

# La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, (México), vol. XIV, núm. 4, pp. 9-42

Norberto Fernández Lamarra\*\*

## RESUMEN

Artículo que analiza la planificación educativa en América Latina, desde sus orígenes hasta su situación actual y sus efectos y limitaciones. Este análisis evolutivo de la planificación educativa permite señalar que ésta no surgió a partir de una decisión explícita de política educativa, sino que fue influida por los requerimientos de la planificación global, por la orientación de los organismos internacionales de asistencia técnica y de financiamiento y por acción de grupos técnicos del sector educación, de ideología desarrollista y modernizante.

Se sostiene que es necesario replantear las políticas educativas y las estructuras organizativas y pedagógicas de los sistemas educativos latinoamericanos y, asimismo, la concepción y las metodologías utilizadas por la planificación educativa. Este replanteamiento debe partir de concebir a la educación como una dimensión integrada al proceso de gobierno, en la que la decisión de planificar constituye un aspecto esencial de las políticas gubernamentales y que permita definir una estrategia deliberada y sistemática de planteamiento. Por otra parte, se examina la descentralización y regionalización de la educación en relación con la planificación y se afirma que aquéllas aparecen como un proceso tendiente a revertir las agudas disparidades en materia de desarrollo general y educativo existentes en América Latina.

## ABSTRACT

This article analyzes educational planning in Latin America from its origins to its present state, as well as its effects and limitations. This analysis shows that educational planning was not a consequence of an explicit decision of educational policy, but rather the result of the requirements of global planning, the orientation of international organizations dedicated to technical assistance, and the presence of technical groups of a developmentalist and modernizing ideology within the educational sector.

The author argues in favor of the need to reformulate educational policy and the organizational and pedagogical structure of educational systems in Latin America. The planning decision should constitute a main aspect of government policies, so that a deliberate and systematic planning strategy may be defined. He also examines the decentralization and regionalization processes, and shows that these seem to be leading to a reversal of the acute disparities in general educational development in Latin America.

\* Este trabajo ha sido preparado a solicitud de la UNESCO para su presentación en la Reunión Técnica de Directivos del Planeamiento Educativo de América Latina.

\*\* Profesor titular de la Universidad de Buenos Aires, Director del Área Educación de la Fundación de Estudios Contemporáneos y Consultor en Educación de la UNESCO.

## I. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA: EFECTOS Y LIMITACIONES<sup>1</sup>

### A. Surgimiento y evolución de la planificación

Hacia fines de la década de los cincuenta y principios de la de los sesenta, coincidiendo con el desarrollo de un intenso proceso de expansión de los sistemas educativos de la región, aparece la planificación educativa en diversos países latinoamericanos. Este proceso es influido por los esfuerzos en materia de planificación del desarrollo económico y social, que se materializan con la creación y funcionamiento de los organismos de planificación nacional y la formulación de los primeros planes de desarrollo. En este contexto, se le plantea al sector educación el requerimiento de incorporarse a dichos esfuerzos y de definir los objetivos y las metas cuantitativas y financieras necesarias para la formulación del plan global.

A esto se sumó la influencia decisiva de los organismos internacionales, particularmente los de carácter crediticio, que a partir de las recomendaciones de la Conferencia de Presidentes de Punta del Este (1961) comenzaron a requerir que los proyectos de financiamiento externo estuviesen enmarcados en planes globales o sectoriales. Simultáneamente, en ciertos grupos técnicos del sector educación de algunos países, comenzó a plantearse la aplicación de las metodologías de la planificación general a su propio ámbito, respondiendo a las preocupaciones de las nuevas y diversificadas demandas que surgían, tendiendo especialmente a una mejor orientación de los esfuerzos en materia de expansión de la matrícula escolar y de ampliación de la capacidad instalada de los servicios educativos y de la dotación de personal.

Es decir que, en términos generales, el surgimiento de la planificación educativa no fue una decisión explícita y coherente de política educativa, en cuanto a dotar a ésta de los niveles de racionalidad que el desarrollo de la educación exigía, sino que fue impuesta externamente, ya sea desde el área de la planificación general o desde los organismos internacionales, o asumida por sí misma por los niveles técnicos. Esto dificultó la adecuada

<sup>1</sup> La elaboración de este capítulo ha partido de estudios realizados por el autor, en colaboración, sobre la evolución y la situación de la planificación educativa en América Latina, en el marco del proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Los principales resultados de estos estudios están publicados en: N. Fernández Lamarra e Inés Aguerro, *La planificación educativa en América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/1, Buenos Aires, septiembre de 1977; N. Fernández Lamarra e Inés Aguerro, "Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina", en *Perspectivas*, Vol. VIII, No. 3, 1978, UNESCO, París; N. Fernández Lamarra e Inés Aguerro, "Los planes de educación en América Latina", en UNESCO/CEPAL/PNUD, *Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe* (G.W. Rama comp.), UNICEF, Santiago de Chile, 1980; y UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis General*, Vol. 4, parte IX, punto E, Informes Finales / 4, Buenos Aires, noviembre de 1981.

articulación entre la planificación y la política y la planificación y la administración, y la posibilidad de que entre las tres dimensiones integrasen un proceso de gobierno que orientase interrelacionadamente el desarrollo de la educación.

Esto ha provocado que, en muchos países, la dimensión política haya mantenido muchas veces una relación de paralelismo, cuando no de oposición, con la planificación, afectando las posibilidades reales de planificar efectivamente los procesos nacionales de desarrollo educativo. Posteriormente, en la década de los setenta, esta situación ha tendido a variar positivamente, en particular en los países con propuestas políticas transformadoras y para los que la racionalidad de la planificación constituye un elemento componente de su estrategia, lo que les ha llevado a valorizar dichas actividades.

Teniendo en cuenta la importancia y la extensión del proceso de planificación latinoamericano, es posible establecer etapas en su desarrollo. Así, las dos primeras se extienden desde el surgimiento de la planificación y durante la década de los sesenta; y la tercera abarca, según los países, desde fines de la década de los sesenta o principios de la de los setenta, hasta la actualidad.

En la primera etapa, en varios países se crearon pequeñas oficinas de planeamiento educativo, de no muy alta jerarquía institucional en general, dentro de los ministerios de educación y, simultáneamente, se desarrollaban acciones paralelas en los organismos de planificación nacional. En este ámbito se realizaron los estudios que intentaron fijar las metas educativas en función de los requerimientos de recursos humanos, reflejando la concepción de variable dependiente que la ideología predominante en ese momento —el desarrollismo— adjudicó a la función técnico-instrumental asignada a la educación.

En la segunda, en términos generales coincidente con la segunda mitad de la década de los sesenta, se continuó el paralelismo entre la planificación educativa, llevada a cabo en los ministerios de educación, y la que realizaban los organismos de planificación nacional. En este periodo surgieron importantes trabajos de diagnóstico y se elaboraron los primeros planes de educación, ya como parte de planes de desarrollo, ya en forma independiente. Asimismo, se intensificaron las actividades de capacitación en planeamiento; especialmente a cargo de organismos internacionales, por lo que cada país comenzó a disponer de un número significativo de técnicos con formación específica; entre ellos se integraron profesionales de otras disciplinas, particularmente economistas, sociólogos y estadísticos.

En la tercera etapa, que abarca desde principios de la década de los setenta hasta la actualidad, la situación es mucho menos homogénea que en las dos anteriores. Hay países donde la planificación adquiere verdadera

importancia; en general esto ocurre cuando aparece ligada a proyectos de transformación con un marco político e ideológico relativamente definido, en los que el énfasis puesto en las reformas educativas integrales se une a los esfuerzos tendientes a jerarquizar el aspecto de programación. Más recientemente, como se verá en los próximos puntos, aparecen los intentos de regionalización y de microplanificación, concretados en los países donde la planificación, enmarcada en un contexto político adecuado, garantizaba en parte su viabilidad.

En otros, en cambio, la planificación parece haber perdido impulso y significación, cayendo en la rutina; la primera fase de la planificación, que hemos llamado reactiva,<sup>2</sup> parece estar agotada, y si no se da el marco contextual para poder evolucionar hacia la fase siguiente —la programática—, se van desdibujando tanto la misión como las funciones de la planificación. A esto se agrega la situación de algunos casos nacionales, particularmente en los últimos años, en los que los estilos asumidos enfatizan el libre juego de las fuerzas del mercado, por lo que al Estado se le asigna un papel subsidiario y, por lo tanto, también a las políticas sociales y educativas bajo su responsabilidad. En estos casos, la planificación general y la educativa tienen alcances muy limitados, manteniéndose el funcionamiento solamente burocrático formal de las respectivas oficinas, pero sin producir planes ni otros documentos significativos.

## B. Situación actual

A pesar de las situaciones nacionales diferenciadas, registradas en la última década acerca de la planificación educativa, es posible describir sus características principales, a través del análisis de la situación institucional y de funcionamiento de las respectivas oficinas y de las orientaciones y contenidos de los planes de educación elaborados.

---

<sup>2</sup> En otro trabajo (cfr. N. Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, *La planificación educativa... op. cit.*) se plantean tres fases en el desarrollo de la planificación educativa: la reactiva, correspondiente a los enfoques de la primera década, que ha implicado reaccionar tomando como punto focal las situaciones y problemas más urgentes y acuciantes; la programática, que postula una visión más amplia y comprehensiva de la educación y de la planificación y propone alternativas de cambios totales o parciales del sistema educativo; la dinámica, surgida en países de fuera de la región, que reformula la idea de planificación y lo define como un mecanismo para organizar la autorrenovación de la sociedad y de la educación, implicando cambios en el comportamiento de los individuos, en los enfoques de las tareas y en la concepción de la educación y de su papel dentro de la sociedad.

1. *La situación de las oficinas de planificación educativa.* Al respecto se pueden formular las siguientes observaciones:

- Prácticamente la totalidad de los países tiene una oficina responsable de las tareas de planificación educativa, la que, en la mayoría de los casos, posee nivel de dirección nacional o general.
- Si bien la mayor cantidad de tiempo se dedica a la elaboración de planes, las oficinas emplean una parte significativa del mismo, tanto en la realización de estudios e investigaciones, como en actividades de asistencia técnica en áreas como las de currículo, organización escolar, orientación, etc., por lo que se puede afirmar que estas oficinas se constituyen, en la mayoría de los casos, en los “pulmones técnicos” de las estructuras ministeriales.
- La cantidad de personal con que cuentan las oficinas es muy distinto según los casos, ya que varía de un máximo de más de 200 funcionarios hasta un mínimo de alrededor de 20, con un promedio de aproximadamente 70 agentes; es de señalar que esta cantidad no siempre depende de la magnitud del país, sino de las funciones asignadas en cada caso y de las modalidades de trabajo de cada una de las oficinas.
- Los perfiles educativos del personal técnico de las oficinas muestran un nivel académico aceptablemente bueno y una integración interdisciplinaria satisfactoria en relación con las tareas asignadas; el 55% del personal ha finalizado estudios terciarios, incluyendo un 33% con nivel de licenciatura, y un 5% posee título de doctorado.
- Todas las oficinas cuentan con personal que se ha especializado en el exterior, la mayoría en América Latina (65%), y en cursos de un año o menos (78%); esto muestra la incidencia de los cursos regionales auspiciados por la UNESCO y la OEA, que constituyen la mayor parte de la oferta de los dictados en la región.
- La mayoría de los países posee una estructura de planificación centralizada, y los mecanismos institucionales para una regionalización del proceso que posibilite la realización de estudios y planes a nivel local son, en general, muy limitados. Sin embargo, debe señalarse que a partir de 1977, año en que se recopiló esta información, la tendencia a la descentralización y regionalización de la educación y del proceso de planificación se ha acentuado, y un número mayor de países está llevando a cabo esfuerzos y experiencias en este sentido, como se verá más adelante.

2. *Los planes de educación.* Es de particular interés el análisis de la estructura y contenidos de los planes, ya que el enfoque predominante en la planificación latinoamericana es el del "plan libro", constituyéndose el plan, en muchos casos, en el objetivo de la planificación y no sólo en un instrumento de un proceso más amplio. Por lo tanto, son un reflejo efectivo de los avances y limitaciones de la planificación educativa; este análisis se llevó a cabo a partir de la consideración de planes de 12 países de la región.<sup>3</sup>

- En cuanto a su estructura, los planes presentan un predominio del nivel estratégico (mediano plazo) y un menor desarrollo relativo del operacional (corto plazo), aunque en los más recientes esta propensión tiende a modificarse, evidenciando la toma de conciencia gradual de los planificadores sobre la importancia del nivel operativo, para asegurar la efectividad de la planificación. De cualquier manera, la mitad de los planes analizados no han desarrollado sistemáticamente el aspecto de programación, ni aun con el establecimiento de programas de carácter general, y sólo una tercera parte contiene programas adecuadamente estructurados, estando sólo algunos de ellos desagregados en proyectos y acciones específicas. Esto permite ratificar el consenso existente entre los especialistas acerca del marcado déficit en materia de programación que presenta la planificación educativa en América Latina.
- Los diagnósticos han sido los primeros productos de la planificación y en relación con ellos se ha acumulado la mayor y la más larga experiencia, por lo que la casi totalidad de los planes los presenta como su primera parte. Sin embargo, pocos son los diagnósticos que superan la mera descripción, ya que la mayoría muestra, bajo el título de diagnóstico, un estudio de base fundamentalmente cuantitativo; esto les resta validez al parcializar la perspectiva de análisis en un sector social básicamente cualitativo.
- El contenido de los planes difiere significativamente de uno a otro, según pertenezcan a casos nacionales que plantean transformaciones del sistema educativo o a otros en que predomina una planificación formal, de carácter reactivo, que constituyen la mayoría de los analizados. En estos últimos, tanto el diagnóstico como las propuestas de los objetivos y de la programación, no se plantean

---

<sup>3</sup> Cfr. N. Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, "Los planes de educación en América Latina...", *op. cit.*; UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y Educación en América Latina... op. cit.*

un cuestionamiento profundo del sistema educativo tradicional y las soluciones indicadas no van más allá de las convencionales.

En pocos planes se formulan alternativas dirigidas a estimular la participación de la comunidad a través de un proceso de democratización de las decisiones, de una auténtica descentralización operativa, de la incorporación al currículo escolar de los valores de los grupos locales o de la ruptura de la organización escolar como universo cerrado; en general, tampoco se postula brindar nuevos servicios educativos a los sectores marginales mediante una atención especial de carácter compensatorio que incluya el respeto a la pluralidad cultural, la incorporación de las pautas y valores de la cultura popular y la transformación del marco pedagógico y de los métodos didácticos utilizados tradicionalmente.

- El tratamiento de los aspectos cualitativos, tanto en cuanto a análisis como a propuestas, es muy escaso. Se refieren, básicamente, a la inclusión, por agregación, de nuevos contenidos en el currículo, pero no a una reestructuración de la organización curricular del proceso de enseñanza-aprendizaje, a través de nuevos ejes, como sería el centrado en la ciencia y en la matemática, o el que vincule los contenidos a los valores y requerimientos de las comunidades destinatarias de los servicios. Asimismo, se tratan muy escasamente situaciones como la del autoritarismo en la relación docente-alumno o la enseñanza enciclopedista y memorista, así como temas referidos a la enseñanza experimental, a los sistemas de evaluación o a las actividades de orientación.
- El proceso de elaboración de los planes tiene, en general, un carácter predominantemente tecnocrático, ya que es asumido en forma casi exclusiva por la oficina de planeamiento y por otras unidades técnicas o especialistas vinculadas a ella; aun en los aspectos de orientación política y de formulación de objetivos y estrategias se responde, en muchos de los casos nacionales, a los criterios de los planificadores más que a los de los responsables de la conducción política. En la elaboración de los planes, la participación de los ejecutores es muy escasa y aún más la de los destinatarios, por lo que se afecta de este modo su viabilidad, ya que su ejecución es resistida, de una u otra manera, por quienes no fueron invitados a participar ni tampoco consultados. Esto se relaciona con la necesidad de replantear la vinculación entre las dimensiones de planificación y de administración, tendiendo a la aceptación mutua de sus respectivas funciones; en cuanto a los planes, una mejora de esta vinculación permitiría integrar la experiencia —*know-how*—

de los administradores en los planes, lo que posibilitaría superar las características de generalidad y escasa operatividad que éstos presentan.

- Los aspectos relacionados con la descentralización y regionalización de la educación tienen, en términos generales, rasgos predominantemente formales y no se expresan en una verdadera apertura regional y local de la planificación. Los planes son generalmente de nivel nacional y presentan sólo una caracterización regional, ya sea en el diagnóstico o en las políticas y programas, sin desarrollarse planes regionales y locales, excepto en un número muy reducido de casos nacionales.

Estas características de los planes, que no pretenden ser exhaustivas sino simplemente indicativas de la situación de la planificación educativa, han incidido en los efectos de este proceso en el desarrollo educativo y han limitado sus posibilidades de orientarlo adecuadamente, como se señalará en el próximo punto.

### **C. Efectos y limitaciones de la planificación educativa**

Resulta una labor particularmente compleja el formular algunas consideraciones acerca de los efectos y las limitaciones de un proceso que, como el de la planificación educativa, se ha desarrollado durante 25 años en una región tan heterogénea como América Latina y en el marco de situaciones políticas, sociales y económicas sumamente contradictorias. Estas contradicciones se han registrado, habitualmente, en un mismo país en diferentes momentos políticos, por lo que también es difícil formular conclusiones respecto al papel cumplido por la planificación educativa en una misma realidad nacional. Sin embargo, el replanteamiento de las bases conceptuales y metodológicas de la planificación, que se requiere con el fin de atender a los nuevos desafíos que presenta el desarrollo educativo de cada uno de los países latinoamericanos, particularmente en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas del Proyecto Principal de Educación, hace necesario formular dichas consideraciones, aunque sea con carácter preliminar y a modo de hipótesis.

El surgimiento y expansión de la planificación educativa ha coincidido con el periodo en que el desarrollo educativo, de la mayor parte de los países latinoamericanos, asumió un mayor ritmo; a la formidable expansión cuantitativa se han unido importantes cambios cualitativos en la estructura y función de la educación. La estructura de los sistemas se ha completado; sus funciones se han complicado, asumiendo, además de las tradicionales de transmisión de conocimientos y pautas de comportamiento, las de control de tensiones y



canalización de demandas.<sup>4</sup> Frente a este proceso, la planificación ha intentado, a través de los planes, brindar mayor racionalidad al mismo, realizando estudios y diagnósticos y proponiendo lineamientos orientadores de dicho proceso; la significación de esos planes es variable según los países. En aquellos en que la planificación se ha integrado efectivamente en el proceso de gobierno —junto con los niveles político y administrativo— los planes han podido orientar el proceso de desarrollo educativo incidiendo en la realidad; en otros, en que la planificación ha cumplido un papel de carácter técnico y formal, los planes han tenido una muy escasa efectividad. De cualquier manera, éstas son simples apreciaciones, ya que, lamentablemente, no se dispone de estudios y trabajos de evaluación acerca de la ejecución de los planes y sus efectos, tarea que se considera imprescindible para un posterior replanteamiento de la planificación.

En relación con los planes, otro efecto positivo de los mismos ha sido el de contribuir a una mayor concientización acerca de los problemas prioritarios de la situación educativa, tanto dentro como fuera del sistema. A través de los estudios de diagnóstico y con el conocimiento de la problemática educativa que esto trajo aparejado, se contribuyó a que los problemas de la educación tomaran estado público, no sólo entre los que debían adoptar decisiones al respecto —el nivel político— o los que debían actuar en relación con dichos problemas —el nivel administrativo—, sino también en la comunidad en general. Si bien, como ya se señaló, estos diagnósticos han tenido deficiencias, han constituido, de cualquier manera, un instrumento útil y bastante efectivo para la denuncia y la toma de conciencia colectiva de las falencias de los sistemas educativos de la región; posibilitaron precisar, definir más claramente y jerarquizar según prioridades los problemas que anteriormente se percibían como importantes. La planificación aportó al análisis de la realidad educativa un cúmulo importante y ordenado de información estadística y de documentación sociológica, económica, demográfica, educativa, etc.; en cuanto a la estadística educativa, contribuyó a la reorganización, o creación en algunos casos, de los respectivos servicios y a la producción periódica de sus series.<sup>5</sup> La limitación que se le puede señalar en este aspecto, muy significativa por cierto, es que el planteamiento de la problemática, y el consecuente análisis, se concentró en los aspectos cuantitativos y en un nivel nacional, ocultando probablemente otros problemas importantes, especialmente en relación con la situación

---

<sup>4</sup> Germán W. Rama, *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, UNESCO/CEPAL/PNUD, proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, DEALC/6, Buenos Aires, 1977.

<sup>5</sup> N. Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, *La planificación educativa...*, *op. cit.*

y características de las necesidades educativas de los grupos más desfavorecidos.

Otro de los aportes de la planificación educativa, complementario del anterior, es su contribución a un tratamiento de carácter más científico de la problemática y el desarrollo educativo; este aporte parte de la propia concepción de la planificación, que implica un enfoque racional de la realidad con vistas a su modificación, del mismo modo que la ciencia constituye en sí misma un enfoque racional en función de la profundización del conocimiento.

La influencia real de la planificación sobre el nivel científico de la educación y de su personal ha sido diversa según los países y los distintos momentos de cada uno de ellos. Se podría plantear, a manera de hipótesis, que esta influencia está condicionada por la significación política del proceso en que está inmersa, en cada país y en cada momento, la actividad del planeamiento; esto se explicaría porque en los procesos de planificación con mayor significación política, la planificación educativa no es un proyecto autónomo del ministerio de 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 estos casos, los aspectos pedagógicos serán los mecanismos técnicos que permitan concretar el rol que debe cumplir la educación dentro del proyecto general; a su vez, en estas situaciones con alta significación política, la necesidad perentoria de actuar impone la necesidad de realizar acciones concretas y, por lo tanto, de planificar.<sup>6</sup>

En relación con lo anterior, es posible afirmar que en esas situaciones la planificación evolucionó de la fase reactiva a la programática, incorporando en los planes propuestas de transformaciones o reformas educativas, que implicaban un acompañamiento de los cambios generados en otras áreas de la sociedad. En estos casos, los planes fueron los instrumentos con que se concretaron las propuestas de reformas educativas que, a su vez, tuvieron fundamentos, alcances y significación diferentes según las distintas situaciones nacionales; algunas pueden ser denominadas estructurales porque intentaron un cambio del sistema educativo en el marco de transformaciones sociales mayores, y otras, educativas o pedagógicas, porque sus contenidos apuntan solamente a perfeccionarlo o modernizarlo técnicamente.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> N. Fernandez Lamarra e Inés Aguerrondo, "Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales", en UNESCO/CEPAL/PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", *El cambio educativo. Situación y condiciones*, Informes Finales / 2, Buenos Aires, 1981.

La mayor parte de las propuestas reformistas integran los planes de educación preparados durante la última década en la región y, por lo tanto, reflejan la ideología, los modelos, las características y las limitaciones predominantes en ella en materia de planificación educativa, ya señaladas en este trabajo. En general, las reformas se han definido en función de principios teórico-normativos y no a través de procesos de reflexión y estudio, debido a que las propuestas han surgido en las oficinas y en los escritorios de planificadores y técnicos de los ministerios de educación y se han expresado predominantemente en documentación escrita, con escasa o nula participación y consulta interna o externa. Esto ha llevado a que, en la casi totalidad de los casos, las reformas hayan sido resistidas desde dentro y desde fuera del sistema educativo, por lo que fueron ejecutadas sólo parcialmente o debieron ser suspendidas en su aplicación.<sup>8</sup>

La falta de reflexión y de investigación suficiente en relación con los procesos de planificación educativa constituye una de sus limitaciones más significativas, que ha afectado tanto su calidad como su viabilidad. Por una parte, la escasa reflexión sobre la problemática educativa, su contexto y sus perspectivas, han provocado que la planificación no cumpliera con una función, quizás no suficientemente reconocida, que consideramos esencial: la de constituirse en “laboratorio de ideas” del cambio educativo, promoviendo la formulación de diferentes propuestas alternativas, con un análisis de los fundamentos, las ventajas y limitaciones y las perspectivas de su ejecución. Esta función de la planificación hubiese permitido generar discusiones y debates con fundamentos político-ideológicos y técnico-científicos, dentro o fuera de los sistemas educativos, y promover la adopción de políticas y estrategias más adecuadas a los requerimientos del desarrollo educativo de los países latinoamericanos.

La escasez de investigación y experimentación educativa no se expresa solamente en la falta de alternativas en cuanto a políticas y estrategias, sino que también es claramente perceptible en el contenido cualitativo de los planes, como ya se ha señalado, y en la propuesta de acciones educativas concretas para su ejecución. En general los planes no exceden, en dichas propuestas, el marco de lo relativamente tradicional y rutinario, y no generan alternativas pedagógicas realmente innovadoras; esto se hace particularmente visible en muchas de las propuestas reformistas, aun de carácter estructural, que para el logro de objetivos transformadores plantean estrategias operativas tradicionales, que llevan a la desnaturalización

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

de dichos objetivos. La falta de adecuación entre los objetivos y políticas de los planes y las propuestas operativas para instrumentarlos es otra de las limitaciones que han afectado significativamente el papel cumplido por la planificación en la región.

La deficiente relación entre la planificación y la investigación ha afectado a ambos procesos. Al escaso e incipiente desarrollo de la investigación educativa en América Latina se agrega que, en general, los investigadores —habitualmente formados fuera de la región— llevan adelante sus planes de trabajo teniendo en cuenta sus propios intereses o los intereses que se les fueron planteando durante su etapa de formación, por lo que dichos planes muchas veces reflejan las preocupaciones y problemas existentes, en los países centrales o derivados de marcos rígidamente ideológicos, más que los que surgen de cada una de las realidades nacionales. Tampoco ha existido una actitud de acercamiento al ámbito de la investigación por parte de los planificadores, ya sea por factores vinculados a razones ideológicas o conceptuales o a limitaciones en su propia formación profesional. Esta relación tan precaria constituye una limitación importante para la planificación y su mejoramiento, ya que si se desea elaborar planes con posibilidades efectivas de ejecución, particularmente cuando se proponen objetivos transformadores, la reflexión, la investigación y la experimentación deben proveer los insumos básicos para que ello sea posible.

Finalmente, entre las limitaciones es necesario señalar una característica que ya ha sido planteada, particularmente en relación con la elaboración de los planes: el carácter tecnocrático y escasamente participativo que, en general, muestra la planificación. Las actividades en esta área son llevadas a cabo por las oficinas de planeamiento sin prácticamente participación de los ejecutores y, menos aún, de los destinatarios. Este hecho lleva a que no haya identificación de ejecutores y destinatarios con los contenidos del plan y a que esto, incluso, provoque resistencias a su ejecución. Por otra parte, esta modalidad de la planificación no permite enriquecer el proceso —y por ende los planes— con la experiencia, los intereses y las expectativas de ejecutores y destinatarios, lo que es una condición esencial para su viabilidad.

## **II. LOS DESAFÍOS QUE PLANTEAN LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN**

### **A. Aproximaciones a un nuevo marco conceptual y metodológico**

Tanto la Declaración de México, aprobada por unanimidad por la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, como las finalidades generales, los objetivos educativos específicos y las prioridades del Proyecto Principal, exigen el replanteamiento de las políticas educativas y de las estructuras organizativas y pedagógicas de los sistemas educativos latinoamericanos y, por ende, de la concepción y de las metodologías utilizadas por la planificación educativa. Es que, a pesar de los significativos esfuerzos realizados en las últimas décadas en materia de expansión de la educación en todos sus niveles y formas, la situación de la educación en América Latina muestra graves déficits que limitan sensiblemente la efectividad de lo realizado hasta ahora. Es así que la Declaración de México destaca que “subsisten graves carencias, tales como la extrema pobreza de vastos sectores de la población en la mayoría de los países, así como la persistencia de una baja escolarización en algunos; la presencia en la región de 45 millones de analfabetos sobre una población adulta de 159 millones; una excesiva tasa de deserción en los primeros años de escolaridad; sistemas y contenidos de enseñanza muy a menudo inadecuados para la población a la cual se destinan; desajustes en la relación entre educación y trabajo; escasa articulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural y, en algunos casos, deficiente organización y administración de los sistemas educativos, caracterizados aún por una fuerte centralización en los aspectos normativos y funcionales”.

Las limitaciones ya señaladas de la planificación educativa en América Latina no han permitido corregir estos desvíos del desarrollo de la educación en la región, por lo que se hace necesario su replanteamiento, tanto conceptual como metodológico. Es necesario concebir una planificación, integrada con el proceso más amplio de gobierno, con amplias y fluidas interrelaciones con el nivel político y con el administrativo, en que el planeamiento se constituya en la dimensión esencialmente reflexiva, contribuyendo al diseño compartido de las acciones que corresponde desarrollar para alcanzar los objetivos que se establezcan. No se trata, por lo tanto, de tres procesos yuxtapuestos que resultan uno la continuación de otro, sino que son tres dimensiones o aspectos de un mismo proceso,

el de gobernar. Por ello, el planeamiento se relaciona tanto con la política como con la administración y su tarea es la de servir de fuente, de enlace racional, entre las dos.<sup>9</sup>

La constitución de un proceso de planeamiento, que funcione coherente e integradamente con las otras dimensiones del proceso de gobierno, debe basarse en una decisión gubernamental, del más alto nivel político, de planificar, y de formular una estrategia deliberada de planeamiento. El primer aspecto, la decisión de planificar, debe tener fundamento en una concepción ideológico-política que considere la exigencia de alcanzar un desarrollo global y sectorial equilibrado, a través de un proceso de planificación que, como ya se señaló, se integre adecuadamente con el nivel político y el administrativo. Por ello, la planificación debe superar el espontaneísmo inicial, en muchos casos todavía vigente, para integrarse como un aspecto fundamental de la estrategia gubernamental y con una delimitación clara de sus funciones y de sus interrelaciones con las otras dimensiones. Este tipo de interrelaciones deberá ser diferente en cada realidad nacional, según su orientación ideológico-política y su organización institucional; por lo tanto, en cada situación será necesario definir una estrategia deliberada de planificación que se adecue a las circunstancias específicas, a la tradición histórico-institucional de cada país, a la metodología de acción política gubernamental utilizada, a los objetivos políticos generales y a la disponibilidad actual y futura desde el punto de vista técnico de planificación.

La estrategia deberá definir las bases de un sistema integrado de planificación de la educación en el que se apoyará e instrumentará el proceso delineado. Las características de dicho sistema dependerán de la organización institucional del país y de su sistema educativo. Deberá tener delimitadas sus propias funciones específicas y las compartidas con la conducción política y con el nivel administrativo.

El sistema de planificación educativa propuesto debe comprender los niveles regionales y locales de la planificación, hasta llegar al nivel de cada comunidad y de cada núcleo escolar. Para ello debe preverse la creación de unidades técnicas de planeamiento o programación en niveles sucesivos de descentralización, fijando las funciones específicas y las compartidas, los mecanismos de interrelación entre cada uno de los niveles y el flujo del proceso de planeamiento y programación. Es necesario tener en cuenta que el sistema debe posibilitar pasar de un enfoque predominante de macroplanificación a otro de microplanificación, tal como se desarrollará más adelante.

---

<sup>9</sup> N. Fernández Lamarra e Inés Aguerro, *La planificación educativa...*, op. cit.

Este sistema descentralizado de planeamiento variará significativamente según la organización político-institucional del Estado; así, en uno de carácter federativo, la estructura de la planificación deberá basarse en la división política por estados, provincias o departamentos y a partir de ellos organizar unidades de planeamiento. En los de carácter unitario, es posible buscar otras modalidades de regionalización, utilizando unidades más homogéneas.

El sistema de planificación deberá posibilitar la más amplia participación, tanto de los organismos con competencia en el servicio educativo formal o no formal, como de los de la comunidad, en el nivel local como a otros niveles superiores. En los países en que se presentan avances significativos en materia de organización comunitaria es necesario incorporar a todos aquellos organismos auténticamente representativos de la comunidad organizada.

Las posibilidades de participación de todos los sectores interesados en la planificación de la educación están condicionadas al consenso político del que éstos gocen y a las características de la organización social y comunitaria de cada país. Por ello, es difícil establecer lineamientos muy específicos al respecto, aunque, de cualquier manera, pueden plantearse algunos como orientación general.

El consenso político y la participación son dos requisitos fundamentales del proceso de planificación, entendido como proceso fundamental de un proceso de desarrollo integrado que considere a la población como su artífice y destinataria. Esto evitará caer en las limitaciones ya señaladas de burocratismo tecnocrático, en el que los planificadores actúan relativamente marginados del proceso político y social.

Por otra parte, esta concepción permitirá que los planes, sus objetivos, metas y programas reflejen adecuadamente la orientación fijada por la conducción política en materia de educación y los requerimientos de la comunidad a nivel nacional, regional y local. Un plan que responda a estos criterios tiene aseguradas sus posibilidades de implementación.

La participación que requiere el proceso de planificación puede distinguirse en dos niveles: el de la administración educativa y el de la comunidad.

La amplia participación de la administración es fundamental para asegurar un buen desarrollo de los aspectos de programación y formulación de proyectos, que deben estar previstos en la estructura del sistema de planeamiento. Estos aspectos han sido hasta ahora poco atendidos, por las razones anteriormente explicadas, y requieren ser considerados prioritariamente.

La participación debe iniciarse con los niveles superiores y técnicos de la conducción educativa y abarcar gradualmente hasta los niveles inferior-

res, es decir, comprender a la totalidad del personal del servicio educativo. Para que ello sea posible, deben crearse los mecanismos específicos de participación y desarrollar una acción de sensibilización, e incluso de capacitación, de dicho personal. No debe olvidarse que todo plan educativo debe ser ejecutado por el conjunto del personal del sector y el que no participa ni es consultado en la elaboración, no sólo no puede convertirse en un eficiente ejecutor sino, por el contrario, puede plantear resistencias, ya que la resistencia es a menudo una forma de expresar una opinión.

Por otra parte, el integrar en el proceso de planificación a todos los niveles del personal, permite llegar a la microplanificación y a la formulación de proyectos específicos que, de otra manera, no sería posible realizar; en este punto es donde convergen la participación de la administración y la de la comunidad, ya que deben trabajar conjuntamente para estos proyectos específicos. A fin de facilitar dicha participación conjunta, en los últimos años se han llevado a cabo, en varios países de la región, experiencias de nuclearización de la estructura educativa, como se verá más adelante.

Ya se ha señalado que un real proceso de desarrollo debe tender a que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo; 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 que le posibilite alcanzar y gozar de un auténtico bienestar. Este cambio requiere un proceso largo, con etapas sucesivas, en el que la participación popular juega un papel preponderante. 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, la que favorece una mayor transformación de las actitudes de la población. Por ello, es posible afirmar que la participación popular podría llegar a constituirse en uno de los medios más efectivos de la educación permanente.<sup>10</sup>

La participación de la comunidad no debe limitarse solamente al nivel local; es necesario posibilitarla también en el nivel nacional de la planificación a través de las organizaciones representativas de sus diversos sectores, a fin de que la macroplanificación y la toma de decisiones políticas de alto nivel sean realizadas también en consulta y teniendo en cuenta los intereses y requerimientos de la comunidad organizada a nivel nacional.

---

<sup>10</sup> N. Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, "Reflexiones sobre la planificación educativa...", *op. cit.*



El cumplimiento de los objetivos educacionales específicos del Proyecto Principal de Educación y la atención prioritaria que requieren los grupos de población menos favorecidos, que fueron identificados en la Reunión de Quito (Reunión regional intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe, Quito, abril de 1981), plantea la necesidad, ya señalada, de pasar de los enfoques globales tradicionales de macroplanificación a enfoques de microplanificación; estos nuevos enfoques deberán partir de la definición de poblaciones-meta a las que se ofrecerán las posibilidades de identificar los tipos y modalidades de servicios educativos que sean más relevantes para su propia realización y para promover cambios en sus posiciones relativas en las estructuras sociales, económicas y políticas.

Este énfasis en la microplanificación no debe dejar de lado los aspectos globales de la planificación, sino, por el contrario, enriquecerlos, ya que los objetivos, políticas y acciones regionales y locales deben ser diseñados y ejecutados dentro de un marco nacional que le dé coherencia e integración. Los instrumentos metodológicos que se utilicen al respecto deben poseer como característica fundamental el posibilitar el análisis interrelacionado entre lo global y lo sectorial, entre lo general y lo particular, entre lo nacional y lo regional y local. De esta manera se evitarán nuevos desequilibrios y se tenderá a un proceso de desarrollo integrado.

La política y la planificación educativa deben integrarse con las otras políticas y planes de desarrollo social, teniendo en cuenta las posibilidades de desarrollo de las poblaciones-meta, otorgándole la mayor importancia a sus propias características culturales y sub-culturales. Esto exige desagregar los planes hasta el nivel de las regiones y comunidades donde se concretan las necesidades educacionales más importantes; es decir, desarrollar las tareas de planificación desde el diseño de los planes generales de educación hasta la elaboración de proyectos específicos y localizados, relativos a procesos educativos particulares. Para ello se contempla la necesidad de analizar y programar la educación en el contexto de la realidad socioeconómica regional y local y, de ser posible, en el marco de un proceso de regionalización y de programación intersectoriales.

El funcionamiento de una planificación educativa con énfasis en los niveles regional y local exige una gradual y creciente descentralización político-administrativa, a la que a su vez ese tipo de planificación le brinda alimentación permanente. Algunas veces se ha intentado descentralizar la administración sin hacerlo con la planificación, o se ha tratado de descentralizar la planificación sin una acción correlativa en materia de administración; en ambos casos se ha fracasado porque los dos procesos deben ser simul-

táneos y apoyarse mutuamente. Por ello deben desarrollarse instrumentos metodológicos para la regionalización tanto de la planificación como de la administración.

Estos enfoques de planificación regional y local exigen disponer de nuevas fuentes de información e instrumentos de análisis; entre ellos, es importante la realización de estudios de contenido socioeconómico, educativo y antropológico, y la captación, a través de formas diversas, de las necesidades, aspiraciones y expectativas, generalmente de carácter subjetivo, en que se expresan las demandas sociales de educación.

Como ya se ha señalado, el estudio de la situación actual y de los requerimientos y aspiraciones de cada población-meta exige la participación activa de sus integrantes en el proceso de planificación educativa; por ello, los instrumentos que se diseñen al respecto deben prever como principal fuente de información el análisis e interpretación de cada una de las comunidades y deben contribuir a ordenar, jerarquizar y elaborar sistemáticamente el material, probablemente disperso y heterogéneo, que brinde esta valiosa pero, quizás poco académica fuente. Dicha participación será posible, asimismo, si los instrumentos a utilizar son simples, concretos y específicos y no, como habitualmente ocurre, altamente sofisticados.

La estrategia de planificación educativa propuesta requiere que el proceso disponga de una mayor base de estudios e investigaciones que en la actualidad. El tipo global de planificación desarrollada hasta el momento ha podido suplir las deficiencias ya señaladas con estimaciones y apreciaciones que, en general, han estado bastante cercanas al planteamiento global de la realidad. Sin embargo, esta nueva propuesta metodológica no puede proceder de igual manera, ya que una de sus características principales es la de partir de un análisis pormenorizado y exhaustivo de niveles muy específicos de la realidad; evidentemente, este tipo de conocimiento no puede ser remplazado por estimaciones y apreciaciones teóricas ya que, en ese caso, se desnaturaliza absolutamente la estrategia de planificación.

Por otra parte, los nuevos instrumentos técnicos a utilizar requieren un caudal mucho más amplio de información, con mayores niveles de desagregación que los habituales y un cruzamiento más detallado de dicha información. Todo ello plantea la necesidad de revisar los mecanismos de producción y utilización de la información, más allá de una simple modificación de los existentes.

Como ya se ha dicho, la falta de investigación básica ha sido una limitación muy importante para los enfoques tradicionales de planeamiento. La nueva estrategia no podrá funcionar si no se cuenta con una política de investigaciones y estudios que permita disponer del conocimiento requerido de cada una de las comunidades y de su situación y necesidades educati-

vas en relación con los aspectos culturales, sociales y económicos. Estas investigaciones deben ser ejecutadas con una amplia participación de los miembros de la comunidad y de los funcionarios y docentes locales, por ello deben responder a un diseño sencillo, poco sofisticado, de fácil comprensión para quienes no disponen de formación específica en esa área.

Para que sea posible, los organismos responsables de la investigación educativa deben salir de la actual estructura academicista en la que están funcionando y convertirse en orientadores y coordinadores de una acción que se deberá estar realizando a través de todo el sistema educativo y de toda la comunidad. Esta acción investigadora, quizás con menor nivel científico que el que se podría lograr en centros especializados, se constituirá, asimismo, en un nuevo factor de estímulo para la participación popular y para que las comunidades se erijan en las orientadoras y propulsoras de su propio desarrollo.

La investigación a nivel local es un ámbito propicio para promover la experimentación y la innovación educativas, con participación de los docentes y de otros miembros de la comunidad. Estas acciones de experimentación e innovación deben posibilitar la adecuación gradual de las distintas modalidades de enseñanza, sus contenidos y metodologías a las características, intereses y requerimientos de cada una de las poblaciones-meta. Los resultados y conclusiones de estos procesos de experimentación deben intercambiarse y compartirse con otras comunidades y, en conjunto, deben contribuir a la formulación de estrategias efectivamente innovadoras para la atención prioritaria de los grupos sociales y geográficos más desfavorecidos, como se lo plantea el Proyecto Principal.

La labor de investigación debe complementarse con la implantación de sistemas integrados de información sobre recursos humanos, tratando de hacer compatibles y comparables las estadísticas sociales, educacionales y laborales para que faciliten la construcción de sistemas de indicadores de desarrollo social y, en especial, de desarrollo educativo, aptos para la iniciación de procesos más eficaces de diagnóstico de los problemas.

El diseño del sistema integrado de información deberá tender a ordenar y sistematizar la actual dispersión de la información, compatibilizar los criterios y procedimientos para su tratamiento y homogeneizar los niveles de desagregación y las posibles unidades de análisis. De esta manera, se podrán superar los actuales déficits de información y evitar las superposiciones y discrepancias de la información disponible sobre una misma área.

Este sistema integrado deberá posibilitar la activa participación de las comunidades, tanto en el proceso de producción como en el de su utilización. Si bien gran parte del proceso estadístico plantea requisitos técnicos difíciles de alcanzar a nivel de la comunidad organizada, es posible esta-

blecer tareas en que la participación es factible y deseable. Actualmente, gran parte del relevamiento de la información es realizado por miembros de la comunidad y de la docencia que desarrollan sus actividades sin conocer el alcance de las mismas y sin tener ninguna posibilidad de acceso a su posterior utilización, lo que afecta su interés, responsabilidad y eficiencia.

Este último aspecto, el de la participación en el proceso de producción de la información, es sumamente importante en la aplicación de las nuevas técnicas y modalidades de captación de información, necesarias para la estrategia de microplanificación y de identificación de poblaciones-meta.

Estos lineamientos conceptuales y metodológicos permitirán una reformulación de la planificación educativa tendiente a poder enfrentar más eficientemente los desafíos que le plantean los objetivos y prioridades del Proyecto Principal de Educación. Estos lineamientos se complementarán con los del próximo punto, referidos al papel de la planificación en relación con los procesos de descentralización y regionalización.

### **III. LA DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EDUCATIVA Y SU RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN**

#### **A. Principales aspectos conceptuales**

Como ya se ha señalado, los países de América Latina muestran, en su conformación espacial, agudas disparidades de desarrollo que, de mantenerse las condiciones actuales, tenderán a acentuarse. De igual manera que cada vez es mayor la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, también se agudizan las diferencias de desequilibrio estructural entre las regiones más beneficiadas y las postergadas de cada país. Esta situación se presenta tanto para la totalidad de la estructura socioeconómica como para cada uno de los sectores. En el área educación, estas diferencias regionales son muy acentuadas; aun en las jurisdicciones de mejor situación promedio existen áreas con características de significativo deterioro.

Los orígenes de este problema deben buscarse históricamente, y aun en épocas recientes, en las políticas nacionales que han tendido a concentrar recursos y beneficios en las áreas centrales y en las urbanas en desmedro de las restantes zonas, generalmente las que comprenden la mayor parte del país en extensión y en población. Las características del proceso de planificación educativa han tendido a reforzar estas diferencias, ya que la mayor parte de los planes ha contenido objetivos y políticas que robustecieron las zonas centrales y marginaron la atención prioritaria que requerían las menos favorecidas. Por otra parte, el carácter global de las metas no ha posibilitado la desagregación por regiones y la formulación

de proyectos específicos que impliquen un real desarrollo a nivel regional, aun en los casos en que los objetivos postulaban una política adecuada a la solución de los desequilibrios.

Como respuesta a estos problemas, durante la década pasada comenzó a plantearse, tanto en el nivel conceptual como en el de las políticas de desarrollo, la necesidad de impulsar acciones de descentralización y regionalización que tendiesen a alcanzar un mayor equilibrio en los procesos sociales, económicos y culturales, y una mejor integración de cada una de las regiones en el contexto nacional. Se fue llegando a la conclusión de que la región presentaba un marco más apropiado tanto para la planificación como para la administración, en la medida en que no sólo su tamaño es más manejable, sino también, y más importante, sus características socioeconómicas son más definidas (no necesariamente más homogéneas), sus tradiciones culturales más uniformes y el sistema administrativo necesario menos complejo y más fácilmente adaptable. Además, el nivel regional se presenta como más apropiado para la integración de acciones que incluyan a varios sectores sociales, para la participación de representantes de grupos e intereses sociales y profesionales, para la coordinación de actividades públicas y privadas y, por último, para ajustar y adaptar la oferta educativa a las demandas culturales y económicas de cada una de las poblaciones-meta.<sup>11</sup>

Por ello, la regionalización se concibe como un proceso de naturaleza social que da una nueva y más significativa valoración a las variables de las regiones y las localidades que forman un país con vista al desarrollo integral y armónico de una comunidad nacional. La regionalización es un proceso porque se desenvuelve de manera continua y gradual, y su dinámica se facilita en la medida en que comprende a toda la comunidad nacional, regional y local, en todos los aspectos fundamentales que identifican estas unidades poblacionales como tales (geográficos, socioeconómicos, políticos y culturales). En este marco, la regionalización educativa se concibe como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación, en el cual se delimitan regiones de acuerdo con indicadores demográficos geográficos, de infraestructura básica y en función de determinadas características socioeconómicas y educativas comunes, con la finalidad de brindar un servicio educativo que satisfaga eficientemente los requerimientos de escolarización de las poblaciones-meta, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran

---

<sup>11</sup> OEA-CIECC, *Regionalización educativa a nivel nacional. Documento-base para el Diálogo Informal*, Washington, junio de 1980.

las diferentes regiones, y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo.<sup>12</sup>

## **B. Su vinculación con la eficiencia y eficacia internas y externas del sistema educativo** <sup>13</sup>

Es necesario tener en cuenta que el proceso de descentralización y regionalización educativas no es un fin en sí mismo, sino que constituye una opción política y una estrategia apropiada para mejorar la eficiencia y eficacia internas y externas del sistema educativo. En cuanto a la primera, vinculada con la calidad de la educación, es necesario considerar tanto los aspectos político-administrativos y de planificación y organización de servicios como los referidos al currículo y a los recursos humanos, físicos y financieros.

La regionalización educativa requiere, en primer lugar, la adaptación de las bases legales y normativas del sistema, a fin de posibilitar que la estructura del mismo contribuya eficazmente a su implementación. Tanto las bases legales como las estructuras que las mismas establezcan deben posibilitar procesos de conducción educativa que tiendan a una descentralización del poder y a la asignación de facultades y responsabilidades a niveles menores que los de las autoridades centrales. El análisis de algunas experiencias de regionalización en países latinoamericanos muestra que su éxito se ha visto comprometido por no haberse establecido una adecuada regulación en la redistribución de la estructura de poder en educación y, por ende, de la conducción de los servicios educativos. Este proceso de redistribución de poder entre niveles centrales y niveles regionales y locales hace que la regionalización se plantee como una clara opción política, acerca de la cual las autoridades educativas deben adoptar decisiones. Asimismo, la aplicación de los principios de participación y, en algunos casos, de los de cogestión, requieren una modificación sustancial de los estilos de conducción y, por lo tanto, de los procedimientos correspondientes, a fin de alcanzar una conducción efectivamente democrática y participativa.

De igual manera, las funciones de la supervisión educativa deben corresponderse con la nueva estructura de la conducción y sus tareas con el estilo democrático y participativo de la misma, para convertirse en un instrumento eficaz del proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Este punto ha sido desarrollado sobre la base de un texto preparado por el autor para el Informe Final del Seminario Latinoamericano sobre Regionalización de la Educación.

educativos. La estructuración de niveles regionales y nucleares o locales, además del central, requieren la constitución de equipos de supervisión establecidos según dicha estructura y con tareas que contemplen la descentralización o desconcentración de facultades y responsabilidades.

La nueva estructura normativa, de conducción y de supervisión de carácter regionalizado, requiere una transformación profunda de los procedimientos y sistemas administrativos actuales, a fin de que se conviertan en instrumentos aptos para su mejor funcionamiento y no en barreras casi insalvables, como ha ocurrido en ciertos casos, que desnaturalizan los esfuerzos de descentralización. Será necesario establecer procedimientos y sistemas ágiles, flexibles y simplificados que, utilizando los medios más modernos, faciliten una eficiente gestión y control de la administración de los servicios educativos.

Por ello, las políticas de regionalización deben acompañarse de cambios en las estructuras de la administración de la educación, tendientes a superar la fuerte centralización que las ha caracterizado y la incomunicación que habitualmente ha existido entre sus diferentes servicios. Ello significará un crecimiento paulatino del poder de decisión a nivel regional y local, coadyuvando a la realización de diversas experiencias de descentralización y/o desconcentración de la administración educativa, con miras a facilitar una mayor y mejor vinculación entre el nivel central y las realidades regionales y locales. La descentralización y la desconcentración se presentan como dos niveles diferentes de transferencia del poder central. La descentralización, con un mayor nivel de transferencia, se produce cuando a partir de una entidad central se generan entidades con personería jurídica propia, sujetas a la política general de la entidad central, pero con autonomía suficiente para garantizar su eficiencia operativa; la desconcentración se da cuando se genera una delegación de atribuciones administrativas desde una autoridad superior hacia autoridades de menor jerarquía funcional o territorial (por ejemplo, directores regionales, jefes zonales, etc.).<sup>14</sup>

En los estudios y análisis desarrollados en diversos países de la región se muestra la diversidad y complejidad de las experiencias en esa materia, así como sus diferentes dimensiones: la variada gama de divisiones que se presentan del espacio nacional y/o provincial-estadual, a los efectos de la administración educativa; las distintas situaciones que se registran en cuanto a los niveles de toma de decisiones y nivel operativo en lo relativo a administración de personal, administración financiera y presupuesta-

---

<sup>14</sup> Maruja A. Paredo, "La regionalización de la educación. Aspectos administrativos y pedagógicos", en *Acción y Reflexión Educativa*, No. 9, ICASE, Universidad de Panamá, Panamá, diciembre de 1982.

ria, administración del currículo, organización de la supervisión educativa, etc.; los diferentes criterios de orden institucional, geográfico, demográfico, económico, cultural, etc., con que se establecen las regiones y zonas educativas.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de descentralización y/o desconcentración administrativa plantean el cumplimiento de una serie de prerequisites que facilitarán su aplicación y asegurarán la obtención de sus objetivos. Entre ellos pueden señalarse los siguientes: la definición precisa de las funciones y competencias propias de las unidades administrativas de la gestión regional; la dotación de una infraestructura adecuada, así como del personal y de los servicios de apoyo necesarios; el establecimiento de un sistema eficaz de comunicación y retroalimentación entre los servicios regionales y nacionales; la transferencia efectiva de atribuciones del nivel central al regional.<sup>15</sup>

El planteamiento y desarrollo del currículo se convierte en un aspecto de particular significación en el proceso de regionalización educativa, ya que a través de él se concretará efectivamente el objetivo de mejoramiento de la calidad de la educación; será necesario superar las actuales metodologías que imponen contenidos ajenos a los intereses y necesidades de los alumnos, remplazándolas por otras que posibiliten la más amplia participación de docentes, alumnos y miembros de la comunidad en su formulación. En este proceso se necesitará un adecuado equilibrio entre los requerimientos locales y los derivados de la unidad e integración nacional.

La supervisión educativa reestructurada y la estrategia de nuclearización serán medios altamente eficientes en este proceso de transformación curricular, que debe tender, como ya se ha señalado, a la experimentación e innovación pedagógicas. Por ello, no debe limitarse a los cambios de contenido, sino que debe prestar particular atención a los métodos de enseñanza-aprendizaje y a la capacitación y actualización de los docentes. Las metodologías didácticas deben reflejar los objetivos de participación y democratización que propugna el proceso de regionalización, superando los enfoques de carácter vertical y autoritario vigentes actualmente, que asignan al alumno una función pasiva y meramente receptora. Estas innovaciones de contenidos y de metodologías exigen el establecimiento de un sistema permanente de capacitación y actualización de los docentes, en todos los niveles, a fin de que se conviertan en actores principales de dicho proceso de cambio.

La redistribución del poder y de la conducción que implica la regionalización, debe estar acompañada por una efectiva redistribución en la

---

<sup>15</sup> OEA-CIECC, *Regionalización educativa...*, op. cit.



asignación de los recursos humanos, físicos y financieros, revirtiendo las tendencias que llevan a beneficiar, con los mismos, a los grupos sociales y regionales con mayor influencia en los niveles de definición de las políticas educativas. De igual manera, la utilización de los recursos asignados debe superar la actual situación de fuerte centralización y debe responsabilizar de su gestión y control a los nuevos niveles descentralizados.

La reasignación y mejor utilización de la planta de personal en función de la regionalización debe contemplar el establecimiento de nuevas modalidades organizativas, de manera tal que asegure el funcionamiento de los nuevos esquemas de conducción y supervisión propugnados y la más estrecha interrelación de los docentes con los niveles superiores y con la comunidad en la que se desempeñan.

En cuanto a la planta física y a su equipamiento, debe tenderse al mejor aprovechamiento de la misma, en función de la coordinación e integración de los servicios educativos regionalizados, de manera tal que evite sub o sobreocupación de los locales, como ocurre habitualmente. En la construcción, mantenimiento y equipamiento de la planta física hay que dar amplia participación a la comunidad local, a fin de que responda a sus requerimientos y de posibilitar que sus costos se reduzcan significativamente.

La actual centralización en el proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos educativos ha llevado a acentuar las diferencias entre regiones y entre niveles educativos. El proceso de descentralización exige una transformación de las metodologías y técnicas presupuestarias vigentes, a fin de que los planes y proyectos regionales y locales cuenten con los recursos financieros requeridos para su implementación. De igual manera, la descentralización y regionalización educativas posibilitan un más adecuado control de la ejecución presupuestaria y la incorporación de nuevos recursos financieros y de servicios provenientes de las comunidades locales.

Además de su contribución al mejoramiento de la eficiencia interna de los sistemas educativos, la regionalización es una estrategia que posibilita que la educación se integre con más eficacia y pertinencia a las estructuras social, cultural y económica globales y regionales de cada país; de ahí que el análisis de esta eficacia y pertinencia sea una de las funciones principales de la planificación y evaluación de un proceso de regionalización. Necesariamente, este análisis debe insertarse en una definición igualmente regional de objetivos, oportunidades y recursos culturales, sociales y económicos, dentro de un proyecto nacional.

Esto requiere un replanteamiento de la relación educación-sociedad-desarrollo, que debe basarse en una reflexión profunda y sistemática sobre

las vinculaciones entre los términos de esta relación y sobre el papel que cumplen, en conexión con ellos, los distintos agentes que intervienen en el proceso educativo, tanto los formales como los no formales.

Es deseable que la regionalización de la educación sea parte de un proceso más amplio que abarque los aspectos regionales del desarrollo y de cada uno de los sectores que lo integran, por lo que será posible, en este caso, una interrelación entre la planificación regional del sector educación con los otros sectores, particularmente el de la cultura, el del trabajo y empleo, el de la salud y el del desarrollo científico y tecnológico.

Los aspectos culturales han cobrado una gran relevancia, antes a veces omitida o no reconocida, al contrastarse su significación en la identificación e interpretación de las peculiaridades y realidades de cada uno de los pueblos, determinadas por sus respectivas culturas y subculturas; de ahí que la regionalización educativa se presente como un medio para facilitar la vinculación e integración del sistema educativo a las subculturas y, por ende, su adaptación a las mismas. La participación de poblaciones portadoras de pautas culturales diferentes facilitará, a través de la interrelación e integración de las mismas a nivel nacional, una redefinición de la cultura vigente para que se convierta en verdaderamente representativa de la población en su conjunto.

La posibilidad de lograr la eficacia externa en este aspecto, está directamente relacionada con la comprensión y valoración de los sistemas culturales propios de la región, por cuanto será sobre ellos que podrá darse un desarrollo más auténtico en sus objetivos humanos y eficaz en sus aspectos materiales. Esto tiene dos bases: una, la autoestima individual y grupal, motivación fundamental de todo aprendizaje creativo y, además, el aprovechamiento de los conocimientos, pautas y organizaciones propias para edificar, a partir de esos capitales culturales, un desarrollo intenso y equilibrado.<sup>16</sup>

Las experiencias de nuclearización desarrolladas en diversos países la muestran como una estrategia eficaz para contribuir a los objetivos de la regionalización y para facilitar una mejor adaptación de los servicios de educación formal y no formal a los requerimientos regionales y locales. Esta estrategia, que se analizará más detalladamente en el próximo punto, contribuye a una adecuada coordinación e integración de los diferentes niveles y modalidades de los servicios educativos, destinados a una misma población-meta, ya que la creación de otros nuevos está en estrecha relación con los existentes y con las necesidades de dicha población.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

### C. La nuclearización de los servicios educativos

Las escuelas, especialmente en áreas rurales, funcionan muy aisladamente y desconectadas entre sí y de su contexto comunitario; la relación de cada una de ellas se da con el nivel central de conducción, el que evidentemente no tiene mecanismos adecuados para su atención. Muchas de estas escuelas rurales son incompletas y subequipadas, por lo que no están en condiciones de ofrecer las respuestas adecuadas a las demandas educativas; en general, uno o dos maestros deben brindar la totalidad del ciclo primario, en condiciones técnicas muy limitadas. El aislamiento de las escuelas y su deficiente equipamiento docente no permite a los niveles centrales compensar estas limitaciones a través de adecuados mecanismos de supervisión y del necesario apoyo técnico y administrativo. Por su parte, los contenidos que se ofrecen no responden, en general, a las necesidades específicas de los respectivos grupos de alumnos, al no estar adaptados regionalmente. El aislamiento de las escuelas de su contexto comunitario las convierte en entes de carácter burocrático, que cumplen rutinariamente sus funciones específicas.

Para hacer frente a este tipo de problemas, como ya se ha señalado, diversos países latinoamericanos han planteado una nueva forma organizativa de las escuelas, que se basa en la agrupación, a través de una red institucionalizada, de las unidades escolares de un área determinada, procurando la más eficiente atención educativa de las poblaciones-meta y el mejoramiento cualitativo de la enseñanza, por medio de una adecuada utilización de los recursos disponibles y en el marco de un proceso de articulación con las respectivas comunidades, tendientes al desarrollo integral de las mismas. Esta forma organizativa, denominada núcleo educativo, constituye una unidad con funciones de microplanificación, técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria. Dentro del ámbito regional, el núcleo educativo representa el nivel operativo de la tarea educativa y de sus actividades administrativas conexas y en el que se desarrollan programas educativos escolarizados y no escolarizados, acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal, fomentando la participación de la población en las obras y actividades integradas que, como la microplanificación, tienen como objetivo el desarrollo local. Es decir, que la nuclearización educativa es una estrategia que permite ubicar el sistema educativo en estrecha interrelación con la comunidad, en la búsqueda de una optimización en la utilización de los recursos que, a su vez, posibilite extender los beneficios de una educación de mejor calidad a un número mayor de educandos.

En términos generales, los objetivos de la nuclearización podrían sintetizarse en los siguientes:

- Reorientar la planificación educativa en función de un enfoque de microplanificación que atienda a las necesidades actuales y potenciales de cada una de las poblaciones-meta.
- Mejorar la calidad de la educación ofrecida.
- Organizar la administración educativa en los niveles provincial, zonal y local.
- Utilizar óptimamente los recursos educativos existentes.
- Promover la integración intrasectorial y la coordinación intersectorial (desarrollo local, extensión agrícola, salud, caminos, acción comunal, etc.).
- Integrar a la comunidad al proceso educativo.
- Ofrecer mayor igualdad de oportunidades a toda la población sin discriminación según su ubicación geográfica.
- Adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de la escuela a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad.

Este conjunto de objetivos es atendido en mayor o menor medida según la orientación de las propuestas de cada uno de los países; sin embargo, la mayoría de ellos están presentes y señalan una tendencia común en los esfuerzos latinoamericanos para renovar sus sistemas educativos.

La organización de los núcleos implica la delimitación del espacio geográfico en donde desarrollará su actividad y la determinación de las escuelas que los integrarán; en general, se establece una escuela base o centro que cuente con el mejor equipamiento y un conjunto de escuelas satélite o periféricas que integran el núcleo. Se plantean diferencias según las experiencias, ya que algunas atienden el nivel preprimario y primario, otras el primario y el medio, y otras incorporan actividades educativas formales y no formales. De igual manera, se registran diferentes alternativas en cuanto al espacio físico, según el tipo de espacio (rural, urbano, semiurbano, con gran dispersión de población, costa, sierra, etc.) y los criterios de delimitación del área de jurisdicción del núcleo (político-administrativo, económico, demográfico, etc.).

El principal instrumento para la orientación del núcleo educativo es la "microplanificación" o "planeamiento de base", cuya concepción metodológica es, como ya se ha dicho, cualitativamente diferente de la planificación sectorial global, aunque no antagónica; mientras que en ésta interesan primordialmente las macrovariables sociales, económicas, culturales y educativas, en la microplanificación el interés se centra en aspectos referidos al conocimiento específico del ámbito local y de los requerimientos y ex-

pectativas de las poblaciones-meta. A partir de este conocimiento y de la formulación de los respectivos diagnósticos situacionales, se identificarán, formularán y pondrán en marcha los proyectos de interés local que han sido asumidos con carácter de prioridad por la comunidad.

Si bien en todos los niveles del proceso de planificación se requiere la participación de los ejecutores y destinatarios de los planes, como ya se ha indicado, ésta se hace imprescindible en los niveles regional y local, particularmente en este último. La participación es un proceso que requiere maduración y ajustes progresivos; implica, por una parte, una superación del burocratismo y, por la otra, la de la actitud pasiva o simplemente receptiva de la población.

La participación puede cubrir una amplia gama de actividades de desarrollo educativo. Existen múltiples formas para hacer operativo este concepto, las cuales están influidas por las realidades y circunstancias nacionales y locales. Entre ellas pueden señalarse el sentido de responsabilidad participativa de cada comunidad, el grado de fortalecimiento de los organismos de desarrollo comunitario, el nivel de información o preparación de aquellos que van a participar en procesos o decisiones, la propia organización político-social, etcétera.

Uno de los instrumentos fundamentales de la microplanificación es el denominado "mapa o carta escolar", que es utilizado por diversos países latinoamericanos y posibilita un conocimiento detallado y con perspectiva de futuro de la situación actual, la evolución reciente y los requerimientos educacionales de una determinada zona. Permite, asimismo, planificar el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y su más equitativa distribución. La integración de la Carta Escolar en una más general de los servicios colectivos y de desarrollo regional, permite el mejor aprovechamiento de todos los recursos comunitarios disponibles y la mayor eficacia y rendimiento de los servicios educativos.

La elaboración de una Carta Escolar exige la combinación de un conjunto de factores pedagógicos, sociales, administrativos, económicos, financieros y hasta políticos, por lo cual se convierte en un ejercicio completo de planificación a nivel regional y local. En términos generales, la elaboración de la Carta Escolar necesita de las siguientes cinco etapas metodológicas interdependientes:<sup>17</sup>

- a) El diagnóstico de la distribución geográfica de la oferta a fin de identificar los desequilibrios actuales en la distribución de la matrícula escolar y de las condiciones de escolarización.

---

<sup>17</sup> Jacques Hallak *La mise en place des politiques éducatives: rôles et méthodologies de la Carte Scolaire*, Instituto Internacional de Planificación de la Educación, París, julio de 1974.

- b) El establecimiento de un cierto número de criterios para delimitar las áreas de reclutamiento de los establecimientos; de normas de tamaño de las escuelas en función de las exigencias pedagógicas, económicas y administrativas; de estándar de superficie, de tipos de construcción, muebles y equipo por alumno.
- c) La regionalización de los objetivos del plan de educación, contemplando la situación actual y las perspectivas de cada región.
- d) La proyección de los requerimientos de escolarización en función de los objetivos regionales y de la evolución demográfica.
- e) La preparación de proposiciones de una carta prospectiva de locales escolares, teniendo en cuenta un análisis de costo-beneficio de varias proposiciones alternativas.

Dentro del proceso de microplanificación, los aspectos curriculares deben ser considerados fundamentales en los cambios educativos que se propongan llevar a cabo y, por lo tanto, se constituyen en uno de los elementos básicos de la nuclearización. Es de destacar que no se trata de elaborar un currículo diferente del nacional o del provincial, sino que se deben proponer lineamientos regionales de base que incorporen los intereses, necesidades y aspiraciones de la realidad del contexto en que se desarrolla la acción educativa. Pero el currículo nacional o provincial debe ser suficientemente flexible para que se puedan realizar las adecuaciones curriculares, de acuerdo con cada región y núcleo educativo. Estas adecuaciones pueden tener diferentes propósitos: enriquecer el currículo de modo que refleje las necesidades y características de la comunidad y el área; modificar el currículo de manera que posibilite la formación técnico-laboral según las características zonales o modificarlo para que se adapte a las características cognoscitivas, psicosociales y culturales de los que participan en el proceso educativo.

El núcleo constituye, por lo tanto, una instancia que posibilita las modificaciones curriculares en función de un espacio definido que integran diferentes instituciones educativas; a nivel de cada institución también se puede realizar el proceso de adecuación curricular en el marco de los lineamientos del núcleo, de la región, de la provincia y del país, y de los objetivos de la propia escuela. Al igual que en los demás aspectos de la microplanificación, en el caso del currículo se trata de una actividad iterativa y altamente participativa, por lo que la participación no debe ser sólo un objetivo sino que debe concretarse mediante la formulación y aplicación de mecanismos específicos; en éste deben participar no sólo los docentes sino también los miembros de la comunidad que puedan aportar al enriquecimiento curricular, ya que la comunidad es una fuente esencial de la planificación del currículo.

Un aspecto de significativa importancia, en relación con el currículo y el mejoramiento cualitativo, es la promoción y apoyo de las innovaciones educativas que surjan en el núcleo; esto debe ser complementado con el estímulo a la investigación-acción participativa, en la que se integren los miembros del grupo docente, los funcionarios y técnicos de otros sectores y los miembros de la comunidad. La innovación y la investigación-acción deben ser dos insumos permanentes en el proceso de mejoramiento de la educación, objetivo que procuran alcanzar las estrategias de regionalización, nuclearización y microplanificación.

Si bien no es posible realizar un análisis exhaustivo de los logros y problemas de las experiencias en marcha en cuanto a estas estrategias, por falta de estudios suficientes en cuanto a su evaluación y por la etapa inicial en que la mayoría de ellas está actualmente, es conveniente plantearse algunas reflexiones al respecto. En primer lugar, en todos los casos se estima que las estrategias y sus principales componentes son adecuados para un replanteamiento de los sistemas educativos tendientes a una mayor eficiencia y a una mejor vinculación con la comunidad que integran.

Estas experiencias han permitido proyectarse a los docentes fuera de las aulas e, inversamente, han posibilitado ingresar a ellas a la comunidad, aunque sea limitadamente. En forma paralela, se ha podido superar parcialmente el centralismo predominante en la conducción educativa; en la mayoría de los casos se considera que este cambio es todavía muy embrionario y que será necesario reorientar las estrategias y replantearse los instrumentos metodológicos utilizados, ya que la descentralización alcanzada ha sido más formal que sustancial y en ella continúa predominando una actitud burocrática.

En los trabajos de microplanificación ha sido posible superar algunas de las limitaciones de la planificación global, particularmente en cuanto a un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema educativo y de las características socioeconómicas y culturales que lo enmarcan, pero no se alcanzaron a estructurar verdaderos programas regionales y locales. Una de las causas ha sido, probablemente, que las metodologías usadas fueron muy similares a las de planificación global cuando se requieren nuevos instrumentos para responder a un enfoque sustancialmente diferente con unidades de análisis también distintas. Este es uno de los aspectos que requerirá una actitud más innovadora y nuevas experiencias.

Si bien se han realizado progresos en los aspectos de adecuación curricular y de supervisión educativa, todavía los aspectos técnico-pedagógicos no han sido atendidos suficientemente ni se les ha otorgado el tratamiento prioritario requerido; la preocupación ha estado enfocada en lo referente a la creación de los mecanismos de gestión administrativa.

En muchos casos la optimización en el uso de los recursos comunitarios junto con los esfuerzos de racionalización en el empleo del personal, edificios y equipamiento escolar, han posibilitado ampliar la cobertura de los servicios educativos.

#### **IV. RESUMEN Y CONSIDERACIONES FINALES**

El análisis de la evolución de la planificación educativa permite señalar que ésta no surgió a partir de una decisión explícita de política educativa sino que fue influida por los requerimientos de la planificación global, por la orientación de los organismos internacionales de asistencia técnica y de financiamiento y por la acción de grupos de técnicos del sector educación, de ideología desarrollista y modernizante. Esto ha llevado a que la planificación no fuese concebida generalmente como parte del proceso de gobierno y en estrecha relación con las dimensiones política y administrativa, excepto en ciertos países y en determinados momentos históricos. Por ello, su integración al proceso global de desarrollo educativo no ha sido totalmente satisfactoria.

A esto se agregaron las limitaciones provenientes de la propia concepción teórico-metodológica predominante de la planificación: excesiva concentración en la modalidad de "plan libro"; énfasis en la macroplanificación; carácter fuertemente tecnocrático, con escasa o nula participación de ejecutores y destinatarios; insuficiente reflexión, análisis, investigación y experimentación sobre el desarrollo educativo y sus posibles estrategias alternativas; tratamiento poco profundo e integrado de los aspectos cualitativos, diagnósticos y de carácter esencialmente descriptivos; escaso desarrollo del nivel operativo de la planificación y de los aspectos referidos a la programación, etcétera.

Las limitaciones de la planificación plantean la necesidad de una reformulación de estas concepciones que posibilite atender en forma más eficiente los requerimientos de una política educativa de justicia social, como la planteada por los ministros en la Declaración de México, luego recogida en las finalidades, objetivos y prioridades del Proyecto Principal de Educación.

Esta reformulación debe partir de concebir a la planificación como una dimensión integrada al proceso de gobierno, en la que la decisión de planificar constituya un aspecto esencial de las políticas gubernamentales y que permita definir una estrategia deliberada y sistemática de planeamiento. En función de ello debe estructurarse un sistema integrado de planificación de la educación, que posibilite pasar de un enfoque predominante de macroplanificación a otro de microplanificación. Este sistema debe tener



en cuenta que el consenso político y la participación son dos requisitos fundamentales de la planificación y que un efectivo proceso de desarrollo debe tender a que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo.

Esta concepción exige que la política y la planificación educativa se integren con las otras políticas y estrategias de desarrollo social y que los planes se desagreguen hasta el nivel regional y local, que es donde se concretan las necesidades educacionales específicas de las poblaciones-meta.

Esto plantea la necesidad de una gradual y creciente descentralización político-administrativa, en forma conjunta e integrada con la regionalización de la planificación de la educación. Estos enfoques requieren disponer de nuevas fuentes de información e instrumentos de análisis y una mayor base de estudios e investigaciones que promuevan un proceso amplio de experimentación e innovación educativa, a fin de poder alcanzar con estrategias innovadoras los objetivos y prioridades del Proyecto Principal.

En el marco de estas nuevas concepciones, la descentralización y regionalización de la educación aparece como un proceso tendiente a revertir las agudas disparidades en materia de desarrollo general y educativo existentes en los países de América Latina, en desmedro de las áreas rurales y las urbano-marginales y a alcanzar un mayor equilibrio en los procesos sociales, económicos y culturales, y una mejor integración de cada una de las regiones en el contexto nacional. Este proceso constituye una opción política y una estrategia apropiada para mejorar la eficiencia y la eficacia interna y externa del sistema educativo; en cuanto a la primera, vinculada con la calidad de la educación, contempla tanto los aspectos político-administrativos y de planificación y organización de servicios, como los referidos al currículo y a los recursos humanos, físicos y financieros.

Complementando este enfoque, se ha planteado una nueva forma organizativa de las escuelas —la nuclearización educativa— que se basa en la agrupación, a través de una red institucionalizada, de las unidades escolares de un área determinada, procurando la más eficiente atención educativa de las poblaciones-meta y el mejoramiento cualitativo de la enseñanza en el marco de un proceso de articulación de las comunidades tendientes a su desarrollo integral y con funciones tanto de microplanificación como técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria.

La microplanificación requiere contar con instrumentos metodológicos adecuados a un enfoque sustancialmente diferente. Debe tenerse en cuenta que el énfasis en la microplanificación no debe dejar de lado los aspectos globales de la planificación educativa, ya que los objetivos, políticas y acciones regionales y locales deben ser diseñados y ejecutados dentro de

Es de esperar que las propuestas conceptuales y metodológicas que se formulan en este documento, sean revisadas y complementadas por especialistas, de manera que en forma conjunta se formulen las bases y lineamientos de la nueva concepción con que la planificación pueda enfrentar exitosamente los desafíos que el desarrollo educativo regional y el Proyecto Principal de Educación le plantean para los próximos años.