

Fon 37.014.5

3

020599



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA
DIRECCION GENERAL DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO

**La planificación y la administración
en el marco de la transformación y
la educación en la Argentina.
Experiencias, problemas, perspectivas**

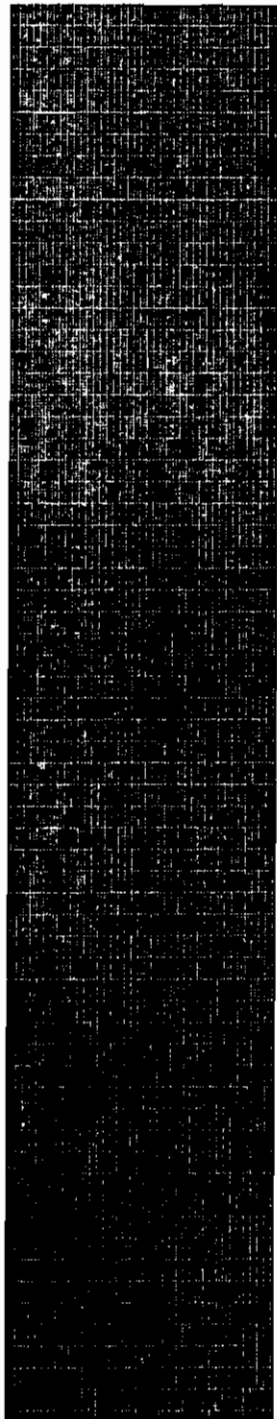
Norberto Fernández Lamarra

Serie Documentos

1

BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA, 1990.-

4.5
39



Dto. de DOCUMENTACION	
Entró	14/06/91
Remite a	Aug.
Intervino	120857

27.014.5

F39

020599

37.014.5

F39

**LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION EN EL
MARCO DE LA TRANSFORMACION Y LA
EDUCACION EN LA ARGENTINA.
EXPERIENCIAS, PROBLEMAS, PERSPECTIVAS.**

Norberto Fernández Lamarra

Con la cooperación de:

Alberto Iardelevsky y

Mirta Velázquez

Serie Documentos 1

03189

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA
Paraguay 1657 - 1er. Piso
1062 Capital Federal - República Argentina

NOMINA DE AUTORIDADES

Ministro de Educación y Justicia:

Prof. Antonio Francisco SALONIA

Subsecretario de Educación:

Dr. Luis Antonio BARRY

**Subsecretario de Coordinación Educativa,
Científica y Cultural:**

Dr. Enrique G. BULIT GORI

Coordinador General de Planeamiento:

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA

INDICE

1.	INTRODUCCION	Pág. 1
2.	EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL.....	Pág. 3
3.	EL PROYECTO NACIONAL EN LA ACTUAL GESTION EDUCATIVA.....	Pág. 7
4.	EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EN EL PROYECTO EDUCATIVO.....	Pág. 13
4.1.	Planeamiento, política y administración de la educación.....	Pág. 14
4.2.	Planificación y proceso pedagógico	Pág. 16
5.	PLANIFICACION EDUCATIVA Y SOCIEDAD.....	Pág. 19
6.	PLANIFICACION Y SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO....	Pág. 21
6.1.	La evolución de la planificación educativa.....	Pág. 21
6.2.	Situación actual.....	Pág. 27
6.2.1.	El ámbito nacional.....	Pág. 27
6.2.2.	El ámbito federal.....	Pág. 30
6.3.	El estado de planeamiento educativo según los informes regionales producidos en el segundo semestre de 1989	Pág. 42
6.4.	La planificación en las provincias.....	Pág. 44
7.	DESAFIOS Y PERSPECTIVAS	Pág. 49
8.	BIBLIOGRAFIA	Pág. 53

1. INTRODUCCION

Este documento ha sido la ponencia argentina ante el Congreso Internacional de Planificación y Gestión de la Educación, realizado en México entre el 26 y el 30 de marzo de 1990 y convocado por la UNESCO y el Gobierno de ese país.

La realización de este importante Congreso y la elaboración de este trabajo -realizado por invitación de la UNESCO- constituyeron una excelente oportunidad para analizar y reflexionar acerca de la evolución actual y de las perspectivas de la planificación educativa en nuestro país y su relación con los debates sobre estos temas en América Latina y el resto del mundo.

La presencia en el Congreso de alrededor de 300 participantes provenientes de más de 100 países constituyó una invalorable ocasión para ponerse en contacto con los enfoques, problemas y alternativas en materia de desarrollo educativo y de planificación y administración de la educación que se plantean a nivel mundial y contribuyó a elaborar, en el marco del Congreso, importantes conclusiones sobre el desarrollo de esta área en el futuro.

En este año, 1990, se cumplen treinta del inicio de las acciones sistemáticas de planificación educativa en nuestro país. Período largo, complejo, difícil para nosotros y para América Latina. Período en que en la Argentina se registraron situaciones político-institucionales diferenciadas y contradictorias; en que se sucedieron gobiernos democráticos con gobiernos militares; políticas educativas también democráticas con otras de carácter autoritario; acciones e intentos de renovación en un marco de persistencia de un modelo y de un sistema educativo obsoleto y en crisis.

También en este período la planificación educativa registra etapas diversas -que se analizan en el capítulo correspondiente del documento-, coincidentes en algunos casos con las de otros países de América Latina.

A partir de la actual gestión educativa nacional se está iniciando un proceso que podríamos llamar de "refundación" de la planificación educativa en el ámbito del Ministerio de Educación y Justicia, ya que en los quince años anteriores no ha habido una actividad sistemática y efectiva en esta área. En los últimos meses se ha constituido y puesto en marcha la Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación, a partir de la decisión conjunta y unánime del Ministerio de Educación y Justicia, de los Gobiernos educativos de cada jurisdicción y de las Universidades nacionales.

Esta Red -que constituye una importante innovación para la organización de la planificación educativa no sólo en América Latina sino también a nivel mundial- surge de un proceso colectivo de reflexión conceptual sobre el papel de la planificación en un proyecto educativo transformador y democrático.

Esta reflexión ha orientado la elaboración del programa de actividades en ejecución en este Ministerio y en el ámbito de la Red Federal y ha contribuido a la preparación de los lineamientos políticos de la actual gestión ministerial. Este proceso de reflexión se ha vertido en los trabajos de numerosos colegas de América Latina y de otras regiones y se ha expresado en diversos trabajos anteriores del autor, algunos de los cuales se citan en la bibliografía de este documento.

Este trabajo -de carácter muy preliminar- intenta reflejar este proceso. Por ello se incluyen tanto una síntesis de los lineamientos del proyecto educativo en elaboración como algunas consideraciones principales de carácter conceptual sobre las orientaciones y preocupaciones de la planificación para aportar al diseño y ejecución de dicho proyecto.

Se analiza, como ya se ha señalado, la evolución del planeamiento en el país y la situación actual, tanto a nivel nacional como de las provincias. Este análisis requiere ser complementado y profundizado porque es necesario conocer los aciertos y errores de etapas anteriores para transitar la presente con mayor efectividad.

Al final se desarrollan algunas reflexiones que permiten plantear -muy preliminarmente- algunos de los problemas y desafíos por resolver por parte de la educación argentina y su planificación.

Es de esperar que el proceso transformador que se está encarando y los planteamientos de un planeamiento participativo, flexible y, esencialmente, integrador y federal permitan ir diseñando, entre todos, respuestas efectivas a estos desafíos.

2. EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

El modelo educativo para la construcción social que un proyecto nacional supone, exige en la Argentina la responsabilidad histórica de constituirse en el eje de un proyecto alternativo de cultura y educación en el marco que demandan la democratización y la justicia social.

En este proyecto alternativo la educación debe ser jerarquizada efectivamente y recuperar la función social que nunca debió resignar, la de constituirse en un ámbito esencial de transmisión, consolidación, creación y recreación de la cultura, basada en un objetivo prioritario: la preservación y potenciación de la dignidad de la persona humana.

En términos generales, el proyecto nacional que se plantea postula a nivel global los siguientes: la autonomía y la liberación nacional; la justicia social; la configuración y asentamiento de una democracia social y participativa; la revolución productiva; la reafirmación del espíritu federal y la integración nacional; el desarrollo y afianzamiento de la conciencia y la identidad nacional en una perspectiva latinoamericana.

En este marco el proyecto educativo que se propugna busca desarrollar una educación para la liberación en lo nacional, en lo social y en lo humano; para que el hombre argentino no sólo tenga más sino que sea más en su dignidad personal; para la plena vigencia de la justicia social y la participación popular; para contribuir a afianzar la conciencia, la identidad y la cultura nacional y el asentamiento de una democracia social y participativa; para una función redistributiva, homogeneizadora e integradora de la sociedad; para atender a la formación integral del hombre a lo largo de toda su vida; para vincularla estrechamente en y para el trabajo, superando la concepción libresca; para la promoción cultural y social regional y para asegurar, simultáneamente, la unidad de la cultura y la educación argentina; para un proceso de aprendizaje reflexivo, crítico y creador; para formar, en fin, hombres patriotas, solidarios, responsables, trabajadores y participativos.

En este proyecto, la educación se debe interrelacionar efectivamente con la cultura, con la comunicación social y con la ciencia y la tecnología, dejando de lado la situación de "compartimiento estanco" que tiene actualmente.

Estas áreas inescindibles del proyecto nacional y del plan de

CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIONES COOPERATIVAS

Paraguay, 1062 - Capital Federal

1062 Capital Federal - República Argentina

acción global que el gobierno lleve adelante exigen, a la vez, la modificación de las estructuras del Estado. El proyecto educativo deberá ser, conforme a ello, realmente transformador; deberá surgir del pueblo para que sea verdaderamente original y genuino y para que responda a las necesidades del mismo. Este proyecto deberá enraizarse // con el espíritu y las tradiciones nacionales de nuestro país y de América Latina, pero deberá basarse en el futuro de grandeza deseable // por las mayorías; por lo tanto deberá diseñarse pensando en la Argentina del futuro, en la Argentina liberada, de la justicia social y de la revolución productiva. (FERNANDEZ LAMARRA, 1988).

El agravamiento y profundización de la crisis educativa es correlativo con el agravamiento de la dependencia económica y cultural // de nuestro país, registrado en estas tres últimas décadas, excepto durante la muy breve gestión del gobierno constitucional iniciado en // 1973.

El restablecimiento del proyecto liberal y su agonizante vigencia durante las últimas décadas, no ha hecho más que agudizar sus contradicciones y problemas. En este período se intensificaron las diferencias y la discriminación social en el sistema educativo; los beneficiarios de la educación (sectores medios y altos de áreas urbanas y rurales integradas) reciben cada vez mayores beneficios educativos y // para ellos se han pensado las políticas educativas de estos años en // todos los niveles de enseñanza, especialmente en los superiores. Las // víctimas de la educación (los sectores populares, las poblaciones rurales y los urbano-marginales) han sido cada vez más discriminadas y han tenido, junto con la agudización de su situación de extrema pobreza, menores oportunidades de educación. Lamentablemente el gobierno // democrático que siguió a la última dictadura militar, sólo logró algunos cambios formales y puntuales en una enseñanza media absolutamente en crisis o en el sobredimensionado ingreso universitario irrestricto mientras que, en gran parte del país sólo tres o cuatro de cada diez // niños que inician la escuela primaria pueden concluirla; el resto se queda en los primeros grados corriendo el máximo riesgo de analfabetismo y marginación social, económica y cultural.

El actual gobierno nacional iniciado en julio de 1989, ha asumido la responsabilidad fundamental de lograr una propuesta superadora // de la anterior. El nuevo modelo educativo debe conformarse en el marco del protagonismo popular y del federalismo educativo, un desafío // difícil y complejo considerando que el liberalismo se halla en la base de la formación de muchos funcionarios y técnicos y, sobre todo, // instalado en la rutina burocrática que vertebra la totalidad de las // acciones del sistema.

Cuando la comunidad -ya sea nacional, provincial o local- asuma que debe ser protagonista de la educación, que su participación es un requerimiento indiscutible, que la orientación del sistema educativo/

es una responsabilidad de carácter indelegable, que cada comunidad debe asumir en forma organizada la educación como tarea, a través de todos los medios de que dispone, entonces se podrá decir que la transformación revolucionaria de nuestra educación se está concretando y / que el viejo y obsoleto sistema liberal está asistiendo a su muerte / definitiva.

Esta es una tarea realmente compleja ya que la convocatoria popular requiere superar las "vallas" que el sistema liberal ha puesto / entre una escuela "compartimiento estanco" -realmente alejada de las / necesidades e intereses populares- y la comunidad; estas "vallas" se / han intensificado en las últimas décadas con la agudización de las // contradicciones y problemas de la educación.

Para ello no bastará que simplemente se repitan lineamientos de carácter doctrinario sino que se deberán elaborar y proponer programas, proyectos y alternativas específicas y concretas en relación con los posibles contenidos del nuevo proyecto educativo. Estas propuestas deberán abarcar temas tales como perfil del hombre argentino; fines y objetivos de la educación; su función social; su estructura institucional y organizativa; las formas de gobierno de la educación; la participación popular; la articulación entre los niveles de enseñanza y entre la educación formal y la no formal; la atención prioritaria de los sectores rurales y urbano-marginales y de las comunidades aborígenes; la relación entre cultura, educación y la formación de la conciencia y de la identidad nacional; vinculación entre educación y trabajo y entre educación y ciencia y tecnología; la descentralización / de la educación y la atención de los requerimientos regionales y locales. En fin, la elaboración de nuevos modelos pedagógicos que den respuestas específicas en cuanto a contenidos, metodologías y formas organizativas.

Todo esto plantea la necesidad de concebir la gestión del Estado como un proceso multidimensional e interdisciplinario. Por un lado, es un campo de convergencia de la política, la planificación y la administración. Los tres ámbitos del proceso de gobierno se reúnen alrededor de la fijación de objetivos, la formulación de estrategias y / la concreción de acciones cuyo sentido remite a las políticas, como / en un proceso circular. La otra característica, la interdisciplinariedad, refleja una labor de conjunto en la que distintas áreas del conocimiento aportan enfoques profesionales específicos tomando como eje / la gestión de gobierno.

Sin embargo, la descripción precedente está lejos de asimilarse a la realidad de la gestión en la educación argentina, ya que la misma se caracteriza por ser ineficiente, burocrática y rutinaria. Refleja una organización burocrático-administrativa pesada y contradictoria con las políticas enunciadas en períodos de gobiernos democráticos. Se percibe una fuerte desarticulación entre los enunciados de po

lítica educativa, la planificación de las acciones y la administración de los medios para alcanzarlas. La toma de decisiones no tiene el soporte de información oportuno y relevante que requiere la puesta en marcha de planes, programas y proyectos, así como su seguimiento y evaluación posterior. Los niveles de conducción carecen de análisis acerca de viabilidad de las políticas, sus posibles impactos y detalles de los escenarios futuros en que sucederán los hechos. Los técnicos y profesionales de las áreas de planificación y administración han sido formados en teorías y metodologías que han mostrado poca utilidad en las actuales circunstancias.

El partir de las propuestas y experiencias provinciales revitalizará efectivamente el federalismo educativo, que debe ser una de las bases esenciales del nuevo proyecto educativo de transformación. En éste debe preverse una estrecha concertación entre el gobierno nacional y los provinciales, de manera de asegurar tanto la unidad de la educación argentina como el respeto y la promoción de las características regionales. Para ello deberá reorganizarse y fortalecerse en Consejo Federal de Cultura y Educación para que se convierta en el órgano de ejecución de esta estrategia de concertación nacional que conduzca a la sanción de una ley nacional de educación, que nunca el Congreso Nacional sancionó.

3. EL PROYECTO NACIONAL EN LA ACTUAL GESTION EDUCATIVA

En agosto pasado -a menos de un mes de iniciarse el actual período constitucional- el Ministro de Educación y Justicia de la Nación, Prof. Antonio Salonia, enunció los lineamientos principales de la política educativa del actual gobierno, en oportunidad de inaugurar la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación // (organismo presidido por el Ministro Nacional e integrada por la totalidad de los Ministros provinciales). Este punto está desarrollado a partir de la exposición, titulada "Política educativa, revolución productiva y transformaciones estructurales". Señaló el Ministro Salonia que toda reformulación del sistema educativo debe basarse en las propuestas de fondo que constituyen el proyecto nacional y que en la base de este proyecto se encuentra la urgente necesidad de lograr la unidad nacional para emprender el arduo proceso de la recuperación de una sociedad que debe superar "el subdesarrollo, el empobrecimiento y la decadencia". Destaca que este es para nosotros el mandato del nuevo tiempo histórico. Tenemos // que construir el país del porvenir desde la plataforma de la revolución productiva -"un desafío que comienza en la cabeza y en el corazón de cada argentino- antes de buscar la transformación necesaria de las estructuras sociales. Sin ese cambio íntimo y decisivo no hay revolución posible, no hay futuro posible, no hay progreso posible".

En el marco de estos lineamientos generales, el sistema educativo deberá incorporar a sus objetivos básicos la idea central de que en la Argentina de hoy se debe formar para la consolidación de la unidad nacional y que las acciones pedagógicas deberán servir a la recreación de la cultura del trabajo y la producción, el mejoramiento de la calidad de vida, a la preservación y potenciación de la dignidad popular y el fortalecimiento de la soberanía / y la autodeterminación nacional.

Señala el Ministro Salonia que se está frente a un verdadero desafío lanzado a la educación del país, ya que sus contenidos actuales, sus técnicas de comunicación y razonamiento y sus mensajes culturales no responden a los objetivos planteados. Desde esta perspectiva se tiene que asumir y resolver el proceso de transición que partiendo de una sociedad impregnada por los hábitos de la especulación y el menor esfuerzo -ganada también por un progresivo descenso de los valores morales- debe conducir hacia la Argentina del compromiso laboral y la transformación de las estructuras económicas y sociales. Destaca el profesor Salonia que "se trata de compartir de responsabilidades para construir, entre todos, la sociedad industrial -moderna y justa-, y a la vez rescatar el sentido ético de la vida y la mística de la nacionalidad".

Por ello, la actual gestión educativa se plantea como objetivos de política un conjunto de propuestas que apuntan a lograr modificaciones de fondo en diversas dimensiones del proceso educativo. El punto del cual se parte es un diagnóstico compartido por amplios // sectores de la sociedad argentina en relación con la obsolescencia/ del sistema educativo, el deterioro de la calidad de la educación y la ineficiencia de una administración rígida, centralizada y burocrática, con comportamientos ritualizados y rutinarios.

Si bien en las últimas décadas se sucedieron diversas propuestas de cambio, muchas de ellas fueron parciales, tendiendo a enfatizar determinadas dimensiones del proceso educativo, tales como el desarrollo curricular o la capacitación docente. El carácter parcial de dichas propuestas, sumado a su desconexión de la trama de relaciones y acciones que requiere la implementación y evaluación de los proyectos, contribuyó a su escasa incidencia en el mejoramiento de la educación. La enseñanza que se deriva de esas experiencias es que el cambio de los aspectos cualitativos de la educación requiere simultáneamente una reorganización de sistema educativo y de las modalidades de gestión de los planes, programas y proyectos junto a la modificación del modelo de institución escolar.

Por esto, la transformación que encara la actual gestión educativa debe entenderse como un proceso global, que abarca múltiples dimensiones. Para atender a las mismas es necesario apuntar a la elaboración de políticas sustantivas y asegurar las condiciones para su efectivización, tanto en sus aspectos socio-culturales como administrativos y financieros. En este sentido, el gobierno de la educación debe atender la viabilidad de las decisiones políticas tomando en cuenta algunas dimensiones importantes, que puedan favorecer u obstaculizar los cambios propuestos. Ellas se refieren a:

- a) el acuerdo logrado en torno de las representaciones sociales sobre los fines y medios de la educación y el consenso entre los diversos actores del sistema educativo para acceder a ellos,
- b) la información oportuna y relevante para la toma de decisiones en las diversas instancias jerárquicas de la gestión educativa,
- c) el marco jurídico-legal vigente,
- d) los montos y disponibilidad de recursos financieros y materiales,
- e) el funcionamiento y los modelos de gestión de la burocracia educativa en los distintos niveles de la administración de la educación.

3. EL PROYECTO NACIONAL EN LA ACTUAL GESTION EDUCATIVA

En agosto pasado -a menos de un mes de iniciarse el actual período constitucional- el Ministro de Educación y Justicia de la Nación, Prof. Antonio Salonia, enunció los lineamientos principales de la política educativa del actual gobierno, en oportunidad de inaugurar la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación // (organismo presidido por el Ministro Nacional e integrada por la totalidad de los Ministros provinciales). Este punto está desarrollado a partir de la exposición, titulada "Política educativa, revolución productiva y transformaciones estructurales". Señaló el Ministro Salonia que toda reformulación del sistema educativo debe basarse en las propuestas de fondo que constituyen el proyecto nacional y que en la base de este proyecto se encuentra la urgente / necesidad de lograr la unidad nacional para emprender el arduo proceso de la recuperación de una sociedad que debe superar "el subdesarrollo, el empobrecimiento y la decadencia". Destaca que este es para nosotros el mandato del nuevo tiempo histórico. Tenemos // que construir el país del porvenir desde la plataforma de la revolución productiva -"un desafío que comienza en la cabeza y en el corazón de cada argentino- antes de buscar la transformación necesaria de las estructuras sociales. Sin ese cambio íntimo y decisivo no hay revolución posible, no hay futuro posible, no hay progreso posible".

En el marco de estos lineamientos generales, el sistema educativo deberá incorporar a sus objetivos básicos la idea central de que en la Argentina de hoy se debe formar para la consolidación de la unidad nacional y que las acciones pedagógicas deberán servir a la recreación de la cultura del trabajo y la producción, el mejoramiento de la calidad de vida, a la preservación y potenciación de la dignidad popular y el fortalecimiento de la soberanía / y la autodeterminación nacional.

Señala el Ministro Salonia que se está frente a un verdadero / desafío lanzado a la educación del país, ya que sus contenidos actuales, sus técnicas de comunicación y razonamiento y sus mensajes culturales no responden a los objetivos planteados. Desde esta /// perspectiva se tiene que asumir y resolver el proceso de transición que partiendo de una sociedad impregnada por los hábitos de / la especulación y el menor esfuerzo -ganada también por un progresivo descenso de los valores morales- debe conducir hacia la Argentina del compromiso laboral y la transformación de las estructuras económicas y sociales. Destaca el profesor Salonia que "se trata de compartir de responsabilidades para construir, entre todos, / la sociedad industrial -moderna y justa-, y a la vez rescatar el / sentido ético de la vida y la mística de la nacionalidad".

Por ello, la actual gestión educativa se plantea como objetivos de política un conjunto de propuestas que apuntan a lograr modificaciones de fondo en diversas dimensiones del proceso educativo. El punto del cual se parte es un diagnóstico compartido por amplios // sectores de la sociedad argentina en relación con la obsolescencia/ del sistema educativo, el deterioro de la calidad de la educación y la ineficencia de una administración rígida, centralizada y burocrática, con comportamientos ritualizados y rutinarios.

Si bien en las últimas décadas se sucedieron diversas propuestas de cambio, muchas de ellas fueron parciales, tendiendo a enfatizar determinadas dimensiones del proceso educativo, tales como el desarrollo curricular o la capacitación docente. El carácter parcial de dichas propuestas, sumado a su desconexión de la trama de relaciones y acciones que requiere la implementación y evaluación de los proyectos, contribuyó a su escasa incidencia en el mejoramiento de la educación. La enseñanza que se deriva de esas experiencias es que el cambio de los aspectos cualitativos de la educación requiere simultáneamente una reorganización de sistema educativo y de las modalidades de gestión de los planes, programas y proyectos junto a la modificación del modelo de institución escolar.

Por esto, la transformación que encara la actual gestión educativa debe entenderse como un proceso global, que abarca múltiples / dimensiones. Para atender a las mismas es necesario apuntar a la elaboración de políticas sustantivas y asegurar las condiciones para / su efectivización, tanto en sus aspectos socio-culturales como administrativos y financieros. En este sentido, el gobierno de la educación debe atender la viabilidad de las decisiones políticas tomando en cuenta algunas dimensiones importantes, que puedan favorecer / u obstaculizar los cambios propuestos. Ellas se refieren a:

- a) el acuerdo logrado en torno de las representaciones sociales sobre los fines y medios de la educación y el consenso entre / los diversos actores del sistema educativo para acceder a ellos,
- b) la información oportuna y relevante para la toma de decisiones en las diversas instancias jerárquicas de la gestión educativa,
- c) el marco jurídico-legal vigente,
- d) los montos y disponibilidad de recursos financieros y materiales,
- e) el funcionamiento y los modelos de gestión de la burocracia educativa en los distintos niveles de la administración de / la educación.

Lo señalado en este punto permite dar cuenta de la fuerte ligazón existente entre la viabilidad de las políticas y la capacidad de gestión. Es en este sentido que la propuesta de transformación reconoce y convoca a la concertación y a la participación de organismos/ de la comunidad y a las instituciones estatales. Para ello se promoverán, afirma el Ministro Salonia, mecanismos de relación, intercambio y corresponsabilidad entre la comunidad y el Estado; deben crearse nexos orgánicos y permanentes de la escuela y la universidad con el sector productivo, las empresas agrarias e industriales, la administración pública y las organizaciones profesionales y sindicales./

En otra exposición sobre la universidad, destaca el profesor Salonia que "las actividades y los "productos" de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura deben formar parte de la política general, acorde y en coherencia con los objetivos socio-económicos de la defensa y la soberanía (...) no más isla pedagógica, la ciencia "pura" en el encierro del laboratorio, la cultura de la estratósfera, lejos de la gente y los problemas concretos" ... "La calidad y la profundidad de la formación científica en la universidad dependerá, en gran medida de que dicha formación se inicie en el jardín de infantes y se extienda en los niveles primario y medio (...). La universidad debe sumarse al desafío conjunto de la transformación educativa con el concepto de que este proceso también la abarca". (SALONIA, Mendoza, Agosto 1989).

En el terreno específico de la educación básica, las decisiones/ de gobierno que la afectan se expresan en los objetivos de generar / una transformación cultural donde el trabajo y la ética social que él supone, sean considerados pilares básicos de la estructura educativa.

El trabajo deberá ser asumido, en la propuesta curricular, como/ un valor integrado y operante en la escala axiológica que orienta la configuración social de un estilo de vida. Por ello el Ministro Salonia afirma que "en todos los niveles de educación deberá buscarse la vinculación con las actividades productivas de tal modo de promover/ "nuevas y más fecundas experiencias de aprendizaje en sedes escolares y en otros ámbitos sociales -empresarios y sindicales, entre otros-; las que podrán ser extendidas a diversos espacios no convencionales y en tiempos diferentes. El nuevo programa educativo multiplicará y diversificará sus posibilidades y sus ofertas, sus agentes y sus escenarios".

Agrega que "a partir de este enfoque y las nuevas alternativas,/ corresponderá replantearse la reorganización de contenidos y metodologías en todos los niveles y modalidades de la educación. La escuela primaria deberá insistir en el logro efectivo de las habilidades / instrumentales básicas y la formación elemental que le compete. De / este modo podrán evitarse luego las campañas de alfabetización -exce

CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

Paraguay 1062 - 1063 - 1064

1062 Capital Federal - República Argentina

sivamente reiteradas y costosas en nuestro país- que expresan una faceta dramática de la desaprensión y la ineptitud de las dirigencias, / simultánea y convergentemente en el plano educativo como en el social. La ense- / media y la técnica -articuladas entre sí- deberán incorporar cambios signi- / ficativos. El país no puede permanecer indiferente, ni cruzado de bra- / zos, ante la agonía de un bachillerato que ni siquiera sirve para in- / gresar a la universidad. Todo el nivel medio deberá ofrecer salidas / laborales y respuestas concretas a requerimientos de la vida prácti- / ca, sin desmedro de la formación general ni de la adecuada capacita- / ción para los estudios superiores. La educación de adultos deberá // transformarse, modernizarse y abrirse efectivamente a las demandas // de la **revolución productiva** y cumplir un rol destacado en los nuevos / procesos laborales. Semejante responsabilidad le cabrá a la universi- / dad nacional: no la concebimos aislada ni descomprometida respecto de / la problemática regional, el país y el destino de su gente".

En esta propuesta la educación, concebida como bien y acción per- / manentes, supone la articulación de la formal con la no formal, la u- / tilización intensiva de los recintos escolares y universitarios no // restringidos a docentes y estudiantes sino como ámbito de realización / de iniciativas y resolución de necesidades educativas y culturales de / la comunidad.

Se afirma que el gobierno nacional cooperará con los gobiernos // provinciales en el proceso de mejoramiento cuantitativo y cualitativo / del nivel primario. De esta manera se logrará que la educación básica / llegue a ser esencialmente igualitaria y formativa, tanto para el de- / sarrollo personal, cuanto para la integración familiar, social y cul- / tural de los educandos.

También se atenderá prioritariamente los requerimientos de la edu- / cación de adultos y los de la alfabetización; se apuntará a la forma- / ción social y la capacitación laboral del adolescente y del adulto // trabajador; los grupos urbanos y rurales marginados, y las comunida- / des aborígenes para su integración social a partir del respeto a sus / culturas y sus lenguas. La educación rural en sus distintas manifesta- / ciones servirá como herramienta indispensable para promover los dos / tercios del país semiárido.

Mediante estas acciones conjuntas se tenderá a superar la deser- / ción escolar y el analfabetismo, graves problemas de arrastre desde // hace muchos años que afectan, sobre todo a aquellos que sirven en el / umbral de las necesidades básicas insatisfechas o por debajo de él.

Se trata de diseñar una estrategia diferente y transformadora en / la que el aporte para la solución de los problemas educativos sea res- / ponsabilidad de todas las jurisdicciones gubernamentales y de todos / los sectores de la comunidad.

Se reconoce una vez más como en cada gestión democrática, al Estado como garante del derecho social y humano a la educación, así como la convicción de la existencia de los derechos y deberes que le caben a la sociedad en el área educativa.

Habrà de alcanzarse un sistema educativo federal y regionalizado. Esto exige la reorganización y el fortalecimiento del Consejo Federal de Cultura y Educación prácticamente paralizado durante la anterior gestión de gobierno, pero que, sin embargo, cuenta con el aval político generalizado para constituirse en el organismo de concertación y coordinación de "las políticas y estrategias en materia cultural entre la Nación, las provincias y territorios federales de manera de asegurar la unidad normativa de la cultura y la educación argentina y la plena vigencia de la justicia social, de la democracia y del federalismo cultural y educativo. (Senado de la Nación, 1984)

También se plantea la exigencia fundamental de reestructurar el gobierno del sistema educativo orientando su accionar prioritariamente hacia la universalización de la educación básica. Pero las expectativas son mayores. Para que la estrategia sea completa, deberá ponerse en marcha un proceso participativo y permanente de planificación que garantice el logro de un sistema federal de planificación que tenga, entre otros, los objetivos de: distribuir más y mejor información, a todo el sistema y a tiempo; el desarrollo de estrategias de investigación y comunicación que posibiliten la incorporación temprana de los hallazgos científicos a la tarea docente; la integración de las pautas culturales propias del desarrollo regional y de la evolución social; a la elaboración de las propuestas curriculares; hallar alternativas creativas de viabilización de las transformaciones de la estructura administrativa; y promover actitudes y viabilidad técnica para la formulación y gestión de proyectos de desarrollo social.

Esto requiere, sin duda, una profunda transformación del ministerio nacional, acorde con el proceso de reforma estatal iniciado por el actual gobierno y, con ello, la no menos profunda revisión conceptual y metodológica que su administración requiere.

En los últimos años han sucedido fuertes críticas al pensamiento clásico de la administración y al modelo de planificación normativa y libresco. La persistencia de los modelos tradicionales ha generado, de este modo, revisiones y nuevos planteos elaborados en algunas universidades latinoamericanas o en organismos de cooperación internacional. En el país deben destacarse, en este sentido, las experiencias provinciales orientadas a la descentralización y regionalización de la educación, en las cuales, lo que está en juego es la búsqueda y concreción de modelos alternativos de planificación y gestión. Sin embargo, el reemplazo por nuevas formas parece ser todavía /

un proceso lento, que choca con las resistencias de las burocracias o se complejiza por la escasa experiencia que desde las estructuras de gobierno es posible aportar en esa dirección.

Por ello, la necesidad de revisar y renovar las modalidades de gestión en el campo educativo surge como imperativo ante la gravedad y magnitud de los problemas que afectan al sector. En esta compleja realidad, tres cuestiones aparecen como hilos conductores para proceder a una renovación y actualización de las formas y estilos de gestión que requiere una política de transformación de la educación: un nuevo marco conceptual y metodológico para la planificación y la gestión, la información y la capacitación.

4. EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EN EL PROYECTO EDUCATIVO

Tal como se señalara con anterioridad, la transformación de la educación consiste en una construcción colectiva, en la que participan conjuntamente Estado y comunidad.

Desde esta perspectiva, cabe entonces preguntarse por el papel que la planificación puede jugar en este proceso.

Este propósito plantea por lo menos dos cuestiones básicas. Por un lado, aprovechar las enseñanzas que las experiencias de planificación educativa en América Latina y el país han dejado. Por el otro, tratar de ubicar y definir las pautas básicas de un nuevo estilo de planificación, acorde con los objetivos de transformación que el sistema educativo requiere.

Cada período de la historia plantea a los hombres desafíos que requieren una oportuna interpretación a fin de dar solución a los problemas existentes. Es en relación con dichas interpretaciones que se toman las decisiones que expresan futuros deseos.

La tarea de conceptualizar la planificación no puede desprenderse de esta dimensión temporal, porque planificar implica siempre la representación de escenarios futuros deseables que aluden a pautas de operación sobre la realidad que implican procesos sociales.

Esto permite afirmar que la planificación es tanto función del Estado como de la sociedad, ya que por tratarse de una construcción social involucra a grupos y organizaciones de la sociedad e instituciones estatales.

Desde la esfera del Estado, la planificación se considera un componente de la acción de gobierno cumpliendo con dos tareas principales: brindar los lineamientos generales y los fundamentos técnicos necesarios para la toma de decisiones; y contribuir a la factibilidad de los cambios propuestos.

Lo primero, la ubica en los aspectos sustantivos del proceso educativo y le exige el tratamiento de los aspectos y modalidades propiamente pedagógicos. Lo segundo lo coloca en la esfera de la política ya que su tarea está orientada a lograr la viabilidad de satisfacción de las demandas y aspiraciones sociales; esto es, de las representaciones socialmente legitimadas.

Ambas tareas no pueden ser concebidas ni como tareas diferentes ni como etapas sucesivas en el tiempo. Técnica y política no son independientes ni están separadas. La planificación no pue-

de operar con el diseño de fórmulas y modelos ideales sin considerar la repercusión y la viabilidad de estos en la realidad.
(FERNANDEZ LAMARRA, VITAR, 1989).

En cuanto a la función que le cabe a la sociedad, todo grupo o sector que actúa en favor de una situación deseable con coherencia, previsión y organización, está planificando. Si la decisión política es la de transformación de la educación, la planificación se constituye en la intermediación de una necesidad para lograrla, lo que supone la organización racional de acciones en función de futuro que articule las perspectivas tanto del Estado como de la sociedad.

En consecuencia, la dinámica del sistema socio-económico deberá convertirse en un insumo para la tarea de planificación. Se hace referencia tanto a las decisiones políticas, como parte de la superestructura de la sociedad, como al comportamiento de los sectores sociales que en su gran mayoría tienen vinculación con el sistema educativo. Las instituciones donde se desarrollan los hechos o praxis educativas se encuentran atravesadas por el comportamiento de ambos tipos de decisiones. Esta es la razón por la cual la tarea de planeamiento adquiere una complejidad que requiere no sólo del conocimiento científico técnico sino también de la capacidad de interpretación de la realidad en toda su amplitud y particularidad.

4.1. Planeamiento, política y administración de la educación.

La planificación forma parte del proceso de gobierno y, por ende, está estrechamente relacionada con la política y la administración. Gran parte de la eficacia de la acción de gobierno se resuelve en términos de la articulación orgánica de estas tres dimensiones.

Las relaciones de la planificación con la política

La dimensión político-ideológica de la planificación surge inmediatamente cuando se considera que ella está al servicio de la concreción de un proyecto. La decisión de planificar se origina justamente en la imagen que un conjunto de decisores políticos tienen sobre un determinado sector de la sociedad o de la sociedad en su conjunto.

Esta concepción se opone por ende a la neutralidad y apoliticidad que desde perspectivas tecnocráticas pretende atribuirsele.

Es cierto que en la práctica latinoamericana política y planificación no siempre han tenido caminos convergentes. Diversas // cuestiones incidieron en esta situación y explican el estado de si tuación producido.

- La formación técnica se ha desenvuelto fuera de los ámbitos políticos y, a su vez, los políticos desconocen gran cantidad de/ aspectos técnicos.
- Los objetivos de los políticos al institucionalizar la planificación se orientaban al cumplimiento de requisitos formales, muchas veces planteados por los organismos internacionales de crédito.
- Los planificadores tuvieron objetivos propios que excedían los/ alcances de la voluntad política.

A la luz del análisis de esta situación, se considera que / ésta puede ser revertida en la medida en que se pueda incidir en :

- . La formación de estratos políticos y técnicos,
- . la conformación de equipos multidisciplinarios,
- . la incorporación a la planificación de los modos de articulación política que toda intervención social supone para cambiar la realidad. En este sentido, los conflictos y los juegos de poder e intereses deberían ser previstos como parte/ del proceso de planificación y ser considerados como tales.

Las relaciones de la planificación con la administración

La planificación como parte del proceso de gobierno está estrechamente comprometida con la administración ya que la tarea de la/ planificación no culmina en el proceso de elaboración de los linea mientos que debería seguir a una propuesta de cambio. Aún más, estos lineamientos sólo constituyen un marco de referencia para la / acción y, en ese sentido, toda estrategia de cambio sólo puede ser elaborada en función de las modificaciones y sucesos que ocurren / en la realidad.

La experiencia una vez más nos muestra lo contrario: indiferencia o conflicto entre planificación y administración.

Es en este sentido que la planificación debe incorporar a su ta rea el conflicto social proveniente de la dinámica que caracteriza a toda sociedad. En virtud de ello su racionalidad incluye la pre-

CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN EDUCATIVA

Paraguay 160 - Buenos Aires

1062 Capital Federal - República Argentina

visión de las tensiones sociales provocadas por la decisión de asumir una posición política que como tal beneficie a la mayoría de los sectores sociales pero que involucre por sí al conjunto de la sociedad. El reconocimiento de la aceptación, favor o rechazo que genera la toma de decisiones constituye la tarea de la planificación en cuanto obstáculo o vehiculización de proyectos.

Por ello se requiere de la construcción de una estrecha relación entre el planeamiento y la estructura administrativa que a través de su función operativa participa de la acción de gobierno.

La falta de participación en los planes de los responsables de la ejecución de proyectos tuvo como respuesta la negativa o la obstrucción encubierta, por parte de las autoridades administrativas, a la implementación de las acciones postuladas en los planes.

"Los planificadores deben reconocer la experiencia de los administradores en materia de "know how" administrativo y educativo porque facilitan la viabilidad de los proyectos y permite superar la generalidad de los planes.

La integración de planificadores y administrativos conduciría al encuentro de mecanismos reales y viables para la implementación de los cambios." (FERNANDEZ LAMARRA y AGUERRONDO, 1977).

4.2. Planificación y proceso pedagógico

La revisión de la articulación de la planificación en la esfera del proceso de gobierno no agota la crítica del modelo tradicional. Es imprescindible para la transformación de la educación que la planificación revea tanto los esquemas interpretativos como los modos de aproximación al proceso pedagógico.

En primer lugar, hay que considerar a qué tipo de actividad se va a denominar educación; cuál es su lugar en el contexto de las ciencias sociales y cuál es su posibilidad operativa en el espectro de las políticas sociales; en segundo lugar, en términos de los planificadores, parece necesario redefinir los espacios concierne a la pedagogía, recuperar para la planificación educativa aquello que la especifica en la elección de los métodos y de las categorías de análisis, en la construcción de teorías y en la definición de objetivos; en tercer lugar, reconocer el punto clave de cruce de las tensiones sociales y económicas que afectan las experiencias sociales, la distribución del poder y la capacidad de tomar decisiones.

"En este contexto y en esta geografía, definimos la educación como el trabajo solidario y cooperativo deliberadamente diri-

gido a la construcción individual y solidaria de proyectos de autonomía creciente en el desarrollo social". (VELAZQUEZ, 1989).

La preocupación central que reflejan los planes y otros documentos tradicionalmente elaborados por las oficinas de planeamiento está referida a la problemática macro-estructural por lo que, desde la perspectiva clásica de abordaje utilizada para la solución de los problemas existentes, no han modificado la escasa vinculación con la problemática micro-educativa.

Si se ha fijado, como es el caso de la actual política educativa argentina, una posición que opta por la transformación y democratización del sistema educativo no puede obviarse la dimensión pedagógica. Conforme con ello, la planificación educativa debe incorporar nuevas categorías de análisis; en especial, aquellas que sean representativas de la dimensión pedagógico institucional. Esto requiere imaginar nuevas alternativas viables de intervención que puedan incidir en los procesos pedagógicos. Esto es, que cuestiona y modifique los contenidos y las formas de vida institucional.

Estas nuevas categorías de análisis deberían permitir establecer las relaciones entre las dimensiones macro y microeducativas y, a su vez, realizar acciones de búsqueda de estrategias que participen de la construcción de un nuevo modelo pedagógico. Un proceso de esta naturaleza requiere de múltiples propuestas para el cumplimiento de la función social básica de la educación y de las prioridades políticas de transformar y democratizar el sistema.

En primer lugar, implican una modificación sustancial de las concepciones culturales vigentes por lo cual cambian significativamente las estrategias pedagógicas en relación con los distintos sectores sociales, particularmente en cuanto a la incorporación y retención de aquellos que están marginados de la educación hasta el momento. En tanto la función de la educación consiste en la transmisión y recreación de los conocimientos producidos y adquiridos por la sociedad, se puede afirmar que el problema de los contenidos representa una variable fundamental a tener en cuenta en los procesos de planificación.

Las reformas curriculares deberán actuar en las instituciones -y no alejadas de ellas- para el reconocimiento de la condición cultural de origen de los alumnos como punto de partida y con el fin de lograr la integración de los diferentes sectores sociales, en su diversidad, a un proyecto de transformación social.

Reconocer esta opción como necesaria supone no sólo la revisión conceptual de los contenidos sino también la transformación de la práctica pedagógica que involucra a los actores del proceso: el educador y el educando.

La institución escolar también constituye un ámbito de representación de las tensiones sociales que caracterizan a las comunidades de las cuales forman parte, por lo cual las relaciones/interpersonales adquieren una matriz de funcionamiento propio que define las relaciones con la autoridad, con el conocimiento, la /articulación de la información, su relación con el contexto y con su propio futuro.

"Esta función debe constituirse en la orientación básica de las acciones del planeamiento que deberán distribuirse en todo el sistema educativo de modo que la planificación se desplace desde/ posiciones extrapedagógicas hacia perspectivas donde lo pedagógico y lo educativo ocupen un lugar central, dando contenido sustantivo a las propuestas." (AGUERRONDO, 1988).

5. PLANIFICACION EDUCATIVA Y SOCIEDAD

En el presente, utilizando el paradigma de las ciencias sociales, la racionalidad de la planificación se basa en nociones de consenso y equilibrio. Desde este marco conceptual, el funcionamiento de la sociedad se explicaría en base al consenso de los actores en torno de un conjunto central de valores y a la acción interdependiente y "armónica" de los diversos subsistemas sociales, que aseguran el equilibrio y el "ajuste funcional" del sistema social y global.

Estas percepciones de la realidad y los supuestos utilizados para explicarla tiene como consecuencia para la planificación, la concepción de la existencia de una sociedad homogénea organizada en torno a valores sobre los cuales hay consenso. (FERNANDEZ LAMARRA, VITAR; 1989).

A consecuencia de ello se justificaría que el Estado sea el único actor que planifique a través de sus organismos específicos, pues tendría poder para hacerlo y en la sociedad existiría un alto grado de receptividad a las indicaciones contenidas en el plan.

En función de estos supuestos explicitados, cabría esperar/ que la realidad sea la que se ajuste al plan y se comporte de acuerdo a un deber ser considerado por los "técnicos" en sus diseños normativos.

Ahora bien, ¿cuál es el grado de eficacia de una racionalidad fundamentada bajo estos supuestos?.

En situaciones como las de nuestra región, caracterizadas por el conflicto y el poder compartido, esta concepción de planeamiento normativo pierde validez, ya que no puede desconocerse el alto grado de complejidad e incertidumbre con que se presenta la realidad.

La diversidad es nota característica de las sociedades de los países de la región. Su conformación, por grupos social y culturalmente diferenciados, presenta un panorama complejo que se manifiesta en un grado variado de desarrollo en las distintas regiones.

El comportamiento de las variables sociales, culturales, políticas y económicas que actúan en el desarrollo de la sociedad varía según el modo en que se produjo su configuración y el escenario histórico y geográficamente considerado.

"Toda estrategia de desarrollo, especialmente en los países periféricos, supone cambios situacionales significativos y, a veces, transformaciones profundas". (MATUS, C., 1983).

En la medida que los planificadores comprendan que la dinámica social se desenvuelve en un proceso continuo, no lineal, en que las contradicciones y tensiones forman parte constitutiva de ella, las políticas educativas y la planificación abandonarán la aspiración de definir el futuro para reemplazarla por la actitud más realista de intentar anticiparse en lo posible conforme la interpretación de las situaciones.

Así concebida, la planificación deberá modificar sus marcos conceptuales y sus esquemas de intervención metodológica.

Conforme las características de la diversidad, deberán renovarse las pautas y los instrumentos de captación y procesamiento de la información lo que supone por lo menos, la identificación de nuevas fuentes de información. En relación con el contexto social/ la participación de las comunidades deberá organizarse de modo de ser concebidas como razón y parte de la construcción social a la que aludimos.

Asimismo, la información debería permitir el armado de escenarios futuros que identificaran las restricciones a las que están sometidos los procesos decisionales así como las potencialidades que los vehiculizan. Esta información incluye aspectos del marco legal, así como la disponibilidad y uso de recursos financieros y materiales, y un análisis de las condiciones políticas en las que se adoptan y ejecutan las decisiones. Ello implica la comprensión y previsión de posibles resistencias de actores sociales frente a políticas de transformación de la educación, así como identificación de alternativas viables para atenuar el conflicto, utilizando estrategias de negociación, concertación, cooperación u otro mecanismo que se considere adecuado.

En la medida en que la planificación ya definida como intervención social, suponga un trabajo de construcción conjunta entre los planificadores y las comunidades -en pro de la definición de un escenario futuro y de organización y puesta en marcha para ser construido- se reducirá la brecha entre los organismos técnicos y las comunidades hacia las cuales se dirigen los planes. Entendiéndose pues una concepción dinámica de construcción permanente que no sólo incorpore su conceptualización sino que obtenga del conflicto los insumos básicos de su operación.

6. PLANIFICACION Y SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

6.1. La evolución de la planificación educativa

El planeamiento educativo en la Argentina ha recorrido una larga trayectoria, al igual que en el resto de los países de América Latina, en la cual se pueden caracterizar distintos períodos: el del surgimiento (1947-1955); el de desarrollo y consolidación / (1965-1975); el de congelamiento (1976-1983); y el de reestructuración y resurgimiento (desde 1983).

Período 1947-1955

Se desarrolla una tarea orgánica y sistemática de planificación / que precede en más de una década al desarrollo de la misma en el resto de América Latina. Se trata de la elaboración y ejecución / del Primero y Segundo Plan Quinquenal entre 1947 y 1955. Estos tuvieron un carácter pionero en el desarrollo del área y a diferencia de lo ocurrido posteriormente, incluyeron una serie de proyectos concretos que, -en el Primer Plan Quinquenal- fueron implementado en casi su totalidad. Aún, sin disponer de una racionalidad / absoluta en su contenido, ni estudios base completos, el haberse concebido como un instrumento de gobierno y una clara interpretación de la realidad permitieron su cumplimiento casi total.

La ejecución del Segundo Plan Quinquenal fue interrumpida por el golpe militar de 1955. Este dato lo consideramos relevante porque la interrupción del sistema democrático constituyó una nota lamentable y constante desde ese año 1955. El gobierno militar instaurado dejó totalmente de lado los importantes esfuerzos de planificación que se habían llevado a cabo y persiguió a los técnicos y especialistas que habrían trabajado en el organismo responsable / de la planificación: la Secretaría de Asuntos Técnicos. Muchos de ellos se integraron en la CEPAL y contribuyeron al surgimiento y / expansión de la planificación en otros países de América Latina.-

Período 1960-1975

Es en la década del '60 que la planificación reaparece en el escenario educativo de nuestro país asociada a la teoría de la modernización y a la del capital humano desde el punto de vista social y educativo respectivamente. Sustentado en el paradigma economí- / cista se requería del sistema educativo en expansión, la forma- // ción de recursos humanos bajo un criterio de inversión para el // crecimiento económico.

La concepción de desarrollo que imperaba, consideraba a éste como

un modelo al que debía arribarse y que se correspondía con el de / los países centrales.

La planificación en este contexto se desarrolla con la ayuda técnica externa que planteaba a la misma como condición para la aprobación del financiamiento externo. Como surge de la Declaración de / Punta del Este -aprobada por los presidentes americanos en 1961- / los planes de desarrollo globales y sectoriales se constituían en / un pre-requisito para la asistencia externa. Esta condición determinó la constitución de equipos técnicos, que fueran capaces de elaborar dichos programas.

En este contexto surge en Argentina, en ese mismo año 1961 el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como consecuencia de las orientaciones de la CEPAL y de las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este. Se organiza técnicamente en 1963 -en el marco del gobierno del Dr. Arturo Illia y se integra en el proceso político nacional como organismo de planificación y asesoramiento de la Presidencia de la Nación.

El Sector Educación del CONADE constituye el primer antecedente de una oficina de planificación educativa en el país. El trabajo que desarrolla es de estudios de diagnóstico -esencialmente cuantitativos- del sistema educativo argentino. El principal trabajo que elabora lo lleva a cabo en forma conjunta con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y se publica con el título de "Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-social", en 1968 la OCDE publica una versión internacional del mismo en inglés y francés.

Este estudio trataba de proveer elementos para la determinación de necesidades educacionales que orienten la planificación del sector dentro de la tendencia más global de planificar el desarrollo. Se reconoce a la política educacional como una variable estratégica que debe coordinarse con las políticas sociales y económicas. / El Sector Educación es considerado como un sector integrado dentro del planeamiento global. (FERNANDEZ LAMARRA, 1985).

La primera parte del trabajo incluye un detallado diagnóstico, el primero de la educación que se realizara en el país. El mismo -que hasta ahora nunca ha sido actualizado- se constituyó en uno de los principales documentos sobre la educación argentina.

Entre 1964 y 1965 se elabora en el CONADE el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969; dicho Plan proponía -para la enseñanza primaria- brindar este servicio de educación completo a toda la población en edad escolar ya que se habían evidenciado altas tasas de deserción y repitencia.

En la gestión del gobierno militar 1966-1973, se crea el Sistema /

Nacional de Planeamiento y Acción de Gobierno coordinado con otro similar referido a la Seguridad Nacional. Este sistema planteó una estructura amplia y compleja que prácticamente funcionó parcial y tardíamente. En este período se descentralizan la planificación con la creación de ocho Oficinas Regionales de Desarrollo y catorce Oficinas Sectoriales de Desarrollo.

Las Oficinas Regionales prestaron servicio de asesoramiento técnico a las Juntas de Gobernadores respectivas y también realizaron / tareas de planificación regional.

En el ámbito de la planificación sectorial se establecieron Oficinas Sectoriales de Desarrollo en jurisdicción de los respectivos / Ministerios y Secretarías de Estado. A pesar de la aparente importancia formal que se le otorgó, la actividad planificadora decayó / significativamente en relación con el anterior gobierno constitu- / cional.

La acción de planeamiento llevada a cabo en este período se desa- / rrolló como formuladora de planes más que como implementadora de / políticas concretas.

El primer Plan de Desarrollo se elabora entre 1969 y 1970, llamado "Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974" pero no llega a discutirse / y a aprobarse a nivel del Poder Ejecutivo Nacional. Entre 1970 y / 1971 se elabora el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971 / 1975, que se aprueba por Decreto-Ley de gobierno militar.

Los contenidos del mismo muestran claramente como su carácter tec- / nocrático generan orientaciones no totalmente compatibles con las / políticas y estrategias efectivas desarrolladas por dicho gobierno / militar. A pesar de su aprobación no llegó a ejecutarse, sino muy / parcialmente.

Tanto la estructura como el desarrollo del plan ponen de manifies- / to los avances técnico-metodológicos alcanzados por los profesiona- / les de la Secretaría del CONADE en esos años de trabajo. Es de se- / ñalar que dichos equipos técnicos proveyeron de funcionarios de ní- / vel político y técnico a sucesivos gobiernos constitucionales y mí- / litares.

A pesar de estas mejoras en el nivel técnico, la actividad planifi- / cadora no tuvo significación y viabilidad política, por lo que // / constituyó más un ejercicio tecnocrático que una labor de planifi- / cación.

En el Sector Educación la aprobación del documento "Políticas y Es- / trategias -Sector Educación" convirtieron varios de sus objetivos / en disposiciones efectivas durante los años 1970-71, particularmen- / te en lo referente a la formación docente, que se transfiere del /

nivel medio a la educación superior.

La toma de conciencia de aspectos críticos en el sector y la necesidad de mejorar los índices cuantitativos dieron como resultado / la justificación política de producir cambios en la educación.

En relación con la educación básica se propone una reforma educativa que incluía cambios en su estructura académica.

Se proponía elevar a nueve años la escolaridad obligatoria -creándose un nivel intermedio entre el nivel primario y el nivel medio- y reformar los contenidos de la enseñanza. Su intención era la de / solucionar los problemas que impedían el cumplimiento de la escolaridad obligatoria para reducir la repetición y deserción escolar a través de medidas asistenciales y pedagógicas. En el nivel intermedio se detectarían actitudes, se orientaría al alumno e introduciría en las actividades y exigencias características de la tecnología y economía contemporáneas.

La Oficina Sectorial de Desarrollo del Ministerio de Educación // -puesta en funcionamiento en 1970- participa en la coordinación de los trabajos de planificación del sector y desarrolla una labor de descentralización de los mismos, apoyando la creación de oficinas / de planeamiento educativo en cada provincia. Conjuntamente con el / Consejo Federal de Inversiones, desarrolla programas de capacitación de personal de esas oficinas provinciales y de asistencia técnica para su organización y funcionamiento.

En el período constitucional 1973-1976 se suprime la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno y se crea el Instituto Nacional / de Planificación Económica del Ministerio de Economía. Dentro de / esta estructura se elaboró el Plan Trienal 1974-1977 que es el resultado de la conjunción de las bases políticas de dicho gobierno / con instrumentos de planificación relativamente evolucionados. El / Plan es concebido como instrumento de una política de desarrollo.-

Su formulación se concentra en metas globales, y pone particular atención en el manejo de la política económica, el papel del Estado y el comportamiento programado para el sector externo de la economía. Se proporcionan solo los lineamientos generales que servirán de guía para la concertación de los planes sectoriales respectivos.

Se optó por una forma inicial de planificación global y orientadora por la necesidad de contar con urgencia con un instrumento técnico que compatibilizara y cuantificara políticas y objetivos previamente definidos en la esfera política, entre otras razones. // (FERNANDEZ LAMARRA, 1985).

En el Ministerio de Cultura y Educación se elaboraron los planes / de tres áreas: Educación, Ciencia y Cultura.

El Plan Trienal para la Reconstrucción de la Educación incluye un capítulo de diagnóstico sobre los problemas del sistema educativo/ que comprende: análisis cuantitativo de los indicadores de la desigualdad de oportunidades; las distorsiones en la formación de recursos humanos; deficiencias cualitativas; y problemas institucionales y administrativos.

Se detallan los objetivos y políticas para el cumplimiento de cada uno de ellos, prioridades para el sector, metas de matrícula y erogaciones previstas.

En el Plan se desarrollan 10 programas, 40 subprogramas y 213 proyectos para cada nivel de enseñanza, que en su conjunto implementan las estrategias y políticas planteadas. La elaboración de este plan, con una estructura programática altamente desarrollada, constituyó el mayor esfuerzo de planificación educativa llevado a cabo en el país hasta ahora. En su elaboración participaron la totalidad de los organismos de conducción educativa y de apoyo técnico y administrativo del Ministerio, las Universidades nacionales y los gobiernos provinciales.

La gestión educativa en el bienio 74-75 se ajustó a los lineamientos y metas establecidos en el Plan Trienal. En el ámbito de la educación primaria cabe destacar los programas de capacitación docente y la distribución de cuadernos didácticos que otorgaban unidad de criterio a la tarea escolar.

Lo que caracterizó a este período de desarrollo y consolidación fue/ la producción de documentos que no alcanzaron a tener incidencia / sobre la realidad concreta. Esta situación se debió a diversos factores entre los que podemos mencionar los siguientes:

- a) La utilización de marcos teóricos de modelos de ajustes, que provenían de los países centrales cuyo proceso de desarrollo requería de ajustes propios de sociedades en que predominaba el consenso; no previó el cambio que requería esta sociedad donde el predominio estaba dado // por el conflicto.
- b) El plan-libro se situaba, entonces como elemento inicial y central del desarrollo social; esta decisión tecnocrática obviaba la realidad como punto de partida de las acciones y no la consideraba en su dinámico desarrollo.
- c) La imagen-objetivo de los planificadores no se correspondía con la realidad social, económica y política.
- d) Al constituirse como organismos técnicos, bajo un manto

CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

Paraguay, I. y II. Etapas

1062 Capital Federal - República Argentina

de neutralidad política, no participaban de la construcción de los objetivos políticos aportando los criterios de viabilidad técnica, ni tampoco se adecuaban a las intencionalidades de los decisores políticos careciendo los planes de viabilidad política.

- e) La desvinculación de los planificadores con la estructura administrativa distorsionaba los criterios de viabilidad técnica y a su vez se generaban obstáculos, propios de las resistencias del área administrativa que restaban operatividad a los mismos.

Como ya se ha señalado, es preciso destacar que el Plan Trienal incluye en su proceso de elaboración la consulta a diversos agentes estatales, funcionarios provinciales y representantes de diversos sectores de la sociedad: gremialistas, empresarios, etc.

Lamentablemente, la interrupción del período democrático iniciado en 1973 por un golpe militar impide la concreción de este Plan.

Período 1976-1983

Este período se caracteriza por el congelamiento de la planificación educativa.

Esta denominación obedece al desmantelamiento de los organismos técnicos oficiales, especialmente los de planificación como lo fue con el Instituto Nacional de Planificación Económica.

Durante esta gestión de gobierno militar se crea un Ministerio de Planeamiento con alta jerarquía formal (su titular reemplazaba al Presidente de la Nación en caso de ausencia temporaria). Al poco tiempo se elimina dicho Ministerio creándose una Secretaría de Planeamiento dependiente de la Presidencia de la Nación.

Ambos organismos no realizaron actividades de planificación, ni elaboraron planes de desarrollo, lo que hubiera sido contradictorio con la orientación dominante en la acción de gobierno.

En relación con la educación básica (escuelas preprimarias, primarias y de adultos) durante este período, en 1978, se lleva a cabo la transferencia de las escuelas primarias nacionales al ámbito provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta acción fue una decisión del nivel central, que debió ser acatada por las provincias, que obedeció a necesidades de orden financiero y no tomó en cuenta que en los hechos se trataba de la inserción de servicios del mismo nivel pero con estatutos institucionales diferentes. Se podría afirmar que en muchos casos se transfirieron problemas graves (escuelas en pésimo grado de conservación, docen-

tes mal remunerados, regímenes de administración del personal distintos) sin el financiamiento mínimo requerido.

Desde 1983 hasta la actualidad

Desde 1983, con la recuperación de la democracia, se inicia lentamente el replanteamiento de la planificación en la Argentina.

En el período 1984-1989 los esfuerzos de la Dirección General de / Planeamiento Educativo del Ministerio estuvieron orientados a desarrollar funciones de asesoramiento a la Secretaría de Educación, / a través de variadas actividades de investigación financiadas con / la cooperación internacional, sin plantearse en forma efectiva actividades de planificación. Esta Dirección también asumió en este / período responsabilidades en la organización del denominado Congreso Pedagógico con el que se pretendió la consideración de la pro- / blemática educativa a través de asambleas de base en cada locali- / dad del país; luego de estas asambleas de base se realizaron asam- / bleas en cada provincia y, finalmente, la Asamblea Pedagógica Na- / cional.

Los mayores esfuerzos de replanteamiento y recuperación de la planifi- / cación educativa se llevan a cabo en algunas jurisdicciones provin- / ciales, que reorganizan y fortalecen sus oficinas de planeamiento. Acerca de estas experiencias se informará en el próximo punto.

La escasa presencia del Ministerio de Educación de la Nación en esta área es parcialmente cubierta entre 1984 y 1989 por el Consejo / Federal de Inversiones (organismo creado y sostenido por los Gobier- / nos Provinciales) que desarrolla una importante tarea de asisten- / cia técnica a las provincias y de capacitación de sus funcionarios. La acción del CFI es particularmente más significativa en materia / de descentralización y regionalización de la educación.

6.2. Situación actual

6.2.1. **El Ambito Nacional:** el Ministerio de Educación y Justicia.

La efectividad de las políticas educativas depende, como es / obvio, de la capacidad administrativa para interpretarlas y / aplicarlas.

La estructura vigente y la historia del funcionamiento del / Ministerio de Educación de la Nación han conformado una orga- / nización burocrática, pesada y contradictoria con las políti- / cas enunciadas en períodos de gobiernos democráticos.

Pese a la pérdida de importancia del Estado Nacional como / prestador de servicios, la organización formal del Ministerio de Educación y Justicia permaneció intacta, o registró/ muy ligeras modificaciones. A la falta de políticas y estrategias adecuadas se sumó la persistencia de un modelo organizacional anacrónico y disfuncional.

Actualmente las competencias del Ministerio se ejercen sobre/ bre:

- a) Orientación y prestación directa del servicio educativo. Administra establecimientos de nivel medio e institutos terciarios en todo el país; escuelas iniciales y primarias en Capital Federal y provincias (Departamentos de Aplicación de Escuelas Normales). Define los programas/ educativos para esos establecimientos y las normas que rigen la acción institucional.
- b) Supervisión y reconocimiento de estudios en institutos/ privados. Ejerce funciones de supervisión y reconoci-// miento de establecimientos privados de cualquier nivel/ y modalidad. Define pautas y normas para la elaboración de los programas educativos de esas instituciones.
- c) Prestación de servicios de promoción y mejoramiento del recurso humano y de apoyo a la infraestructura edilicia. Se trata de servicios de recreación, salud, turismo, becas y créditos en el primer caso, y de refacción, mant^e nimiento y construcción de escuelas en el segundo.
- d) Reconocimiento de validez de títulos y estudios e incum bencias profesionales.
- e) Relaciones con el ámbito gremial docente, no docente y , estudiantil.
- f) Coordinación interuniversitaria.
- g) Funciones de apoyo técnico a la acción educativa. Las/ principales son: planificación, investigación, tecnolo gía educativa, estadística, documentación, etc.

El crecimiento de los organismos de apoyo administrativo du rante la dictadura militar se hizo en detrimento de las á-/ reas técnico-pedagógicas que fueron desactivadas y congela das en ámbitos ajenos a su quehacer.

Esta relación de subordinación por parte de los organismos/ de gestión de recursos por sobre los que cumplen funciones/

técnico-pedagógicas no se ha revertido hasta el presente, / aunque ésto constituye una prioridad para la actual gestión.

Un rasgo interesante ha sido la creación de un ámbito específico para tratar las relaciones con las organizaciones // gremiales, docentes y estudiantiles. Es un reconocimiento / de la complejidad y especificidad de la temática, y debe // considerarse también una adecuación realista a la importancia decisiva alcanzada por la cuestión salarial y gremial / en el desarrollo educativo.

Un estudio realizado sobre las modalidades del funcionamiento de la administración central de la educación identifica / cinco "estilos" de funcionamiento al interior del Ministerio, que corresponden a diferentes áreas de gestión y a los grupos que históricamente han ido tomando posiciones en función de proyectos políticos o burocráticos.

El estilo de "gabinete", constituido por los Secretarios, / Subsecretarios y Asesores, que tiene una dinámica rápida, / que requiere respuestas y propuestas a múltiples problemas / y solicitudes no canalizadas por la administración existente, además de las propias tareas. En el área de administración de recursos encontramos el "estilo formalista", "reglamentarista", que maneja y conoce las rutinas internas; y el estilo "innovador" que se manifiesta más claramente a través de intentos de introducción de la informatización en // las áreas de apoyo administrativo, de personal y contabilidad. En el área educativa, los estilos son dos: el "tradicional", que está representado en especial por el cuerpo de supervisores y empleados antiguos de las Direcciones y, por / otro lado el "tecnocrático" que suele predominar en las áreas técnicas que tienen lógicas y saberes especializados.- (PAVIGLIANITI, 1988).

La existencia simultánea de estos "estilos" difícilmente // compatibles es un hecho habitual en las organizaciones públicas centralizadas, cualquiera sea el objetivo de sus acciones. La importancia de haberlos detectado y caracterizado plantea un desafío a la conducción política para poner / la capacidad de gestión de esos diferentes actores al servicio de las políticas educativas nacionales.

Una dificultad adicional en esa dirección proviene de la situación de los **recursos humanos** del Ministerio, cuya obsolescencia se incrementó con el paso del tiempo. El personal del Ministerio dispone de un bajo perfil profesional (alta / proporción de personal con escaso nivel de instrucción). // Los técnicos y profesionales, salvo en algunas áreas que // conservaron cierta competencia técnica, disminuyeron su ap-

titud por desuso, falta de actualización, carencia de motivación. Nuevos grupos de profesionales incorporados durante la gestión democrática anterior tuvieron oportunidades para desarrollar sus competencias técnicas, pero lo hicieron al margen del personal de carrera, impidiéndose de ese modo la necesaria transferencia de conocimientos y el efecto multiplicador consiguiente.

Actualmente se está revirtiendo, poco a poco, esta tendencia negativa por la vía de la regularización administrativa y la integración de los equipos de trabajo con personal de diverso origen, formación y antigüedad.

En cuanto a la planificación y gestión pedagógica, se promueve tanto en la jurisdicción nacional cuanto en las jurisdicciones provinciales, la puesta en marcha de nuevas formas organizativas que permitan iniciar o profundizar la descentralización y organización de los servicios educativos. El proceso transformador, concertado y participativo debe dar lugar a la configuración de programas y proyectos que afecten la calidad de la educación mediante la reformulación de la actividad curricular, la actualización y el perfeccionamiento profesional, científico y cultural del docente y la investigación educativa.

Esto supone mejorar las condiciones económicas y sociales en que se desenvuelve el trabajo de docentes, investigadores y planificadores y, sobre todo, la revisión conceptual y metodológica de ese mismo trabajo.

6.2.2. **El ámbito federal:** el Consejo Federal de Cultura y Educación.

El ámbito federal de la educación argentina está constituido por 22 jurisdicciones provinciales y dos jurisdicciones territoriales. La Constitución Nacional le asigna a las provincias la responsabilidad de asegurar la educación primaria; esta tarea fue compartida desde 1905 y hasta 1978 con la Nación, ya que se crearon escuelas primarias nacionales en territorios provinciales; en 1978 se transfirieron a las provincias las escuelas primarias nacionales; como ya fue señalado.

La responsabilidad en relación con los otros niveles de enseñanza continúa siendo compartida entre el ámbito nacional y los ámbitos provinciales. Es de señalar que en los últimos años el gobierno nacional ha creado muy pocos nuevos servicios educativos, por lo que las provincias han tenido que hacerlo en su jurisdicción. De esta manera se ha ido //

dando una transferencia informal y no programada de responsabilidades educativas.

Como ya ha sido señalado, el actual gobierno nacional ha establecido parte de su estrategia de descentralización -la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias con excepción de los universitarios.

Esta situación plantea la necesidad de disponer de un ámbito efectivo de concertación entre la Nación y las provincias para evitar -como ocurre hasta ahora- la existencia de 25 jurisdicciones educativas actuando como "compartimentos/estancos".

Esta tarea la cumple -o la debería cumplir- el Consejo Federal de Cultura y Educación. Este organismo fue creado en 1972 por Ley N° 19.682, a propuesta de los ministros de educación provinciales. Es presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado por la totalidad de sus pares provinciales según la norma que le dio origen. Según la misma norma su misión es, "planificar, coordinar, asesorar y acordar los ajustes de la política cultural y educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para afirmar el desarrollo educativo y asegurar la vigencia de la cultura nacional, su proyección en el mundo y la consolidación de los valores éticos cristianos enraizados en la tradición del país".

Es necesario destacar que este Consejo funcionó escasamente durante el período institucional 1983-1989, porque el Gobierno Nacional no le otorgó la importancia y trascendencia que la misma tiene para la concertación federal en materia cultural y educativa. Las provincias gobernadas por el entonces partido opositor (entre 1984 y 1987: 12 provincias; y entre 1987 y 1989: 17 provincias, sobre un total de 22) solicitaron insistentemente el real funcionamiento del Consejo y lo lograron muy parcialmente y en ciertos períodos.

Esta situación fue contradictoria, ya que justamente durante los gobiernos democráticos, cuando los gobernantes nacionales y provinciales asumen plenamente la representación popular, se hace necesario articular políticas entre las distintas jurisdicciones, y buscar un ámbito para el intercambio, la cooperación y la concertación que facilite la expresión del conjunto de la Nación.

Tal como afirmamos anteriormente, la gestión que se inició en julio de 1989 bajo el signo de la unidad nacional aspira a contribuir, con palabras del Ministro de Educación y Justicia, "a un protagonismo federal en materia de políticas y estrategias educativas y a la concertación y coordinación de programas y proyectos entre todas las jurisdicciones". Para ello se está trabajando en reestructurar el Consejo y dotarlo de funciones efectivas para esta tarea / en todo el ámbito territorial.

En esta dirección, el desafío es trabajar conjunta y conjuntamente para lograr una integración conceptual y operativa en el corto plazo, que posibilite, por otra parte, / en prospectiva, la construcción del proyecto educativo nacional.

6.2.3. La Dirección General de Planeamiento Educativo

Esta Dirección forma parte del Ministerio de Educación y Justicia desde 1970 (asumiendo desde entonces diversas denominaciones), oportunidad en la que se produjo la descentralización de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo y los Ministerios y Secretarías de Estado organizaron / sus oficinas Sectoriales de Desarrollo, como ya fue descrito con anterioridad.

A lo largo de su formalización institucional en el Ministerio, la repartición ha asumido el desempeño de funciones y tareas de diversa índole, lo cual ha permitido la configuración de diferentes perfiles de actividad.

Como fue señalado en el período de gobierno anterior, los / esfuerzos de esta Dirección estuvieron orientados a desempeñar funciones de asesoramiento a la Secretaría de Educación y de investigación financiadas con la cooperación internacional.

En lo que se refiere al funcionamiento interno del organismo, tal vez una de las características más notorias de este período haya sido la falta de integración de los profesionales contratados para realizar las mencionadas investigaciones con los técnicos de la planta permanente de la Dirección. El saldo que arrojó esta situación fue, obviamente, / la disminución de responsabilidades y tareas del personal y las comisiones de servicio de numerosos profesionales en otras reparticiones.

Al asumir la actual gestión, por lo tanto, se constata la / necesidad de fortalecer la capacidad de programación y ges-

ción de la Dirección, de modo tal que pueda dar cumplimiento a su rol de servicio y apoyo para la toma de decisiones.

La propuesta de trabajo que la Dirección General de Planeamiento viene realizando, puede resumirse en el logro de los siguientes objetivos globales:

- a) Apoyar a las instancias políticas nacionales y provinciales (Ministros, Secretarios, Subsecretarios y Directores) en el proceso de toma de decisiones, particularmente cuando las mismas estén orientadas a producir transformaciones en el proceso educativo.
- b) Apoyar a las instancias políticas nacionales y provinciales para garantizar la viabilidad de las decisiones tomadas, tanto en lo referido a la formulación de políticas y estrategias del sector como a las condiciones de factibilidad de dichos proyectos.
- c) Contribuir -desde la especificidad del planeamiento educativo- a la articulación e integración de todas las jurisdicciones y sectores que conforman el Sistema Educativo del país (Ministerio de Educación y Justicia, Ministerios y Secretarías Provinciales, Universidades, Instituciones de gestión comunitarias y privadas, etc.).
- d) Contribuir a la conformación de una comunidad técnico-profesional de planificadores de la educación, que incluya la participación de la oficina nacional del ramo, los agentes de planificación de las diversas direcciones nacionales, las oficinas o sectores de planeamiento educativo de las jurisdicciones provinciales y territoriales y de las universidades.

La concreción de estos objetivos planteó la necesidad de definir líneas programáticas que, tal como se subrayara, permitan el logro de las condiciones necesarias para dar viabilidad a una propuesta de cambio.

Las líneas programáticas

La definición de líneas programáticas obedece a la necesidad de fortalecer la función de la Dirección, reforzando áreas de trabajo existentes y constituyendo otras actualmente inexistentes o cuya significación es escasa.

Cabe señalar también que cada una de ellas comprende programas y proyectos que se encuentran en proceso de reformulación según la atención de necesidades planteadas por las //

CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACION EDUCATIVA

Paraguay 1051 - San José

1062 Capital Federal - República Argentina

instancias políticas. Del mismo modo influyen en su concreción y reformulación las propuestas surgidas del seno de // los equipos de técnicos de la Dirección directamente involucrados y responsables de cada una de ellas.

El programa de trabajo propuesto consta de siete líneas programáticas cada una de las cuales se desagrega según programas que facilitarán la identificación de las acciones que / implica:

- Información para la toma de decisiones.
- Aportes para la transformación de la educación.
- Economía y financiamiento de la educación.
- Marco normativo de la educación.
- Descentralización y regionalización de la educación.
- Formación de recursos humanos para el planeamiento.
- Acciones de programación de la educación.

Es necesario realizar dos aclaraciones. La primera, para explicitar la necesaria interrelación e integración (tanto conceptual como operativa) que deben observar las diversas áreas. Existe un marco conceptual general que las engloba, / así como algunas acciones específicas que sólo pueden ser / encaradas en forma conjunta por varios equipos, aún cuando / alguno de ellos se dedique con mayor profundidad a encarar / una determinada perspectiva del problema.

La segunda aclaración sirva para caracterizar con mayor precisión las líneas programáticas. En rigor, la formación de / recursos humanos y las acciones de programación de la educación son estrategias que han de utilizarse en cada una de / las cinco áreas restantes. No obstante, se ha preferido ubicarlas al mismo nivel que las demás por necesidades de organización, ya que deben existir equipos directamente responsables de la sistematización y coordinación de las actividades de capacitación y programación.

A continuación se detallan los programas que componen cada / línea programática; cada programa está integrado por diversos estudios, proyectos y acciones. Esta estructura programática es tentativa y ha sido diseñada al iniciarse el actual período de planificación educativa, en el mes de julio de 1989, respondiendo a los objetivos de trabajo de la Dirección General de Planeamiento Educativo antes señalados.

I. INFORMACION PARA LA TOMA DE DECISIONES

- Programas:
1. Generación y uso de la información
 2. Aspectos de logística de la información
 3. Sistema nacional de información

II. APORTES PARA LA TRANSFORMACION DE LA EDUCACION

- Programas:
1. Cooperación para la formulación del Proyecto Educativo Nacional
 2. Marco conceptual de la transformación curricular
 3. Modelos alternativos de institución escolar
 4. Coordinación técnica con los estados provinciales

III. ECONOMIA Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

- Programas:
1. Escenarios prospectivos de las principales tendencias en relación con los costos y el financiamiento
 2. Análisis de costos de los diferentes servicios
 3. Nuevas fuentes de financiamiento

IV. MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACION

- Programas:
1. Ordenamiento de la normativa existente
 2. Interpretación y utilización de la normativa de las instituciones escolares
 3. Estudios específicos sobre la normativa de la administración

V. DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION

- Programas:
1. Marco conceptual y metodológico de la descentralización educativa
 2. Marco conceptual y metodológico de la regionalización educativa
 3. Cooperación y asistencia técnica para la descentralización y la regionalización educativas
 4. Aspectos financieros de la descentralización
 5. Estudios para la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias

VI. FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN PLANEAMIENTO EDUCATIVO

- Programas:
1. Formación y actualización en planeamiento educativo de funcionarios y especialistas nacionales y provinciales

2. Coordinación técnica con las cátedras de planeamiento educativo de las universidades
3. Fondo permanente de publicaciones destinado a / la impresión y difusión de las propuestas elaboradas por la Dirección General de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación y Justicia y por las unidades provinciales y territoriales

VII. PROGRAMACION DE LA EDUCACION

- Programas:
1. Fortalecimiento de la capacidad de programación del Ministerio de Educación y Justicia y / de los Ministerios y Secretarías de Educación / provinciales y territoriales
 2. Elaboración de los planes y programas del Ministerio de Educación y Justicia
 3. Elaboración de los programas operativos anuales del Ministerio de Educación y Justicia
 4. Elaboración de planes y programas federales de educación
 5. Difusión e información sobre la problemática educativa y los programas nacionales y federales

El trabajo producido por estas líneas programáticas constituye insumos para la elaboración de los lineamientos que orientan el plan de educación del Ministerio.

El proceso de construcción colectiva que plantea requerirá una planificación concertada y participativa que permita articular orgánicamente las áreas de gobierno nacional y provinciales de administración de la educación y los diversos sectores de la comunidad. Esto implica el desarrollo de un proceso de planificación concertado a nivel federal, que exprese los objetivos de transformación que anima al conjunto del país y defina las acciones necesarias para la concreción de dichos objetivos.

Cooperación Internacional

La Dirección General de Planificación Educativa ha organizado, como parte de su actual propuesta de replanteamiento del proceso de planeamiento educativo, los proyectos de cooperación técnica disponibles de manera de orientarlos hacia el cumplimiento de los objetivos globales diseñados.

Una de las fuentes principales de este tipo de cooperación es la proveniente del crédito del Banco Mundial destinada al Proyecto de // Fortalecimiento de los sectores sociales que encara el gobierno nacional.

En ese marco, el Proyecto MEJ-BIRF comprende un conjunto de líneas de trabajo orientadas a fortalecer al sector, en los aspectos // relativos a la transformación de la estructura orgánica, la incorporación de la informática a los procesos administrativos, los aspectos // financieros y presupuestarios, la mejora y el fortalecimiento de la // gestión en cuanto a metodologías de planificación, generación y circulación de información y capacitación, la evaluación y mejoramiento de la calidad de la educación y la investigación para la transformación/ de la institución escolar.

Las líneas de trabajo mencionadas en último término dan apoyo específico a procesos de planeamiento educativo; en torno a ellas se estructuran tres subproyectos que tienen vinculación institucional con/ la Dirección General de Planificación Educativa, como apoyo sustantivo del plan de trabajo de ese organismo.

El Subproyecto N° 5 "Mejora y Fortalecimiento de la gestión en educación" se articula con todas las líneas programáticas que desarrolla actualmente la Dirección, contribuyendo a dar respuesta a la necesidad de revisar y renovar las modalidades de gestión en el campo educativo, que surge como imperativa ante la gravedad y magnitud de los/ problemas que afectan al Sector. En esta compleja realidad tres cuestiones aparecen como hilos conductores para proceder a una renovación y actualización de las formas y estilos de gestión que requiere una / política de transformación de la educación: un nuevo marco conceptual y metodológico para la planificación y la gestión, la información y / la capacitación.

Lo señalado implica que un nuevo modelo de planificación de la educación requiere un cambio de percepciones y de las modalidades de / inserción y funcionamiento institucional. En este sentido, las actividades del Subproyecto se orientan a facilitar:

- i) incorporación de la dimensión pedagógica a la tarea de planificación educativa, de modo que en el planteo de las nuevas polí_

ticas la modificación de las prácticas escolares se convierta en una cuestión esencial;

- ii) la modificación del estilo de planificación centrado en la/elaboración de documentos y su reemplazo por una práctica o rientada a generar en el sistema condiciones de viabilidad/ para el cambio educativo;
- iii) la distribución de la función de planificación en todo el / sistema (en los distintos niveles y áreas), de manera que / esta función no esté localizada sólo en las oficinas centrales y desarticulada de los procesos de ejecución de las políticas.

La importancia de la información debe percibirse en relación / con los procesos de toma de decisiones, de modo que éstos sean más racionales y eficientes. La información requerida por los decisiores puede agruparse en dos grandes categorías: a) la referida a / los aspectos sustantivos del proceso educativo y b) la referida a las condiciones que contribuyen o favorecen la viabilidad de las / decisiones.

La primera debería incorporar información pertinente para evaluar la calidad de los procesos educativos, tanto en la dimensión/ pedagógica como administrativa, incluyendo la económico-financiera. En la segunda categoría la información debería permitir el armado de escenarios futuros que identificaran las restricciones a / las que están sometidos los procesos decisionales así como las potencialidades que los vehiculizan.

La información si está aislada y dispersa, no resulta oportuna ni relevante. Por ello el proyecto se propone armar una red nacional integrada e integral de información para la gestión que articule e intercambie información nacional y provincial, sectorial e intersectorial, y deberá operar con información adecuada a los requerimientos de los distintos niveles de conducción y gestión educativa.

La importancia y alcance de la capacitación debe explicitarse/ ya que se considera un instrumento indispensable para mejorar la / gestión educativa. El proyecto encara la capacitación como una acción formativa que permite articular teoría y práctica en las organizaciones y lugares donde se desempeñan los agentes estatales. El énfasis estará dado en acciones de capacitación por equipos más // que en la acción individual para provocar un mayor impacto sobre / la organización educativa. Asimismo, el proyecto aspira a coordinar esfuerzos con universidades y centros de investigación localizado en todo el territorio nacional, fortaleciendo la enseñanza y/ la investigación en los campos de planeamiento y la administración educacional.

En cuanto al Subproyecto 13, éste se propone incidir en áreas o cuestiones consideradas neurálgicas para la transformación de / las instituciones educativas. La primera se refiere a la necesi- / dad de alimentar con los nuevos conocimientos las decisiones polí- / ticas y técnicas destinadas a la transformación de la escuela, de modo de facilitar la viabilidad de las mismas con un adecuado fun- / damento técnico.

La segunda, plantea la necesidad de generar mecanismos o ins- / tancias que faciliten que las experiencias exitosas, innovaciones e investigaciones generadas al interior de las instituciones edu- / cativas puedan ser difundidas , generalizadas e incorporadas a // las decisioens orientadas a la transformación de la escuela.

La tercera, señala la necesidad de generar en la comunidad e- / ducativa y la sociedad un "ambiente favorable" para la transforma- / ción de las instituciones educativas, para lo cual los conceptos / básicos de las propuestas de cambio deben tener circulación masi- / va y ser objeto de debate y discusión.

En el marco de una concepción que privilegia la coordinación / y cooperación de las acciones emprendidas, el Subproyecto se pro- / pone líneas de trabajo conjuntas con el Subproyecto 5, de modo de suministrar los registros de conocimientos referidos a la trans- / formación de las instituciones educativas que se hayan elaborado, para ser incluídas en el Sistema Nacional de Información Socio-e- / ducativa.

Finalmente, el Subproyecto N° 9, se incluye institucionalmen- / te en la Dirección Nacional de Enseñanza Media y en la Dirección / General de Planificación Educativa.

La inclusión del Proyecto en la órbita de la Dirección Gene- / ral de Planeamiento, permite alimentar su objetivo de apoyar la / gestión de las Direcciones Nacionales y de los organismos provin- / ciales en:

- a) la elaboración de información para la toma de decisiones,
- b) la generación de mecanismos y acciones que generen y otor- / guen viabilidad a las decisiones,
- c) la elaboración de aportes para la transformación de la edu- / cación, específicamente en cuanto a la construcción de mo- / delos alternativos de institución escolar, más el segui-// miento y evaluación de experiencias concretas.

En este orden, es preciso reconocer que uno de los principa- / les desafíos involucrados en torno a la calidad de la educaicón / se resume en los resultados de aprendizaje que garantiza el siste

ma educativo. Generar información nacional sobre este tema de de ci sión política, toda vez que solo un análisis comparativo de los lo gros escolares por tipos de establecimientos, modalidades y regiones permitirán localizar las urgencias y establecer las strate / gias de atención. Sin embargo, la evaluación de la calidad no puede transformarse en un insumo útil para una política de méjoramien to si no se complementa el análisis de los logros educativos de // los alumnos con el conocimiento de algunas de las características/ de la institución escolar y del proceso de enseñanza que ayuden a/ comprender los diferentes resultados.

En el marco de la cooperación técnica de la OEA, también la Di rección General de Planificación Educativa está desarrollando una/ serie de actividades que le posibilitan un apoyo sustantivo a su / plan de trabajo. Estas actividades continuarán durante el primer / semestre de 1990, en que estos proyectos concluyen.

A través del proyecto "Fortalecimiento de las Unidades Provin- ciales de Planificación de la Educación" -que se ejecuta conjunta- mente con el Consejo Federal de Inversiones- se han llevado en el/ segundo semestre de 1989 los Seminarios-Talleres regionales, con / participación de funcionarios y especialistas provinciales y de // las universidades de la región a los que se hará referencia deta- / llada más adelante.

También se llevaron a cabo diversos estudios y trabajos de pla nificación educativa relacionados con el mejoramiento de la cali- / dad, el sistema de información, el financiamiento, la descentrali- zación y la administración educativa.

También se llevaron a cabo diversas misiones de asistencia téc nica tendientes a cooperar con los gobiernos provinciales en el me joramiento de la organización y funcionamiento de sus oficinas de/ planeamiento.

El proyecto "Planeamiento y regionalización educativa" ha per- mitido efectuar estudios sobre innovación y experiencias piloto // vinculadas con la regionalización de la educación y el mejoramien- to de la calidad y de la organización administrativa y desarrollar propuestas metodológicas e instrumentos de análisis y programación, con énfasis en lo regional.

Un tercer proyecto -el de Desarrollo Educativo Integrado de Zo nas Desfavorables- ha permitido un importante trabajo concertado / en la mayoría de las provincias, en que éstas con el aporte del proyecto están llevando a cabo interesantes experiencias innovado- ras, particularmente en cuanto a educación no formal, educación pa ra el trabajo, educación en áreas rurales y de población indígena, participación comunitaria, etc.

En relación con la UNESCO, la Dirección General de Planificación Educativa ha fortalecido su integración en la REPLAD, ha participado en su IV Reunión Técnica y ha diseñado un Curso Nacional de formación en planeamiento y administración, que se llevará a cabo en el primer semestre de 1990. Estas actividades las desarrolla conjuntamente con el Consejo Federal de Inversiones.

También se ha fortalecido la vinculación con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, manifestando especial interés en que la subsede regional de ese organismo en la Argentina pueda desarrollar un papel activo / en relación con sus actividades programáticas en cuanto a nuevos / escenarios y nuevas políticas para Iberoamérica; ante ellas se está iniciando el diseño de un curso de post-grado en planificación, administración y economía de la educación.

6.3. El estado del planeamiento educativo según los informes regionales producidos en el segundo semestre de 1989.

Entre los meses de agosto y diciembre de 1989 se realizaron reuniones técnicas regionales de planificación educativa cuya aspiración era la cooperación con los estados provinciales para desarrollar marcos conceptuales y metodológicos tendientes a mejorar la organización y funcionamiento de dichas unidades de planeamiento.

Los encuentros se realizaron en el marco del Proyecto OEA / 151 que ejecutan conjuntamente el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y el Consejo Federal de Inversiones. Esta tarea fue asumida por la Dirección General de Planeamiento Educativo teniendo en cuenta las concepciones técnicas que se sustentan en este documento y constituyó una aproximación significativa al desafío de poner en marcha un proceso de construcción colectiva y el inicio de acciones de capacitación sistemática y permanente.

Se cursó invitación a los sectores de gobierno educativo ligados a la planificación y a las Universidades Nacionales con asiento en cada una de las cinco regiones identificadas en el país: Noroeste, Noreste, Nuevo Cuyo, Centro y Patagonia.

Casi todas las reuniones se estructuraron según ejes comunes de trabajo con una agenda semanal que, puesta a consideración de los participantes, orientó las actividades de los Seminarios-Taller, en el tratamiento de los temas siguientes:

1. Situación actual y posibilidades del planeamiento educativo.
2. Nuevas conceptualizaciones sobre planeamiento educativo.
3. El tratamiento de la información en las unidades de planeamiento.
4. Formulación de políticas y gestión de proyectos regionales.
5. Experiencias en marcha.
6. Formulación de líneas de trabajo institucionales e interinstitucionales para la transformación educativa.

Se resumen a continuación las principales conclusiones que surgen del trabajo y de los informes producidos en dichas reuniones regionales:

- a) Es casi unánime el reconocimiento de la necesidad de reconceptualizar la teoría y revisar y replantear las prácticas de la planificación.

- b) Después de haberse cristalizado en una actitud normativa y conservadora, donde la actividad consistía en la / descripción del "deber ser" de las situaciones y de los sujetos universal y ascépticamente concebidos, la demanda de participación que surge a partir de la apertura / social y política, es recogida por las oficinas de planeamiento como recurso para su propia movilización.
- c) El aislamiento, habitual en un sistema sometido, que se cierra al punto máximo de la reducción de incertidum-// bres, empieza a revertirse lentamente.
- d) En los niveles básicos de educación formal, en casi todo el país, se ensayan innovaciones y se buscan alternativas de reformulación. Esta tarea que implica la redefinición de la función social y pedagógica de la escuela constituye una de las preocupaciones fundamentales y, como tal , manifiesta logros significativos aunque no / suficientes.
- e) En todas las regiones hay intentos de regionalización y descentralización de la educación.
- f) En todas las regiones se reconoce el deficiente desarrollo de sistemas de información.
- g) Entre las dificultades metodológicas se encuentran: el trabajo interdisciplinario, la reformulación administrativa, la reforma legal, la formulación de programas/ y proyectos, la articulación interinstitucional.
- h) Entre las dificultades de gestión se identifican como / mayormente significativas la desconexión reiterada con/ los niveles de decisión política, la falta de recursos, las carencias de financiamiento, la ausencia de capacitación y las dificultades de capacitación del personal/ docente, directivo y de supervisión, la falta de vinculación con las universidades y las deficiencias para la investigación.
- i) En la mayoría de las regiones se manifestaron partidos/ rios de emprender proyectos para la región, para el intercambio de información, para la integración de la pro blemática regional en la propuesta curricular, para la/ cooperación técnica horizontal, etc.
- j) El eje de reflexión de una de las reuniones -la de la / región Centro- fue el de la descentralización y la trans/ ferencia de los servicios educativos; no obstante, en /

las otras regiones también se manifestó el interés por este proyecto que preocupa por las múltiples dimensiones de su viabilidad política, económica, social y técnica.

Estas conclusiones y los respectivos informes regionales // constituirán un aporte significativo para la tarea de construcción colectiva de un sistema de planificación educativa al servicio de la transformación y mejoramiento de nuestra educación y de estrategias de concertación federal que coadyuven a la integración del // sistema educativo argentino.

6.4. La planificación en las provincias

La República Argentina tiene una extensión territorial de / 3.761.274 km². Presenta una topografía espectacular, en el sentido literal del término, ya que, mientras que al oeste al macizo andino define el límite con Chile, el litoral atlántico se extiende, / al este, por más de 4.200 km de costas planas. Entre ambos se hallan planicies inmensas, bosques, valles, ríos caudalosos, mesetas, selvas subtropicales que configuran el escenario de todos los climas; también, de formas de producción económica y cultural diversas. La población supera los 30.000.000 de habitantes.

Tanto la diversidad geográfica cuanto los desniveles en el desarrollo económico y social de las regiones argentinas se evidencian en las estructuras orgánicas y en el funcionamiento de la planificación global y sectorial y, con ello, en la capacidad de movilización de recursos y de transformación de sus estructuras.

Actualmente el sector educación constituye, dentro de las / administraciones provinciales el ámbito de mayor significación por el monto presupuestario y por el volumen del personal. Entre el 20 y el 30% de los presupuestos provinciales se destinan a la educación, en algunos casos obedeciendo a normas constitucionales. Entre el 40 y el 50% del personal de la administración provincial se desempeña en el sector cumpliendo diferentes funciones (docentes, / directivos, de supervisión, técnicos, administrativos, maestranza).

La planificación educativa aparece formalmente en las provincias hacia fines de la década del '60, en la que algunas de ellas crean dichas oficinas dentro de las estructuras de sus ministerios de educación.

En los primeros años de la década del '70 la recién organizada Oficina Sectorial de Desarrollo Educación lleva a cabo un programa de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo edu-

cativo provincial, que incluye la creación de oficinas en todas las provincias. Este programa se desarrolla con la cooperación del Consejo Federal de Inversiones y la asistencia técnica de la UNESCO. / Esto permitió que, a mediados de la década del '70, estas oficinas / hayan estado en pleno funcionamiento y la Argentina dispusiese de / un sistema federal de planificación educativa, el primero en América Latina. Este sistema posibilitó la elaboración concertada y conjunta del Plan Trienal 1974-1977, como ya ha sido señalado.

Luego del golpe militar de 1976, el sistema provincial de // planeamiento educativo fue afectado por las mismas circunstancias / ideológico-políticas que el planeamiento a nivel nacional, por lo / que entró en un período de congelamiento y virtual desaparición. En algunas provincias las oficinas se mantuvieron pero desarrollando / tareas de asesoramiento a la conducción educativa y ocupándose de / proyectos específicos; en la mayoría, dichas oficinas desaparecieron o quedaron reducidas a su mínima expresión.

En aquellas provincias en que la planificación subsistió se / registran intentos por acomodar el perfil de tareas de las oficinas a las necesidades de las respectivas administraciones. En relación / con ello se pueden reconocer dos tendencias:

- un grupo de oficinas desarrolla su accionar constituyéndose en apoyo técnico-administrativo de las demás direcciones provinciales. Son las oficinas que desarrollan // fundamentalmente la capacidad de orientar para el cambio de modalidad de escuelas medias, para la localización de establecimientos, para la creación de escuelas, etc. En ellas se profundiza en la práctica una concepción de planeamiento en términos de ajuste entre demanda y oferta.-
- otro grupo de oficinas se afianza en las tareas que pueden definir las como de apoyo técnico-pedagógico. Estas / son las oficinas que priorizan las actividades como desarrollo curricular y perfeccionamiento docente y que, a / partir de ellas, tienden a ser visualizadas como una especie de "pulmón técnico" de las burocracias educativas. Desde el punto de vista del planeamiento educativo estas oficinas se colocan de hecho más en la corriente del planeamiento integral.

A partir del establecimiento constitucional, en 1983, se registra en diversas provincias un proceso de replanteamiento y recuperación de la planificación educativa, en la mayoría de los casos / con la cooperación del Consejo Federal de Inversiones. Se reorganizan, o se recrean, las respectivas oficinas y equipos técnicos y se ponen en marcha nuevos esquemas conceptuales y metodológicos de planificación, particularmente en relación con la descentralización y /

regionalización de la educación.

En este aspecto, a la regionalización se la ha concebido como / un proceso que se desenvuelve de manera continua y gradual y su dinámica se facilita en la medida en que comprende a toda la comunidad, regional y local; es decir, como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación que tiene 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 de las diferentes regiones y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo." (FERNANDEZ LAMARRA, 1987).

La reorganización de las oficinas provinciales tiende a fortalecer su inserción en las respectivas conducciones educativas, otorgándosele así un nivel administrativo destacado. Así, por ejemplo / en la provincia de Córdoba, asume el nivel de Subsecretaría del respectivo ministerio provincial; en otras, se constituyen como direcciones generales. Para recuperar el nivel técnico de sus integrantes se han llevado a cabo numerosas acciones de capacitación, la mayoría de ellas con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones.

Un buen número de provincias encaró acciones de descentralización y regionalización de la educación. Esta estrategia tuvo especial significación en dos de ellas: Neuquén y San Luis.

La provincia del Neuquén fue la primera en formular un Plan Educativo Provincial en el año 1984. Se trata no sólo de un enfoque / integral, sino de un proceso de construcción realizado por la participación de docentes, padres y alumnos que incluyó la descentralización del planeamiento, de la conducción y de la administración del sistema educativo provincial.

Si bien hoy aquel proceso de transformación se halla de alguna / forma en revisión, el dinamismo del sistema continúa exigiendo innovaciones. Neuquén cuenta con un organismo técnico dependiente de la Gobernación que ha elaborado un Plan de Desarrollo Provincial. Tomando ese Plan como base, se ha encarado la capacitación de Directores Provinciales de todos los niveles y modalidades de la educación, supervisores y directores de escuela. Para ello, la Dirección de // Planeamiento Educativo elaboró un documento de discusión, en el que se expone la alternativa de construcción de un eje pedagógico curricular. Con la asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones se introdujo al personal involucrado, en la posibilidad de identificar y formular proyectos del nivel distrital destinados a la búsqueda de alternativas curriculares ligadas a las actividades productivas locales.

En la provincia de San Luis se ha concluido el primer documento

cativo provincial, que incluye la creación de oficinas en todas las provincias. Este programa se desarrolla con la cooperación del Consejo Federal de Inversiones y la asistencia técnica de la UNESCO. / Esto permitió que, a mediados de la década del '70, estas oficinas/ hayan estado en pleno funcionamiento y la Argentina dispusiese de / un sistema federal de planificación educativa, el primero en América Latina. Este sistema posibilitó la elaboración concertada y conjunta del Plan Trienal 1974-1977, como ya ha sido señalado.

Luego del golpe militar de 1976, el sistema provincial de // planeamiento educativo fue afectado por las mismas circunstancias / ideológico-políticas que el planeamiento a nivel nacional, por lo / que entró en un período de congelamiento y virtual desaparición. En algunas provincias las oficinas se mantuvieron pero desarrollando / tareas de asesoramiento a la conducción educativa y ocupándose de / proyectos específicos; en la mayoría, dichas oficinas desaparecie- / ron o quedaron reducidas a su mínima expresión.

En aquellas provincias en que la planificación subsistió se/ registran intentos por acomodar el perfil de tareas de las oficinas a las necesidades de las respectivas administraciones. En relación/ con ello se pueden reconocer dos tendencias:

- un grupo de oficinas desarrolla su accionar constituyéndose en apoyo técnico-administrativo de las demás direcciones provinciales. Son las oficinas que desarrollan // fundamentalmente la capacidad de orientar para el cambio de modalidad de escuelas medias, para la localización de establecimientos, para la creación de escuelas, etc. En/ ellas se profundiza en la práctica una concepción de planeamiento en términos de ajuste entre demanda y oferta.-
- otro grupo de oficinas se afianza en las tareas que pueden definir las como de apoyo técnico-pedagógico. Estas / son las oficinas que priorizan las actividades como desarrollo curricular y perfeccionamiento docente y que, a / partir de ellas, tienden a ser visualizadas como una especie de "pulmón técnico" de las burocracias educativas. Desde el punto de vista del planeamiento educativo estas oficinas se colocan de hecho más en la corriente del planeamiento integral.

A partir del establecimiento constitucional, en 1983, se registra en diversas provincias un proceso de replanteamiento y recuperación de la planificación educativa, en la mayoría de los casos/ con la cooperación del Consejo Federal de Inversiones. Se reorganizan, o se recrean, las respectivas oficinas y equipos técnicos y se ponen en marcha nuevos esquemas conceptuales y metodológicos de planeamiento, particularmente en relación con la descentralización y/

regionalización de la educación.

En este aspecto, a la regionalización se la ha concebido como / un proceso que se desenvuelve de manera continua y gradual y su dinámica se facilita en la medida en que comprende a toda la comunidad, regional y local; es decir, como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación que tiene 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 de las diferentes regiones y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo." (FERNANDEZ LAMARRA, 1987).

La reorganización de las oficinas provinciales tiende a fortalecer su inserción en las respectivas conducciones educativas, otorgándosele así un nivel administrativo destacado. Así, por ejemplo / en la provincia de Córdoba, asume el nivel de Subsecretaría del respectivo ministerio provincial; en otras, se constituyen como direcciones generales. Para recuperar el nivel técnico de sus integrantes se han llevado a cabo numerosas acciones de capacitación, la mayoría de ellas con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones.

Un buen número de provincias encaró acciones de descentralización y regionalización de la educación. Esta estrategia tuvo especial significación en dos de ellas: Neuquén y San Luis.

La provincia del Neuquén fue la primera en formular un Plan Educativo Provincial en el año 1984. Se trata no sólo de un enfoque / integral, sino de un proceso de construcción realizado por la participación de docentes, padres y alumnos que incluyó la descentralización del planeamiento, de la conducción y de la administración del sistema educativo provincial.

Si bien hoy aquel proceso de transformación se halla de alguna forma en revisión, el dinamismo del sistema continúa exigiendo innovaciones. Neuquén cuenta con un organismo técnico dependiente de la Gobernación que ha elaborado un Plan de Desarrollo Provincial. Tomando ese Plan como base, se ha encarado la capacitación de Directores Provinciales de todos los niveles y modalidades de la educación, supervisores y directores de escuela. Para ello, la Dirección de // Planeamiento Educativo elaboró un documento de discusión, en el que se expone la alternativa de construcción de un eje pedagógico curricular. Con la asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones se introdujo al personal involucrado, en la posibilidad de identificar y formular proyectos del nivel distrital destinados a la búsqueda de alternativas curriculares ligadas a las actividades productivas locales.

En la provincia de San Luis se ha concluido el primer documento

de aproximación evaluativa de la Política de Descentralización y / Regionalización Cultural Educativa (DIPLAE, San Luis, 1989), constituyéndose en un aporte importante para la evolución reciente del planeamiento en la Argentina. Esta evaluación fue realizada con la cooperación de la Dirección General de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación y Justicia entre los meses de agosto y noviembre de 1989.

Se trata de la línea de continuidad iniciada en 1984 como el // Programa Especial N° 1 del Plan Trienal de Educación que, impulsó/ y coordinó la Dirección de Planeamiento y Acción Educativa (DIPLAE) con el Consejo Provincial de Educación y la Dirección de Enseñanza Media y la cooperación técnica del Consejo Federal de Inversiones. Este Programa se fue extendiendo, revisando y actualizando de tal/ modo que logró captar el punto de gravitación central de la políti ca educativa provincial.

Probablemente fue la evaluación permanente producida por el // contacto directo con las realidades locales y la demanda de acción política del nivel central lo que posibilitó revisar la estructura de gobierno, reformularla y cambiarla hasta tres veces en cuatro a ños. Pero, lo que ciertamente viabilizó los cambios fue la confor mación de equipos técnicos en permanente estado de investigación y experimentación en las comunidades locales. Cuando las circunstan cias lo exigieron, a la capacitación inicial que permitió la pues ta en marcha de cada una de las Regiones de Educación y Cultura, / siguió la elaboración de instructivos y documentos orientadores // que servían de apoyo a la asistencia técnica.

Es conveniente puntualizar que, si bien se logró cambiar la es tructura de gobierno de la educación, la arraigada inercia de la / gestión administrativa y las transformaciones curriculares aún no/ han sido totalmente resueltas.

Finalmente, corresponde señalar algunas estrategias que apare cen como relevantes para la transformación del sistema educativo, / que se registraron en San Luis:

- se crearon equipos de trabajo intersectorial e interdisciplina rio,
- se realizaron acciones de sensibilización de la comunidad edu cativa,
- se comenzó por producir cambios en la organización y adminis tración de las áreas de Cultura y Educación,
- se concibió la regionalización y la nuclearización tanto de la educación como de la cultura,
- se programó la implementación gradual de la propuesta, hasta /

cubrir todo el territorio provincial,

- se asumió que la microplanificación fuese un instrumento efectivo para la participación,
- se diseñó un modelo orgánico funcional y de planificación flexible que pudiera ser modificado cuando la realidad lo requiriera.

7. DESAFIOS Y PERSPECTIVAS

Tanto el compromiso asumido para la construcción del proyecto nacional cuanto las finalidades de democratización y justicia social plantean a la educación la necesidad de redefinir su función social. Junto con ello, la planificación, integrada en la acción/ de gobierno, demanda el desarrollo de marcos conceptuales y metodológicos renovados, que sean capaces de ofrecer las alternativas de transformación que tanto la Argentina, como toda Latinoamérica requieren con urgencia. Es que a pesar de los significativos esfuerzos de expansión de la educación en todos sus niveles y formas, el desafío fundamental continúa siendo el de universalizar / la educación básica mejorando efectivamente la calidad de la educación.

Se debe reconocer que la expansión de la matrícula no garantiza hacer efectivo el derecho a la educación. Por un lado, la incorporación en las áreas rurales y urbano marginales sigue siendo deficiente; por el otro, en las áreas donde se ha logrado una incorporación relativamente alta no se ha conseguido revertir el // comportamiento más bien expulsor del sistema. A ello se agrega el paulatino desaliento del aprendizaje dado por la falta de atención a los alumnos que acuden a la escuela en condiciones de desventaja y la falta de confianza en la propuesta curricular vigente por la escasa significación social y cultural de sus contenidos y su desvinculación con el mundo del trabajo.

Asimismo deben tenerse en cuenta las dificultades estructurales que tanto al interior del sistema educativo cuanto de cara a los conflictos del desarrollo económico y social nuestra sociedad no ha logrado revertir aún.

De la crisis estructural que padece la sociedad argentina cabe identificar aquellos aspectos que parecen tener una relación / más directa con el planeamiento y la administración de la educación:

- ° desorganización social
- ° pérdida de la cultura del trabajo
- ° desvalorización de las culturas regionales
- ° falta de información científica

Al interior del sistema educativo esto se expresa de modos diversos que operan como restricciones frente al desafío de universalizar la educación básica.

La **desorganización social** afecta especialmente a los sectores populares puesto que las instituciones más degradadas son las que posibilitan la articulación de sus demandas. En este contexto, la educación concentra, al mismo tiempo, la expectativa y el desprestigio de la propuesta curricular. Desde el modelo vigente de organización, las instituciones educativas potencian la desorganización social operando y legitimando, al mismo tiempo, mecanismos / de segmentación social.

En cuanto a la **pérdida de la cultura del trabajo** cabe puntualizar que el modelo político-económico basado en el achicamiento / del aparato productivo y el aliento a la especulación trajo como consecuencia, la desocupación y la subocupación de amplios sectores de la sociedad. Las necesidades básicas de las comunidades dejaron de poder ser satisfechas por medio del trabajo y se rompió, de este modo, la tradicional valoración de la sociedad respecto / de la actividad productiva.

En tanto la educación se ha organizado en torno al histórico / modelo liberal, lleva implícita una desvalorización del trabajo / que le impide constituir espacios aptos para la preservación y reconstrucción de la cultura del trabajo, tanto en sus aspectos axiológicos cuanto en lo relacionado con los saberes pertinentes / para la producción.

La presencia activa de un modelo educativo centralista y extranjero significó la paulatina **desvalorización de las culturas regionales**. Pese a los intentos de renovación de la educación que se han realizado en los últimos años, se sigue desconociendo / la matriz de configuración de la identidad cultural argentina y / también latinoamericana; aún no se ha incorporado a la propuesta / curricular y tampoco se ha conformado un esquema de gestión, que / facilite la incorporación de otras modalidades que las del "centro" (de la Nación o de las respectivas Provincias) a la administración de la educación. Esto afecta los contenidos y las metodologías que se proponen para el aprendizaje, en la educación básica y en todos los niveles del sistema.

Finalmente, **la falta de información científica** afecta a todo / el cuerpo social. El modelo de distribución social del conocimiento -que se vincula con el proyecto político y económico de achicamiento y especulación- genera una cada vez mayor concentración // del saber científico y una cada vez mayor degradación de los saberes profesionales en toda la sociedad pero, particularmente, en / el sistema educativo.

• La formación deficiente del personal docente de todos los niveles, pero sobre todo de la educación básica, alcanza tanto al / conocimiento de los contenidos específicos de cada disciplina co-

mo a la capacidad de conducción de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La promoción y el cambio de roles en los diversos niveles de administración del sistema no se hallan vinculados con la capacitación profesional que esos niveles de administración demandan.

Frente a este panorama se intenta responder al desafío de construir el sistema nacional por la doble vía de la descentralización en la concepción de un sistema único, tomando en cuenta que se debe atender a la heterogeneidad de las demandas sin fractura social.

Para universalizar la educación básica mejorando efectivamente la calidad de la educación es necesario la transformación del sistema y la redefinición de sus relaciones con el contexto. Esto implica la puntualización del desafío en lo que respecta al planeamiento de la educación y a su administración.

En primer lugar, se tratará de lograr el reconocimiento de la gravitación que estos cuatro aspectos tienen en el complejo decisonal y operativo del planeamiento y la administración en tanto dimensiones del proceso de gobierno.

A partir de allí, se explicitan las aproximaciones que la educación, en tanto realidad social hará respecto de los cuatro aspectos mencionados con mayor o menor relevancia, según la índole del problema que suponen:

- Apoyo a la organización de las comunidades para promover nuevas formas de participación en la gestión educativa.
- Recuperación de los elementos de la cultura nacional, en el nivel de las comunidades y en el nivel del conjunto del país, // realizando los procesos técnicos que permitan su incorporación efectiva para la reformulación de las prácticas pedagógicas.
- Contribución a la creación de nuevos modelos institucionales / en los que la investigación, la circulación de la información/ y la innovación se constituyan en prácticas profesionales co- rrientes para la construcción de proyectos educativos abiertos.
- Promoción del debate social y pedagógico acerca de la función/ del trabajo, su categoría axiológica y las modalidades de su / práctica en la cotidianeidad educativa.
- Creación de instancias de decisión descentralizadas que promuevan más y mejor participación de los niveles regionales o in- termedios en la gestión política, administrativa y técnica.

- Búsqueda de alternativas para la captación y el procesamiento de la información tanto en la que hace al tratamiento científico cuanto administrativo de las cuestiones que atañen al // planeamiento y a la administración del sistema educativo.
- Redefinición de las prácticas de los equipos técnicos del planeamiento y de la administración como articuladores-participantes de la actividad de los distintos actores del sistema y de la comunidad.
- Promoción de acciones de formación y perfeccionamiento profesional de todos los trabajadores del sistema educativo.

Estos y otros desafíos surgidos del imprescindible debate sobre la crisis de la educación y sus perspectivas-tanto a nivel nacional como latinoamericano y mundial-, deben ser los ejes efectivos para el replanteamiento del papel del planeamiento y administración en el proceso de transformación y democratización de la educación. De esta manera, tanto el planeamiento como la administración se constituirán en instrumentos efectivos para el cumplimiento del desafío esencial y prioritario de universalizar la educación básica y mejorar la calidad de la educación en todos sus / niveles y modalidades.

La Argentina -en el marco del proyecto educativo y de los lineamientos políticos ya enunciados- está intentando trabajar intensamente en esa dirección. Los aciertos y errores en este camino de construcción colectiva permitirán elaborar nuevas experiencias y los necesarios renovados enfoques conceptuales y metodológicos de planificación y administración.

El intercambio de estas experiencias con otros países de América Latina y de otras regiones del mundo posibilitará aprender / entre todos para que estas áreas -de vital significación en el // proceso de gobierno- superen las actuales limitaciones y contribuyan eficazmente a la transformación y democratización de la educación.

8. BIBLIOGRAFIA

- AGUERRONDO, I.: Abriendo Caminos, CFI, MEJ, OEA, Bs. As., 1988.
- AGUERRONDO, I.: El planeamiento de la Educación en la República Argentina. Su historia, estado actual y perspectiva / en Estado del Planeamiento Educativo en América // Latina y el Caribe. Vol. V. Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. CINTERPLAN-OEA-Gobierno de Venezuela, Caracas, 1987.
- AGUERRONDO, I.: Planificación y Participación: aportes para el debate, CFI, Bs. As., 1986.
- CEPAL, UNESCO-PNUD: "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Kapelusz, Bs. As., 1987.
- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO: Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, República Argentina, 1971.
- De MATTOS, Carlos A.: "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, en Revista de la CEPAL, N° 8, Agosto, 1979.
- FERNANDEZ LAMARRA, N.: EDUCACION. Bases para un proyecto transformador. En Rev. El Proyecto Nacional, Año , N° 2, Bs.As. 1988.
- FERNANDEZ LAMARRA, N.: La Planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina. / Su relación con los procesos de descentralización/ y regionalización de la educación, Bs. As., 1983.
- FERNANDEZ LAMARRA, N.: Federalismo y centralismo en la política y administración de la educación argentina. Congreso Nacional de Federalismo. Bs. As., 1986.
- FERNANDEZ LAMARRA, N.: La política, la planificación y la administración de la educación argentina en las décadas del '60 y '70. Informe Preliminar. OEA/UNESCO, Bs. As./ 1985.
- FERNANDEZ LAMARRA, N.: Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación, Consejo Federal de Inversiones, Bs. As., Mayo 1987.
- FERNANDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I.: La planificación educativa en / América Latina, UNESCO/CEPAL/PNUD. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. / Fichas 1, Bs. As., 1977.

- FERNANDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I.: "Las reformas de la educación / en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales", en Mudanças educacionais na América Latina. Situação e condicoes, Universidad Federal de Ceará. Fortaleza, Brasil, 1983.
- FERNANDEZ LAMARRA, N. y VITAR, A.: Planificación, descentralización y / regionalización de la educación, en La planificación en el marco de la descentralización y la regionalización de la educación. Consejo Federal de Inversiones. Programa Desarrollo Social y Educación: Versión Preliminar, Bs. As., marzo de 1989.-
- KLISKSBERG, B.: La reforma administrativa en América Latina. Una / revisión del marco conceptual; en Planificación y política; Revista cuatrimestral N° 2; Instituto Venezolano de Planificación, Octubre, 1984.
- MATUS, C.: "Planeación normativa y planeación situacional" en El trimestre económico, Vol. L (3), N° 89, México/1983.
- MATUS, C.: "Planificación y gobierno" en Revista de la CEPAL, N° 31, Abril 1987.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION: Plan Trienal 1974/77, Area Educación.
- PAVIGLIANITI, N.: "Diagnóstico de la Administración Central de la Educación". Estudios y documentos, N° 1, Ministerio de Educación y Justicia, Bs. As., 1988.
- SALONIA, A.: Discurso pronunciado ante los señores Ministros // del Consejo Federal de Cultura y Educación, Bs. As. 1989.
- SALONIA, A.: Discurso pronunciado con motivo del Cincuentenario de la Universidad de Cuyo. Mendoza, 9 de agosto de 1989.
- SAN LUIS, Dirección de Planeamiento y Acción Educativa: Plan Trienal de Educación 1984-1987; San Luis, 1984.
- SAN LUIS, Dirección de Planeamiento y Acción Educativa, Desarrollo de / la Regionalización Cultural y Educativa de la Provincia de San Luis, Aproximación evaluativa, Gob./ de San Luis, OEA, MEJ, CFI; 1989.
- SENADO DE LA NACION: IIIa. Proyecto de Ley por el cual se reorganiza el Consejo Federal de Cultura y Educación, Expte. S - 331/84. Firmado por Olijela del Valle Rivas y Ramón Araujo.

TEDESCO, J. y otros: Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina, Doc. Info N° 1, / Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, Seminario Interregional, Brasil, noviembre 1980.

VELAZQUEZ, M.: Regionalización de la educación. Aportes para un / enfoque cualitativo, CFI, MEJ, OEA, Bs. As., 1989.

