

Encuentros y debates

Tendencias expuestas en la Conferencia Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación

México 26-30 de marzo de 1990

Inés Aguerrondo*

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el mundo entero presenció una espectacular explosión en la esfera de la educación. Durante este período se fue perfilando una tendencia al planeamiento de la educación, considerado como un elemento vital para el desarrollo ordenado y eficaz de este sector.

En el caso de América Latina, "lo que realmente define y cristaliza una ortodoxia latinoamericana de planificación es aquello que se desarrolló, en sus niveles teórico y práctico, principalmente desde comienzos del decenio de 1960" (De Mattos, C. 1987). La conferencia de Países Latinoamericanos realizada en Punta del Este en 1961 reconoció en los documentos finales la necesidad de formular y ejecutar planes nacionales, y, por otra parte, la Alianza para el Progreso estableció como requisito para la cooperación financiera que los países dispusieran de planes de desarrollo económico y social.

Este movimiento, que trascendió los límites de la región latinoamericana, fue alentado por dife-

rentes organismos internacionales, entre ellos la Unesco, que en agosto de 1968 organizó en París la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación. En su Informe Final se señala que "(...) Un examen global del planeamiento de la educación revela una serie de problemas específicos. Pero la finalidad de la Conferencia no es resolver esos problemas específicos, sino, de una manera más general, elaborar los fundamentos de una estrategia para la educación en sí y para su perfeccionamiento" (Ministerio de Educación y Cultura, 1972).

Es decir, las reflexiones de la Conferencia de 1968 se centraron en aspectos metodológicos. Así, luego de una primera parte de antecedentes, la segunda y tercera partes del Informe Final se refirieron a "Problemas técnicos y prácticos de la preparación del plan de educación" y "Medios de ejecución del plan de enseñanza".

Este énfasis en lo metodológico formaba parte de una concepción de planeamiento que hoy se define como planeamiento clásico o "normativo". "Tres rasgos principales estrechamente interrelacionados podrían destacarse al tratar de caracterizar y analizar la modalidad de planificación que estuvo en boga en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la época de la Alianza para el Progreso. En

primer lugar, cabría destacar un cierto voluntarismo utópico, que se expresó principalmente en la orientación y el contenido preconizado para los planes, y que en lo esencial emanaba de la ideología de los planificadores. En segundo lugar, se podría mencionar un excesivo reduccionismo economicista, derivado del hecho de haber intentado circunscribir la observación, descripción y explicación de los procesos sociales al marco provisto por la teoría económica, para con ese fundamento intentar definir las políticas para el manejo de los mismos. En tercer lugar, el predominio de un marcado formalismo en los procedimientos recomendados y adoptados, considerados como esenciales para el correcto cumplimiento de las tareas de planificación" (De Mattos, C., 1987).

Este modelo clásico normativo, cuya herramienta fundamental para enfrentar los cambios en la sociedad eran los planes, pronto demostró su ineficiencia y por ello se planteó la "crisis de la planificación". En realidad, la crisis abarcaba muchos otros campos de lo social, y no sólo la planificación, demostrando la poca viabilidad de las propuestas desarrollistas surgidas del modelo de la Alianza para el Progreso. Esta crisis del modelo total implicó un replanteo en la planificación. Los planes globales con enfoque macro fueron re-

* Socióloga, Docente de la Universidad de Luján. Funcionaria de larga trayectoria en el Ministerio de Educación y Justicia. Especialista en Planeamiento de la Educación, temática en la que se ha especializado en Francia y sobre la cual ha publicado numerosos trabajos.

emplazados en la década del 70 por metodologías que apuntaban a lo micro como la carta o mapa escolar, la nuclearización, etc., en un intento de encontrar estrategias idóneas para el desarrollo de la educación.

A partir de estas consideraciones es que adquiere dimensión real esta Conferencia Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación que organizara la Unesco en la ciudad de México entre el 26 y el 30 de marzo de este año, ya que se enmarca en un doble contexto de crisis: crisis de la planificación y crisis de la educación. Por esto mismo el interés que suscitó fue grande, ya que a la misma concurren 360 participantes pertenecientes a 105 países de todos los continentes, y lo hicieron en forma individual o en representación de gobiernos, universidades, organismos internacionales, etcétera.

La problemática central de la Conferencia giró en torno a la urgente necesidad de transformación cualitativa de la educación, que es una situación compartida por todas las latitudes y, como tal, una preocupación mundial. Para ello se define el planeamiento como una actividad ineludible que forma parte del accionar de la sociedad, y que tiene por objetivo fundamental precisamente garantizar que esta transformación tenga lugar.

En el conjunto de presentaciones y discusiones se pudo detectar que así como los problemas no son los mismos, tampoco las preocupaciones o la discusión teórica se plantea en los mismos términos en las diferentes regiones del mundo. En relación con la temática de la conferencia estuvieron presentes tres grandes tendencias actuales. En primer lugar, un grupo de ponencias —y de países— presenta una suerte de reificación de los resultados del accionar planificador con la planificación misma. Esto se evidencia en un grupo no demasiado pequeño de trabajos en los cuales al presentar la situación del planeamiento en el país en realidad se presentan los indicadores básicos de resultados de la educación (series de tasas de analfabetismo, crecimiento de la matrícula por niveles, tasas de repetición, presupuesto educativo, etc.)

Esta tendencia no sólo confunde metodologías o enfoques de planificación educativa con resultados de la educación, sino que se coloca en la visión clásica del planeamiento normativo, para la cual el objetivo fundamental del planeamiento de la educación era la expansión cuantitativa de los servicios. De suyo, no corresponde a la realidad latinoamericana donde es ampliamente aceptado el fracaso del enfoque clásico incluso para la expansión de los servicios, ya que es conocido que el proceso de crecimiento acelerado de la educación a partir de los años 50 se produjo gracias a que “los sectores medios, los obreros, y los sectores populares urbanos y rurales fueron demandantes de educación institucionalizada. La fuerza que tuvo esta demanda y la desigualdad social y de poder de los grupos demandantes explican tanto la magnitud del incremento de la matrícula como los desequilibrados modelos de desarrollo educativo de la región (en lo que la planificación educativa tuvo escasa capacidad de intervención, y aun menor poder de orientación para racionalizar el desarrollo de la educación)” (Rama, G., 1988).

Las dos tendencias restantes tienen en común el hecho de postularse como alternativas del enfoque clásico de planificación. La primera de ellas es la que puede denominarse *planificación estratégica*, y su origen se encuentra en el ámbito empresarial. Esto resulta sumamente importante porque todo el enfoque se caracteriza por el esfuerzo de acomodar el fenómeno educativo a la lógica empresarial. “El concepto de estrategia implica que la empresa se siente amenazada por sus competidores. Una empresa que carece de competidores puede limitarse a planificar sus decisiones”. Entonces “se trata de elegir entre las propiedades generales de las decisiones estratégicas, aquellas que podrían contribuir a inspirar las orientaciones en materia de educación, y ello no con el fin de suprimir los planes sino, más bien, de modificar su espíritu” (Bienayme, A., 1989).

Y esto lleva a una segunda cuestión interesante de este enfoque: el hecho de que no cuestiona la lógica clásica de la planificación normativa, sino que trata de superar algu-

nas de sus “deficiencias”. La objeción al planeamiento normativo no se refiere a sus supuestos básicos sino a su incapacidad de adaptarse a los cambios en las condiciones externas. “En una situación de crecimiento económico regular, en la que cabe suponer que los recursos del Estado, considerado como actor principal de la educación, son relativamente estables, es plenamente justificado y legítimo recurrir a un instrumento como el plan en materia de educación. Pero desde el momento en que las fluctuaciones de los recursos son más importantes y el crecimiento económico deja de producirse, cualquier sistema regulador dependiente de premisas estables pierde su significado” (Lourie, S., 1989). La estrategia no sustituye el planeamiento... Un plan sin estrategia corre el riesgo de descansar sobre bases inexactas o incompletas; una estrategia sin plan, el de expresar únicamente sueños y verborrea. Dos cualidades, la lucidez y la flexibilidad, confieren al plan su verdadero rigor” (Bienayme, A., 1989).

¿Qué es, entonces, la estrategia? Para entender esta idea debemos profundizar un poco en la descripción de los cambios ocurridos al exterior del sistema educativo que son los que, en última instancia, generan el cuestionamiento al modelo normativo de planificación.

Los cambios mencionados se sintetizan en dos grandes conjuntos: la modificación de la demanda de educación y la modificación de la oferta. En relación con la demanda, “la clientela que exige un ‘producto’ educativo ya no se limita a niños y jóvenes (...) sino adultos de todas las edades y clases sociales. De ahí que esa nueva clientela sea mucho más heterogénea que nunca” (Lourie, S., 1989). También se modifica “la naturaleza de la oferta educativa que hasta ahora se manifestaba principalmente en forma de sistemas escolares (‘la escuela’) concebidos y regulados por el Estado (...) Esta modificación de la oferta lleva a una gran variedad de estructuras y actores sociales que ya no están sometidos a la autoridad del Estado” (Lourie, S., 1989).

Por esto, y como consecuencia de los dos anteriores, “desde el momento en que la naturaleza y la

importancia cuantitativa de la oferta y la demanda evolucionan, lo que se produce es un cambio profundo del papel antes determinante de la planificación nacional en lo que respecta a la educación escolar de carácter convencional" (Lourie, S., 1989). Al igual que en el normativo, el interés básico de este enfoque parece estar centrado en la posibilidad del ajuste entre la oferta y la demanda de educación. Las condiciones generales de la diversificación de la demanda y de la oferta requieren una respuesta diferente. "Es precisamente la noción de 'estrategia', tal como utiliza este término el mundo empresarial, la que corresponde a un razonamiento adaptado a cualquier mercado así 'segmentado'" (Lourie, S., 1989).

Por esto, "a nivel del aparato educativo, considerado en su conjunto, el espíritu estratégico percibe el futuro de una manera diferente de la del espíritu únicamente planificador (...) Una estrategia admite desde el principio que el futuro es incierto y que ninguna técnica permite prever de manera concluyente las consecuencias de futuras decisiones. La actitud estratégica consiste, más bien, en limitar las zonas de mayor incertidumbre, en imaginar conjuntos de hipótesis coherentes, en elaborar esquemas de réplica y en identificar en estos esquemas aquellas acciones que, de todas formas, deberán ser realizadas para no desviarse de los objetivos básicos formulados" (Bienayme, A., 1989).

Esta limitación de las "zonas de incertidumbre" nos pone frente a un elemento importante de la visión estratégica de la planificación: su oposición al sentido de globalidad propio del enfoque normativo. Una visión estratégica requiere de opciones: no se puede enfrentar todo a la vez. La misma segmentación de la "clientela" y de la "oferta" reclama un tratamiento específico de los problemas y, en función de ello, la necesidad de realizar opciones.

Dijimos que este enfoque no cuestiona los fundamentos o los supuestos clásicos de la planificación normativa, lo que se aprecia también en relación con el lugar que se le da al planificador. Este es nuevamente el del tecnócrata,

aunque con la posibilidad de medios tecnológicos más sofisticados a su disposición. "Es decir que las funciones de los agentes de la planificación consistirán en recoger la información, procesarla y difundirla una vez analizada, y en informar sobre ello a quien debe decidir" (Lourie, S., 1989). Salta a la vista la reiteración de la distancia tradicional entre el planificador y el político, que parecería no superada y explícitamente reconocida cuando se plantea que "al precisar estas zonas (de incertidumbre) se llegará gradualmente a una apreciación de la realidad despejada de todo contenido ideológico" (Lourie, S., 1989).

Finalmente, en lo metodológico "el enfoque estratégico (...) se compone de acciones colectivas que llevan al conjunto de agentes a efectuar un 'pilotaje' general que combina la puesta en marcha, la formulación de las misiones, su revisión y su constante adaptación, de manera de que sean precisamente los objetivos los que se adaptan a los recursos, que éstos puedan hacer frente a los obstáculos y que éstos a su vez se reflejen en la revisión constante de los objetivos" (Lourie, S., 1989).

Para lograr esto, "se impone tres exigencias a los encargados de tomar decisiones. Primero, mantenerse a la escucha de tendencias o 'señales' para la realización de una 'idea colectiva' (...) Segundo, la estructuración de un sistema de información y comunicación a la vez rico y desarrollado que recoja continuamente observaciones, análisis y reflexiones (...) Tercero, la capacidad de evaluar los contenidos, las estrategias y los recursos movilizados" (Lourie, S., 1989).

La tercera tendencia presente en la conferencia estuvo representada por la región latinoamericana. Esta región tiene la particularidad histórica de haber sido la cuna de la planificación educativa con el proceso colombiano de formulación del plan de educación en la década del 50, y se enfrenta en la actualidad con la imperiosa necesidad de transformaciones profundas en sus sistemas educativos. La índole de los cambios necesarios pone en juego toda la estructura de gobierno, por lo que el requerimiento que se plantea a la plani-

ficación en cualquier área, y en particular en educación, tiene que ver con el desafío de lograr que el planeamiento se constituya en un estilo de gestión gubernamental, estilo que debe garantizar la intervención efectiva del Estado para el cumplimiento de sus decisiones.

Este contexto, que difiere considerablemente del de otras regiones, explica por un lado el fracaso y consiguiente abandono de los esquemas clásicos normativos de planificación, y justicia por otro la aparición de propuestas originales que, si bien tienen elementos en común con la visión estratégica, agrega a ella un claro cuestionamiento y crítica a los supuestos teóricos desde donde se construyó el enfoque clásico.

Esta tendencia, que podemos denominar de *planeamiento situacional*, comparte con la anterior el interés por centrarse no tanto en los aspectos formales del diseño del plan (área por excelencia de la planificación normativa), sino en el desafío concreto de que las decisiones que se toman se implementan efectivamente (área de la gestión/administración). En un contexto de crisis de los sistemas educativos, las decisiones que se toman en política educativa tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de la educación, lo que no es posible sin una transformación estructural de la propuesta de enseñanza y de las instituciones educativas.

Y esto da un nuevo contexto a la planificación, ya que la compromete con la posibilidad (o la viabilidad) del cambio y, por lo tanto, la coloca en un marco netamente político. Entonces, la perspectiva clásica de la planificación, que tiene una visión lineal de la dinámica societal y por ello define el planeamiento como un proceso con etapas ineludibles y sucesivas, se reemplaza por una perspectiva situacional donde puede pensarse "el proceso de transformación futura de la sociedad como una sucesión o cadena de situaciones. Cada situación pasada es consecuencia de la modificación de otra anterior, y cada situación planificada sólo puede lograrse como alteración de una situación previa por ocurrir" (Matus, C., 1977).

Pero estas situaciones no se en-

cuentran en el vacío, sino, por el contrario, están inmersas en el interjuego de lo social, donde coexisten y pugnan diferentes fuerzas. Por ello este enfoque define el planeamiento como el "cálculo o previsión de situación dentro de un escenario social incierto, lleno de turbulencias e incertidumbres" (Matus, C., 1983), y entiende que su contenido profesional específico es colaborar con "la determinación de las acciones necesarias para garantizar la formulación y la viabilidad de las políticas y las estrategias que se decidan (...) La propuesta implica encarar la tarea de planificación como una contradicción permanente entre proyecto y realidad, cuyo objetivo es a su vez encontrar los límites entre lo posible y lo imposible, apoyándose para ello en una permanente lectura de la realidad, no sólo educativa sino en todas sus dimensiones" (Aguerrondo, I., 1990).

La planificación adquiere desde esta óptica el contenido de "herramienta de gobierno para la transformación" (Aguerrondo, I., 1990), lo que la diferencia básicamente del enfoque anterior que seguía buscando el ajuste entre la oferta y la demanda de la educación. Esto no quiere decir que no se tenga en cuenta la oferta y la demanda, pero no se busca un mero ajuste a partir de los cambios externos, sino más bien la posibilidad de una transformación que permita equidad en la oferta y justicia en la demanda.

Así, el problema básico de la planificación es cómo apoyar eficientemente la acción de gobierno, para lo cual se delinearán tres grandes funciones: "a) apoyar y facilitar la formulación del proyecto de gobierno para el sector; b) brindar a los diferentes niveles de gobierno información oportuna y relevante; y c) facilitar la viabilidad de las decisiones de políticos y funcionarios" (Aguerrondo, I., 1990). Para cada una de estas funciones es necesario desarrollar el conjunto de metodologías adecuadas, tarea que se encuentra en construcción y en diferente estado de avance. Vuelve aquí a aparecer una interesante semejanza entre este enfoque y el estratégico, ya que ambos valorizan como fundamental la capacidad diagnóstica del planeamiento, aunque en este caso, dentro de un con-

texto de lectura político-ideológica que permita tomar decisiones en relación con un proyecto de transformación y no de mero ajuste.

Sin embargo, el cuestionamien-

to crítico a los fundamentos teóricos de la planificación normativa, propio del enfoque situacional, opone ambos enfoques y lo explicita del siguiente modo:

	Planificación normativa	Planificación situacional
1. Objetivos	Normativos	Políticos
2. Agentes	Técnicos	Polít/Técnic/Administr.
3. Oponentes	No se consideran	Se tienen en cuenta
4. Medios	Medios asignados	Creación de medios
5. Tipo de cálculo	No se considera	Estratégico y táctico
6. Restricciones	Materiales	Políticas
7. Ambito de la planific.	Todo el sistema	Dominio situacional específico

Fuente: Adaptación de MATUS, C: "Planificación y Gobierno", Revista de la Cepal, Nº 31, Abril de 1987.

El Congreso Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación sirvió de excelente marco para estas discusiones, y permitió contextualizar el aporte latinoamericano en esta temática, que no es poco importante. La encrucijada actual de la planificación es un verdadero desafío: para que la planificación tenga sentido como actividad social, actividad válida dentro de la sociedad, tienen que poder verse sus obras. Por esto, y porque la reconceptualización y las nuevas metodologías adecuadas a la realidad de cada una de

las regiones del mundo se construyen socialmente, resultan importantes estas instancias de reflexión conjunta en las cuales el diálogo y el intercambio son un camino adecuado.

Julio de 1990.



BIBLIOGRAFIA

AGUERRONDO, I., 1990. *Hacia un programa regional para la formación de cuadros profesionales en planificación/gestión/administración de la educación en América latina*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación, México, 26-30 de marzo.

AGUERRONDO, I., 1990. *El planeamiento educativo como instrumento de cambio*. Troquel, Buenos Aires.

BIENAYME, A., 1989. "¿Cómo puede aprovecharse la estrategia empresarial en el campo de la educación?", en *Perspectivas* 70, Vol. XIX Nº 2, UNESCO, París.

DE MATTOS, C., 1987. "Estado, procesos de decisión y planificación en América latina", en: Revista de la CEPAL, Nº 31, Santiago de Chile.

LOURIE, S., 1989. "¿Hacia un pilotaje

estratégico de la educación?", en *Perspectivas* 70 vol. XIX Nº 2, UNESCO, París.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA. 1972. Oficina sectorial de desarrollo "Educación". El planeamiento de la educación. Situación, problemas y perspectivas. (Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, UNESCO, 1968). Curso de capacitación para el desarrollo educativo del nordeste argentino, Corrientes, Argentina.

MATUS, C., 1977. *Planificación de situaciones*. Libros Alfar, CENDES, Caracas.

MATUS, C., 1983. "Planeación normativa y planeación situacional", en *El Trimestre Económico*, Vol. 1 Nº 199, México.

RAMA, G., 1988. Educación e igualdad de oportunidades. Algunas reflexiones para la planificación. Ponencia presentada en el Taller "Vers une planification strategique de l'éducation", IPE, París.