura de la sociedad vigente. La situación de no poder profundizar problemas muy centrales ha hecho que muchas veces se investigara lo obvio. Así se ha perdido tiempo y dinero en investigaciones cuyos resultados más globales se conocían a priori en gran medida.

La otra área es la referida a las posibles soluciones que pueden tener estos problemas. Como ya se ha señalado, la investigación puede proveer también al proceso de planeamiento de insumos referidos a las soluciones alternativas a intentar. La falta de medidas concretas - que es una constante en la gran mayoría de los planes que se han elaborado en la región - puede deberse en gran parte a la poca inserción de la investigación en la estructura general del sistema educativo, a la falta de experimentación de nuevas ideas y formas para encarar los problemas. Se podrían iniciar una serie de experiencias piloto con controles científicos que hicieran factible dejar de conducirse con meras ideas que surjan del papel o de la experiencia parcial de algún educador y que luego resultan impracticables. También se debería investigar sobre las nuevas formas operativas que ya existen en la acción educativa y que no trascienden ni se generalizan por la falta de una investigación seria que las detecte y las evalúe, poniéndolas disponibles para su discusión y diseminación a lo largo de todo el sistema 30/. Estos hallazgos deberían ser los insumos concretos de la programación y sólo pueden ser brindados por la investigación.

Los intentos por concentrar las tareas de investigación en un solo organismo ministerial no han sido, en general, exitosos ya que estos organismos no han podido asumirlos eficientemente, ante la imposibilidad de abarcar la compleja y diversa gama de requerimientos de investigación que el planeamiento plantea. Por otra parte, las estructuras organizativas de los ministerios de educación no poseen las características que exige la labor de investigación: tiempo para el desarrollo de las tareas, equipos interdisciplinarios de investigadores seleccionados en mérito a sus capacidades científicas, independencia con respecto a la coyuntura política, etc.

29/ E. Schieffelbein "Formación de los Planificadores", en Seminario de Planeamiento de la educación, Informe Final, OEA, Ministerio de Educación de Chile, Lo Barnechea, 1974.

30/ OECD, Reviews on National Policies of Education: Norway, París, 1969.

V. CONSIDERACIONES FINALES. APORTES DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO

Los capítulos anteriores han presentado un marco de interpretación conceptual del planeamiento y del proceso de planificación educativa en la región, que permitiera integrar el conjunto de opiniones de los especialistas en el área. Este último capítulo intenta resumir los principales aportes que en forma más generalizada se le reconocen al proceso de planificación en Latinoamérica. Algunos de ellos ya han sido señalados a lo largo de este documento y otros quedarán quizás sin ser indicados, pero lo importante de destacar aquí es que todos representan formas específicas en que el proceso de planeamiento ha incidido, a fin de que el componente de racionalidad tenga cada vez mayor significación en el accionar educativo.

Se debe tener en cuenta que la planificación significa en sí misma un aporte a un enfoque más científico de la problemática educativa, ya que se encuentra basada en la premisa del enfoque racional de la realidad con vistas a su modificación, del mismo modo que la ciencia constituye en sí misma un enfoque racional con vistas a la profundización del conocimiento. Por esto la aparición y expansión de la planificación en Latinoamérica significó necesariamente un aporte en orden a la elevación del nivel científico con que se encaraban los problemas educativos.

La influencia real de la planificación sobre el nivel científico del personal de la educación fue diversa según los distintos países y en los distintos momentos de cada uno de ellos. Se podría plantear la hipótesis de que esta influencia está condicionada por la significación política del proceso total en que está inmersa en cada país y en cada momento la actividad del planeamiento. Esto se explica porque en los procesos de planificación con mayor significación política la planificación educativa no es un proyecto autónomo del ministerio de educación respectivo, o de la administración de la educación, sino que se encuentra inserta en un conjunto de pautas generales que le imponen un enfoque más amplio e interdisciplinario y menos pedagogizante. En la medida en que la educación integre un proyecto general de país a largo plazo, debe necesariamente perder sus características pedagogizantes para resaltar las que tienen que ver con el papel que le toca cumplir dentro de ese proyecto. Los aspectos pedagógicos serán entonces los mecanismos técnicos que lleven a la práctica el rol general que debe cumplir la educación dentro del proyecto general. A su vez, en estos casos con alta significatividad política, la necesidad perentoria de actuar genera imperativamente la necesidad de realizar acciones concretas y, por lo tanto, de planificar.

Como ya se ha señalado, la concientización acerca de los problemas de la situación educativa, fue otra consecuencia de la aparición del planeamiento. A través de los primeros estudios de diagnóstico y del conocimiento de la problemática educativa que esto trajo aparejado, se contribuyó sensiblemente a que los problemas más acuciantes de la educación tomaran estado público, no sólo entre los que debían enfrentarse a ciertas decisiones, sino también entre la población en general. Estos diagnósticos no siempre fueron de buen nivel científico

ni presentaron siempre los problemas en su justa ubicación interdisciplinaria, pero si fueron un medio útil y bastante efectivo para la denuncia y la toma de conciencia de las falencias de los sistemas educativos de la región. Esto permitió, por ejemplo, visualizar más clara y fácilmente las necesidades de educación de los grupos más desfavorecidos.

La planificación posibilitó también la incorporación de profesionales de otras disciplinas a la temática de la educación, ya que la concepción de la educación como fenómeno interdisciplinario exigió el análisis de los problemas por parte de equipos, con el objeto de poder brindar una perspectiva multisectorial. Aunque algo tímidamente, el camino fue iniciado y se logró integrar a profesionales de otras áreas en el tema. Esto permitió incorporar a la consideración de la problemática de la educación metodologías provenientes de otras disciplinas, aunque estos intentos han quedado, por lo general, en la producción de documentos con fuerte énfasis antropológico, sociológico o económico sin lograrse, en la mayoría de los casos, una integración de estos puntos de vista. La limitación que se observa es, entonces, que estos especialistas más que incorporarse a un enfoque y a una conceptualización interdisciplinaria de la educación, terminaron incorporando los enfoques aislados de su disciplina. De este modo se generó una 'masa crítica' de profesionales de diversas disciplinas disponibles para su utilización en los momentos oportunos. En ciertos períodos políticos y en ciertos países ha existido la posibilidad de utilizarlos, con lo que se ha hecho posible la concreción de proyectos significativos.

El planeamiento ha tenido también incidencia concreta en lo que se refiere a la transformación de la administración de los sistemas educativos con la utilización de criterios más racionales en su accionar. Existen varios ejemplos de transformación de los antiguos sistemas burocráticos de administración, algunos de los cuales no han pasado de ser intentos, pero otros han comenzado ya a concretarse. En este orden es importante señalar también la transformación operada en el manejo presupuestario con la adopción del presupuesto por programas, que permite ordenar el gasto y racionalizar el uso de recursos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los objetivos.

Otro de los efectos que es reconocido con gran asiduidad entre los especialistas consultados es la incidencia que ha tenido el planeamiento en la utilización de criterios objetivos para dimensionar los fenómenos estudiados. En este orden de cosas ocupa un lugar importante el fortalecimiento y reorganización de los servicios de estadística especializados, que fueran capaces de producir la información confiable, actualizada y continua, indispensable para la toma de decisiones. En la actualidad no existe informe sobre la situación de la educación, o de algún sector de ella, que no incluya necesariamente cifras referidas a los principales aspectos de que se compone.

Con la modernización del sistema de planeamiento y de desarrollo del currículum, se completó una visión comprehensiva de la educación ponderando la importancia de los aspectos cualitativos dentro de ella. Estos intentos de modernización curricular, si bien no fueron generales ni generalizados, fueron impulsados en la mayoría de los casos por las oficinas de planeamiento y llegaron a incorporar el planeamiento a nivel de aula a la escuela y al ámbito docente.

Tanto los aportes indicados en este capítulo como los que se han ido mar-

cando en los otros, muestran el papel que la planificación educativa ha cumplido en el desarrollo y modernización de la educación en la región. Asimismo, las limitaciones señaladas en este documento, son también muy importantes, e indican que es largo el camino a recorrer en cuanto al perfeccionamiento del proceso de la planificación educativa. Por lo tanto, las reflexiones que el mismo plantea - muchas de las cuales se deben a la cooperación de excelentes colegas que se han querido asociar a nuestro trabajo - desean contribuir al necesario balance que será imprescindible realizar, tanto para la región como para cada uno de los países, sobre el planeamiento de la educación.

ANEXO

1) Nómina de especialistas que respondieron a la encuesta de opinión

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>País/Organismo</u>
Agustín Acevedo Larios	Director General de Planificación de la Educación.	Nicaragua
J. F. Bernède	Director del Proyecto RLA/72/100 "Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo en Centroamérica y Panamá".	UNESCO
Fabio Bustos	Experto de la OEA, Departamento de Administración y Planeamiento Educativo, Universidad del Valle, Cali, Colombia.	OEA
Luis Alberto Campos Chong	Director de la Oficina Ejecutora del Programa de Educación-BID, Ex Subdirector de Planeamiento Educativo.	Panamá
José Elías Cárdenas	Encargado del Departamento de Coordinación de la Planificación Provincial.	Ecuador
Ana María Corvalán	Ex Jefe de la Unidad de Administración y Planeamiento de la Educación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Educativas, Ex Jefe de la Oficina de Planificación Educativa.	Chile
José M. J. Cravero	Ex Presidente del Consejo de Planeamiento Educativo Nacional.	Argentina
José A. De Simone	Experto de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.	UNESCO
Jesús M. Gurriarán	Experto de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.	UNESCO
Jacques Hallak	Investigador Jefe del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo.	UNESCO

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>País/Organismo</u>
Guy Le Boterf	Experto del Proyecto RLA/72/100 "Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo en Centroamérica y Panamá".	UNESCO
Luis Alberto Lemus	Ex Director de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación.	Guatemala
Ruth Lerner de Almea	Ex Viceministro de Educación, Ex Coordinadora de la Comisión de Supervisión de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación.	Venezuela
Silvain Lourié	Consejero Regional en Educación para Centroamérica y Panamá	UNESCO
Rubén Maidana	Consultor del PNUD-Honduras, Ex Director de Planeamiento e Investigación Educativa, (Provincia del Neuquén).	Argentina
Félix Mangudo	Asesor Técnico de la Dirección Nacional de Educación Rural.	Bolivia
Emilio Fermín Mignone	Director de FLACSO Argentina, Ex Subsecretario de Educación de la Nación.	Argentina
Herminia Mérega de Casasco	Jefe del Departamento Planeamiento, Oficina Sectorial de Desarrollo "Educación".	Argentina
Luis Navarro de Britto	Director del Centro de Recursos Humanos de la Universidad Federal de Bahía, Ex Secretario de Educación y Cultura del Estado de Bahía.	Brasil
Hernando Ochoa Núñez	Subsecretario Ejecutivo del Convenio "Andrés Bello", Ex Jefe de la Oficina de Planeamiento del Ministerio de Educación, Ex Viceministro de Educación.	Colombia
Aldemar Rojas Plaza	Jefe de la Oficina Sectorial de Planeación Educativa.	Colombia

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>País/Organismo</u>
Graciela Ruiz Durán	Directora de la Oficina de Organización y Métodos del Ministerio de Educación, Ex Jefe de la Oficina de Programación y Análisis de la Oficina Sectorial de Planificación Educativa.	Perú
Antonio F. Salonia	Ex Subsecretario de Educación de la Nación.	Argentina
Ovidio Soto Blanco	Viceministro Técnico de Educación, Ex Director General de Planeamiento Educativo, Ex Director de la Oficina Centroamericana de Planeamiento Educativo (ODECA).	Costa Rica
Elizardo Urizar Leal	Presidente de la Comisión de Educación del Congreso de la República, Ex Director de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación.	Guatemala
Gilbert Villalobos Zuñiga	Director General de Planeamiento y Desarrollo Educativo.	Costa Rica

2) Nómina de especialistas que enviaron documentación con relación a la encuesta de opinión

<u>Nombre</u>	<u>Cargo</u>	<u>País/Organismo</u>
Alfredo Aguirre Siles	Director General de Planeamiento Educativo.	Bolivia
José María de Araujo Souza	Director General de CEBRACE	Brasil
Mario Bernalt Ovelar	Coordinador de Programación de la Oficina de Progreso Social.	Paraguay
Antonio Luis Cárdenas	Director General de Planificación y Desarrollo de la Universidad de Los Andes, Mérida.	Venezuela
María Julieta Costa Calazans	Coordinadora General de Investigaciones del Instituto de Estudios Avanzados en Educación, Fundación Getulio Vargas.	Brasil
Juan Chong Sánchez	Experto de la UNESCO del Proyecto de Planeamiento de Recursos Humanos.	UNESCO
Hugo Díaz Díaz	Director General de la Oficina Sectorial de Planificación Educativa.	Perú
Carlos Eduardo Heymans	Director de la Oficina de Planeamiento y Organización.	El Salvador
Gustavo López	Experto de la UNESCO del Proyecto de Planeamiento de Recursos Humanos.	UNESCO
E. K. Marshall	Ministry of Education.	Surinam
Leonidas R. Prieto	Facultad de Humanidades y Educación, Universidad de Los Andes, Mérida.	Venezuela
Humberto Serna Gómez	Decano de la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes, Bogotá.	Colombia

