

FOLI 0.14/8

37.024.5

11



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

# SEMINARIO NACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

## BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION EN ARGENTINA

*Ana Vitar*

BUENOS AIRES - JUNIO 1990

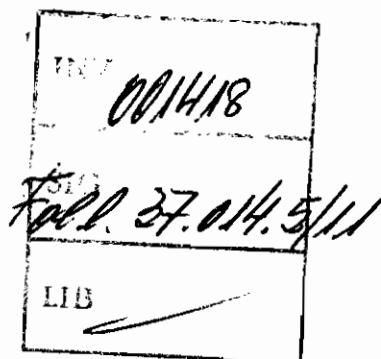


ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Foll.

37.014.5

11



Documento elaborado en el marco  
del Subproyecto N° 5 "Mejora  
y fortalecimiento de la gestión  
en educación". MEJ/BIRF/PNUD.  
Arg./88/005.

02781

## I N T R O D U C C I O N

La transformación de la planificación es una tarea urgente y necesaria para mejorar la gestión del sistema educativo, a fin de asegurar mayores logros en lo relativo a equidad y calidad de la educación.

Con esos propósitos, el Ministerio de Educación y Justicia a través de la Dirección General de Planeamiento Educativo está encarando un papel relevante en la transformación de la educación y a renovar los enfoques, la metodología y la práctica con que tradicionalmente se en/7tendió la actividad.

En ese marco, en el segundo semestre de 1989 se han realizado cinco seminarios-taller regionales sobre planificación educativa, que resultaron particularmente enriquecedores, ya que evidencian la existencia de un auténtico movimiento de construcción conceptual colecctiva, que involucra a técnicos de las oficinas provinciales y de la 7Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a profesionales de las universidades.

Dichos encuentros estuvieron realizados conjuntamente con/ el Consejo Federal de Inversiones y tienen como antecedente los estudios regionales y el seminario nacional efectuados en 1987 y 1988, // respectivamente. Cabe destacar, en este sentido, el apoyo que durante todo este tiempo ha brindado el Proyecto OEA/151 "Fortalecimiento de/ las Unidades Provinciales de Planeamiento Educativo".

La riqueza del material disponible - los estudios regionales realizados y las memorias de los encuentros - nos ha ayudado en el intento de sintetizar la experiencia vivida durante es/tos años a fin de efectuar los balances necesarios para seguir adelantte.

Es propósito del presente informe desarrollar, por un lado, una revisión de los problemas que encuentra la planificación en su inserción institucional y, por otro, vislumbrar nuevas directrices que/ posibiliten la reformulación de la teoría, los enfoques metodológicos y la práctica.

En la primera parte, referida a los límites y potencialidades de la situación actual, se ha efectuado una categorización del // conjunto de problemas visualizados por profesionales en diversos puntos del país.

En la segunda parte se alude a las nuevas orientaciones con el objeto de detectar los ejes alrededor de los cuales puede organi-/zarse un proceso de planificación concertado federalmente.

### 1. LIMITES Y POTENCIALIDADES DE LA SITUACION ACTUAL

En primer lugar, creemos necesario destacar la notable magnitud / que ha tenido este proceso, ya que en él nos comprometimos más de doscientos profesionales de todo el país.

A1 respecto, las actas de los encuentros demuestran lo siguiente:

| <u>Reuniones</u>                           | <u>Nro. de participantes</u>                                      |
|--|---|
| 1. Seminario Nacional-Año 1988             | 69  |
| 2. Seminarios-Talleres Regionales-Año 1989 |   |
| NOROESTE                                   | 49  |
| PATAGONIA                                  | 25  |
| NORESTE                                    | 34  |
| NUEVO CUYO                                 | 32  |
| CENTRO                                     | 25  |
| 3. Seminario Nacional-Año 1990             | Se prevé la asistencia<br>de alrededor de 100 pro-<br>fesionales. |

El material disponible ha constituido un valioso aporte para des-/  
cribir el estado actual de la planificación educativa en el país,/ analizar cuáles son sus problemas y distinguir aquéllos aspectos / que debieran ser reformulados, en la medida que ello fuera posible.

Con este motivo, hemos elaborado un esquema interpretativo que pudiera resultarnos de utilidad para vislumbrar orientaciones para / el futuro (1). Dicho esquema es resultante de la lectura y el análisis del material y permitió discriminar cuatro tipos de proble-/ mas:

1. lo que hemos dado en llamar las cuestiones de fondo, que expresan problemas estructurales de la educación.
2. los aspectos referidos a la teoría, que remiten a los enfoques y supuestos generales.
3. los metodológicos, relacionados con los instrumentos y técnicas de análisis e intervención en la realidad educativa.
4. los relativos a la gestión político-institucional, donde se // plantea la inserción de la planificación en el proceso de go-/ bierno y las relaciones con la conducción política y la admi-/ nistración.

#### 1. Las cuestiones de fondo

Una preocupación fundamental de los funcionarios políticos es que /

---

(1) Al respecto, nos pareció oportuno transcribir algunas opiniones de profesionales de/ distintos lugares del país, a modo de testimonio del intenso debate ocurrido en es-  
tos años.

el cumplimiento de las funciones sociales básicas de la educación/ se encuentra seriamente impedido por la estrechez de los presupuestos y el incremento de las tareas asistenciales que se asignan al/ sistema educativo.

En este marco, surgen una serie de afirmaciones e interrogantes:/ a) se coincide en la utilidad de la planificación: "sin planificación no se puede gobernar ya que así se atiende sólo a lo inmediato"; b) pero también se preguntan cuál es la planificación necesaria para una educación en crisis: "¿cómo se planifica la educación en contextos donde se implementan políticas de ajuste?".

Otro problema estructural al cual se alude está referido al carácter secundario que tienen las políticas sociales, ya que se derivan, indirectamente, de los lineamientos de la política económica. Se requiere, por consiguiente, un mayor poder de negociación en el aparato del Estado para superar la situación de debilidad del sector.

Sin embargo, no olvidan que el escaso poder de la educación es también resultante de la pérdida de prestigio social, de eficacia para cumplir con las funciones básicas y de eficiencia para administrar los recursos.

El problema de fondo consiste, por lo tanto, en definir estrategias que permitan -en el marco del Estado- recuperar energías y la capacidad de movilización necesaria para articular adecuadamente el trípode democracia, planificación y gestión pública en el marco de una concertación colectiva.

## 2. Problemas teórico-conceptuales

En los espacios de discusión afloraron críticas a la concepción de planificación de la educación que ha predominado en las diferentes unidades, a partir de su conformación institucional. Se hace alusión a una tradición formalista y tecnocrática que ha tenido fuerte incidencia en la práctica de los planificadores, que operaban / bajo el supuesto que el proceso de planificación se equiparaba con el de la formulación y diseño de planes, programas o proyectos (2). Repetidos comentarios señalan que "la elaboración de proyectos para captar recursos de la cooperación internacional (como por ej. / EMER y EMETA) nos llevó a separarnos de las actividades de puesta/ en práctica y de seguimiento de la ejecución, con lo cual también/ nos sepáramos de los procesos educativos que efectivamente estaban ocurriendo".

---

(2) Cfr. FERNANDEZ LAMARRA, Norberto y VITAR, Ana: La planificación en el marco de la / descentralización y la regionalización de la educación. CFI. 1989. Versión preliminar.

Aunque también se sentaron las bases para un nuevo modelo, que otorga a la planificación alto contenido político y la liga con el proceso de transformación: "el planeamiento debe reflejar la orientación fijada por la conducción política en educación y, por otro, debe responder a las características de la comunidad provincial, en función de sus diferencias regionales y locales, a fin de que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo".

Sin embargo, en estas redefiniciones presentan mayor desarrollo las formulaciones ideológicas que las teóricas. Una seria dificultad para avanzar en este sentido es que, aún cuando esta dimensión ideológico sea absolutamente válida y fundamental, no basta por sí sola para construir un nuevo paradigma interpretativo, que dé lugar a procesos de planificación más eficaces.

Es necesario elaborar modelos que capten la especificidad y la historia de la administración educativa, que superen las visiones mecanistas y lineales de los procesos de cambio y que permitan generar metodologías apropiadas para un sistema que es cada vez más complejo y se inserta en un contexto plagado de incertidumbre.

Un tema que está en una etapa más avanzada, en cambio, es el referido al papel de la planificación en la reforma político-administrativa del sector, entre cuyos propósitos se cuentan el logro de una gestión más democrática y eficiente. Descentralización y participación constituyen conceptos que aparecen no sólo en el campo discursivo, sino que forman parte de experiencias innovadoras en marcha en diversas jurisdicciones (3). En este sentido, se señala como positivo la rearticulación de la planificación al interior de la administración educativa, procurando la conformación de un sistema integrado que incluya los niveles central, regional y local y que propicie la participación de la comunidad en los asuntos educativos.

- 
- (3) Sobre las experiencias innovadoras en planificación de la educación puede consultarse:

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto: La planificación y la administración en el marco de la transformación y la democratización de la educación en la Argentina. Experiencias, problemas, perspectivas. Documento presentado en el Congreso Internacional "Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación". UNESCO - Gobierno de México, Marzo de 1990.

SELEN GONZALEZ, Silvia: Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa. Un estudio de casos en tres provincias argentinas. Documento preparado para la Reunión Interagencial sobre Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales. Brasilia, octubre de 1989.

El papel de la planificación en la mejora de la calidad de los procesos pedagógicos constituye otro grupo de cuestiones conceptuales acerca de las cuales debemos continuar discutiendo. Al respecto, existe una notable preocupación por modificar la perspectiva con // que se encaraba tradicionalmente la planificación (4): desarrollo/curricular y perfeccionamiento docente, en mayor medida, e investigación y desarrollo de programas especiales para grupos de áreas / marginadas, como acciones emergentes, dan cuenta de un viraje conceptual que apunta a atender los problemas pedagógicos del sistema educativo.

Sin embargo, también se advierte que queda pendiente el debate sobre el tipo de inserción que corresponde a la planificación en este campo: ¿las oficinas deben encargarse de elaborar un nuevo documento curricular y de ejecutar programas de perfeccionamiento docente? ¿desde qué perspectiva abordar la incorporación de la investigación?

### 3. Problemas metodológicos

En lo que respecta a la metodología de la planificación se aduce/ que uno de sus puntos más débiles es la incapacidad de elaborar / instrumentos adecuados que conviertan la actividad en un pulmón / técnico para viabilizar las políticas. Existe acuerdo en declarar que toda acción política debe ser planificada, pero que este proceso se ve interrumpido porque no se alcanzó a sistematizar modelos e instrumentos de programación que permitieran integrar los // problemas de la coyuntura en planes de corto y mediano plazo.

Una perspectiva interesante presenta la oficina de San Luis, por/ los criterios de apertura programática utilizados: programas por/ niveles de enseñanza y programas por problemas del sector. Se aduce que este esquema "responde a la necesidad de reorganizar la estructura administrativa al mismo tiempo que posibilita profundizar la solución de determinados problemas considerados ideológicamente y políticamente prioritarios".

Si bien un número considerable de oficinas provinciales señalan / la existencia de planes trieniales y quinquenales, no son pocos // los que se arriesgan a afirmar que estos planes se convierten en/ ejercicios retóricos por la falta de coordinación de las estructuras administrativas o por las presiones políticas del momento. Paradójicamente, terminan en una realidad similar a la que dió lugar su existencia: la no utilización de la racionalidad técnica / en la toma de decisiones.

(4) ACUERRONDO, Inés: Abriendo Caminos. En: Aguerrondo, Inés: El planeamiento educativo como instrumento de cambio, Buenos Aires, Troquel, 1990.

La elaboración de diagnósticos, en la mayoría de los casos, refleja un proceso marcadamente rutinario y orientado a brindar un cuasi-estado de situación a partir del análisis de algunas variables/ cuantitativas. Son menos frecuentes los casos en los que se advierten aspectos cualitativos del proceso pedagógico que muestren directrices válidas no sólo para la descripción, sino además para la explicación de los problemas detectados.

En otro orden, diversos organismos provinciales señalan la utilidad de confeccionar cartas escolares, por cuanto permiten lograr / importantes insumos de información sobre la distribución de los // servicios educativos, prestando un servicio apreciable para la definición de regiones educativas.

Sin embargo, algunos técnicos afirman enfáticamente que los costos operativos que presenta la elaboración de la carta escolar, sólo / están plenamente justificados cuando la misma es utilizada como una herramienta para reasignar los recursos en el sector y no como/ un trámite de rutina. También se señala que la falta de recursos - de personal, de movilidad, de equipamiento tecnológico, etc.- se // convierte en un serio obstáculo para actualizar los datos o para / completar el relevamiento de la totalidad del territorio provincial.

Las necesidades de nuevas metodologías se evidencian notablemente/ en las experiencias innovadoras que propician la participación de/ diversos sectores institucionales y de la comunidad en la formulación y ejecución de proyectos. Los planificadores explicitan, al / respecto, las dificultades que presenta la internalización del nuevo rol y la coordinación de grupos que tienen escasa experiencia / en el tratamiento de las cuestiones sustantivas de la educación.

Un tema que mereció especial atención es la información, acerca de la cual se afirma: "sin información, no hay planificación".

En lo relativo a las definiciones ensayadas por los sectores encargados de estadísticas se enuncia que: "la información educativa es información cuantitativa que, al reflejar la situación real de la educación, posibilita la toma de decisiones. Los datos se enriquecen, a posteriori, con la producción de informes cualitativos de / base numérica y el diseño de investigaciones sobre los problemas / detectados"; "la información estadística es aquella capaz de describir en forma global y puntual situaciones existentes en el ámbito educativo; permiten elaborar diagnósticos y realizar inferencias para la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre".

Los principales problemas que se enunciaron con respecto a la información muestran la magnitud de la tarea que debe emprenderse para mejorar el área: mejorar la base de información a partir de la recolección de datos tradicionalmente omitidos; capacitar al personal; dotar de equipamiento tecnológico adecuado a las oficinas. Se expresa, además, la urgente e imperiosa tarea de sistematizar la /

Información que se encuentra dispersa en el sistema educativo.

Por último, las recomendaciones recalcan que se debe ampliar el campo de los actores y la inclusión de nuevos datos sobre el proceso / pedagógico en la producción y utilización de la información. Ello / redundaría en el fortalecimiento de los procesos decisarios y en fecundas posibilidades para comenzar a pensar en la evaluación de la/ calidad de los servicios.

Sin duda, este enfoque amplía la noción de planificación tradicional, ya que identifica una variedad de niveles y áreas productoras/ de información, lo que supone la existencia de núcleos planificadores diseminados en las instancias escolares, locales, regionales y/ en el nivel central.

En cuanto a la información documental, se señalan serias deficiencias en la actualización de archivos, especialmente la escasa disponibilidad de documentos y resultados de investigaciones.

#### 4. Problemas de la gestión político-institucional de la planificación.

Se señala la ausencia de una coordinación eficaz con los niveles / político-decisarios. Diversos argumentos se ensayan para tratar/ de explicar esta situación: "los objetivos de los planificadores / no siempre coinciden con las decisiones de los políticos"; "los po líticos no son receptivos a la planificación, porque tienen una ac titud peyorativa hacia ella"; "los políticos presentan una lógica/ que se traduce en comportamientos organizacionales específicos: co nocen la realidad en forma directa y esto les da una visión global, que les permite ensayar procesos decisarios basados en la intui ción. Los planificadores, en cambio, encerrados en sus oficinas, / sólo tienen el conocimiento indirecto que proporcionan los núme ros".

Por otra parte, las apreclaciones de los políticos permiten adver tir que ellos destacan la importancia del planeamiento, pero enuncian su imposibilidad para formular una "política de planifica ción".

En parte, por desconocimiento de lo que ello significa y, por o// tra, por no haber encontrado sugerencias oportunas de las oficinas sobre el tema.

Los funcionarios afirman no haber encontrado opiniones favorables/ a la planificación en el ámbito del sistema educativo, donde se la/ considera muy teñida de rutinas burocráticas y con escasa efectivi dad. Otros, en cambio, "creen en los planes, pero tienen miedo de los planificadores cuando operan aislados, ya que no prestan ayuda a la conducción política en la tarea de organizar estrategias y // disponer recursos". El aislamiento de los planificadores -según // los funcionarios- los lleva a encarar proyectos ideales, con esca so margen de viabilidad.

Desde su óptica también destacan la necesidad de consolidar la coordinación, para lo cual es imprescindible que los políticos conozcan las tendencias predominantes de la situación educativa y vislumbren los ejes alrededor de los cuales pueden organizarse las transformaciones. Por ello, sugieren formas de presentación de la información que resulten ágiles y oportunas.

En los talleres se marcó como positivo la existencia de experiencias provinciales que han tenido continuidad (como por ejemplo, las de / San Luis, Córdoba, Neuquén). Si bien la discontinuidad de las orientaciones políticas afecta notablemente la función de planificación, no es menos cierto que este hecho, observado desde otra perspectiva, da cuenta de una situación que es característica de las oficinas: cada conducción política puede imprimir un sello particular y requerir cierto tipo de actividades porque esto se encuentra favorecido (en gran parte) por la falta de cristalización de las funciones de la planificación. (5).

En cuanto a las relaciones con la administración, se señala que algunos aspectos de la estructura organizacional del sistema constituyen obstáculos para la función planificadora. Al respecto, la ausencia de sólidos mecanismos de coordinación aleja a las oficinas de / las ejecuciones, fundamentalmente cuando éstas no dependen de los / organismos responsables de la prestación de servicios.

En general, los planificadores manifiestan no mantener canales de / coordinación y comunicación "aceitados" con la administración: "la burocracia tiene imágenes negativas"; "la asignación de recursos // siempre es lenta y plagada de cuellos de botella"; "los administrativos tienen una rígida adhesión a la normativa"; "existen diferencias entre los códigos de las áreas técnicas y la burocracia".

En lo que se refiere a la organización interna de las oficinas, una interesante perspectiva ofrece el esquema de trabajo adoptado en La Pampa, que consiste en la estructuración de un área-fija (encargada de las cuestiones normales y de rutina de la planificación) y programas móviles, con tiempos acotados, que se configuran para atender las diferentes demandas. Estos "módulos de trabajo", por lo demás, no tienen inserción fija en la oficina, sino que se integran / en los organismos a quienes ellos apoyan.

La escasez de recursos ha generado, por otra parte, acciones destinadas a interesar a la comunidad en la resolución de asuntos educativos. Ejemplo de ello son las fundaciones de amigos de la investigación educativa que han aparecido en las provincias de Córdoba y / La Rioja.

---

(1) CONGORA, Norberto: Comparación de las características de los organismos y sistemas/ de planificación de las provincias argentinas (Los casos de las provincias de Río Negro y Salta). DGPE. Bs.As., 1990. Documento preparado en el marco del Subproyecto N° 5. MEJ/BIRF/PNUD. Arg./88/005.

Resulta interesante destacar en el plano de la gestión institucional de la planificación educativa las experiencias de intersectorialidad, que vinculan el sistema educativo con las áreas de salud, acción social, turismo y deportes, entre otras.

En el ámbito interjurisdiccional, se observan firmes propósitos de organizar instancias regionales de planificación, como lo demuestran los proyectos regionales elaborados durante los encuentros realizados en 1989.

## II. NUEVAS ORIENTACIONES

1. La superación de los problemas señalados no corresponde solamente -como es obvio suponer- a la planificación de la educación. Muchos de ellos están ligados a la existencia de procesos administrativos-organizacionales caracterizados por la burocratización, la superposición de funciones y la inexistencia de articulaciones orgánicas entre las diversas áreas de gestión del aparato institucional del sistema educativo. En otros casos, se derivan de la implementación de medidas políticas que no están basadas en un criterio racional de definición de prioridades. Por último, el escaso margen existente para la implementación de políticas sociales distributivas limita el potencial transformador de la planificación.
2. Sin embargo, estos límites no han quitado energías ni responsabilidades a las oficinas. Una incesante búsqueda de fórmulas y estrategias que contribuyan a mejorar la calidad de la educación y a profundizar la equidad en la distribución de los conocimientos se refleja en la formulación de proyectos regionales que apuntan "a generar mecanismos de cambio que no queden reducidos a declaraciones, sino que constituyan sistemas que favorezcan el intercambio, la cooperación y la producción de nuevos conocimientos teniendo como marco, y en la meta, la identidad y el desarrollo de la región (Patagonia)". (6).

Que estos proyectos puedan gestionarse con relativo éxito depende de un conjunto de factores, referidos a la viabilidad política, económica y técnica de los mismos. En este caso, nos interesa profundizar el tercer aspecto, que corresponde a lo que

(6) En la tercera parte de este documento se presenta una síntesis de las líneas de trabajo y actividades propuestas en dichos proyectos regionales.

Prawda denomina el saber-hacer de la planificación (7). En esta dirección, es que planteamos algunas orientaciones con respecto a la teoría, la metodología y la práctica de la planificación que pueden ayudarnos a contribuir a la concreción de proyectos educativos nacionales y/o regionales.

3. En primer lugar, conviene recordar las funciones que la planificación de la educación debe desarrollar en este proceso. Al respecto, resultan oportunos ciertos lineamientos generales pronunciados por el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-CEPAL) (8), que señalan que la planificación es la antítesis de negligencia respecto del futuro, desarrollando esta proposición en una serie de argumentos que explicitan / sus funciones básicas:

-Uno, la de ayudar a reducir la incertidumbre respecto del futuro. Esto implica la utilización de bases de información para / interpretar la situación actual, visualizar ejes orientadores, conjeturar escenarios, formular estrategias programáticas e innovar en la instrumentación de esos ejes para lograr los resultados esperados.

-Dos, la de mejorar el proceso de toma de decisiones inmediatas, acompañando los cambios de la coyuntura, tratando al mismo /// tiempo de otorgar coherencia al conjunto de las políticas de / corto plazo y evaluar su efecto acumulativo.

-Tres, la de ampliar el consenso social sobre las políticas de desarrollo, brindando fundamento técnico a la práctica de negociación social, relacionada con la concepción y con la implementación de las políticas de desarrollo.

El cumplimiento de estas funciones obliga al replanteo de los enfoques y las metodologías tradicionalmente aceptados, a la par que / supone un nuevo tipo de inserción en el aparato burocrático y modalidades de articulación diferentes con los grupos sociales.

4. En lo que se refiere a los enfoques que utilicemos para encarar esta tarea, creemos conveniente incorporar a nuestras concepciones

---

(7) PRAWDA señala al respecto que existen tres condiciones iniciales necesarias pero / no suficientes para producir el cambio: saber hacer, querer hacer y poder hacer. / Saber hacer implica conocer y dominar la metodología para definir en un momento dado las políticas y estrategias adecuadas para implantar un cambio. Querer hacer no es sino la voluntad política de afrontar los riesgos asociados a un cambio y apoyar el proceso del mismo. Poder hacer depende del espacio de negociación política y económica entre los protagonistas afectados y quienes lo planean.

En: Prawda, Juan: Teoría y práctica de la Planeación Educativa en México. México.- Grijalbo, 1984, pág. 17. (El subrayado es del autor).

(8) ILPES. Planificación para una nueva dinámica económica y social. En: Revista de la CEPAL N° 31. Abril 1987.

tualizaciones los aportes que las ciencias sociales latinoamericanas nos ofrecen, sobre todo, aquellos que se han producido en el marco de paradigmas emergentes en esta área.

Resultaría sumamente extenso efectuar una enumeración de estas / construcciones teóricas, ya que el propósito es más bien dar // cuenta de la existencia de campos conceptuales que brindan enormes posibilidades a la renovación de la teoría de la planificación. Se piensa, en este sentido, en las corrientes organizacionales y de la gestión pública, las teorías del Estado y las nuevas concepciones del desarrollo, la etnografía y, fundamentalmente, las teorías socio-educativas críticas, que posibilitan la // comprensión de los fenómenos educativos a partir de los procesos que efectivamente ocurren en el ámbito latinoamericano.

5. De acuerdo con los argumentos expresados en el punto tres, la // planificación es una función política, que abarca tanto a la sociedad como al Estado. En este punto, conviene efectuar algunos/ comentarios sobre la incorporación de las variables políticas al planeamiento. En este sentido, es posible distinguir una doble / dimensión de la política:

-La primera, donde se concibe a la política como la construcción del orden deseado y coloca a la planificación en la tarea de coadyuvar a la definición de un proyecto educativo nacional (o regional) en el marco de la acción de gobierno.

-La segunda, que supone la política (democrática) como un particular modo de articulación entre actores institucionales y sociales. En este plano, los conceptos-clave con los que se maneja la planificación no son otros que los de participación, concertación, negociación y coordinación.

6. La viabilidad político-social de procesos de planificación certados federalmente - que posibiliten además la necesaria articulación entre planificación y gestión - requiere, por ende, el/ abandono de los viejos dilemas racionalidad política vs. rationalidad técnica vs. rationalidad burocrática.

Cabe destacar, en esta dirección, programas emprendidos por las/ provincias de Córdoba y Entre Ríos que procuran -en una primera/ etapa- aunar voluntades en torno de acciones convocantes. Por ejemplo: mejorar la infraestructura edilicia posibilita la coordinación de áreas de gestión de recursos y de planificación, al // mismo tiempo que constituye una alternativa eficaz para acercar/ a los funcionarios políticos a los beneficiarios y tratar los // problemas en forma conjunta.

Es precisamente esta visión estratégica de los políticos la que/ debemos incorporar a la planificación, para abandonar el halo // normativo que nos impide generar condiciones favorables a la realización de un proyecto de cambio, que sea común a una diversidad de actores.

7. En este análisis de la articulación planificacióngestión no podemos descuidar la referencia a la relación de la planificación con la toma de decisiones.
- Toda política se concreta cuando expresa una decisión que genera conflictos y finas de responsabilidad. Ahora bien, en la visita tecnocrática, se supone un centro de autoridad, debidamente informado por los planificadores, que pone en marcha -de arriba hacia abajo- una cadena de mandos.
- Pero tanto la práctica como la teoría han demostrado lo erróneo de esa suposición, ya que toda organización es un complejo multidimensional en el cual se imbrician distintas relaciones de poder. En ese marco, la articularán planificación/gestión a través de los procesos decisivos no se deriva de una racionalidad lineal ni mecánica, sino del cumplimiento de acciones que permitan viabilizar políticamente una decisión (concretación, negociación). Por supuesto que de ello no se deriva la irrelevancia de la preparación de "informes técnicos", para la toma de decisiones; se apunta, más bien, a destacar las formas de elaboración de los productos de replanteamiento que sustentan la planificación en la generación de procesos decisivos que // surgen también de abajo hacia arriba.
8. Es necesario que realicemos series empredimientos para materializar estas nuevas direcciones en herramientas metodológicas:
- a) El cuestionamiento del modelo tradicional no supone rechazar enfaticamente los productos de la planificación tradicional.
- b) En tanto los diagnósticos son parte inicial de un proceso de programación, deben brindar elementos que permitan explorar el problema en cuestión y ubicar los espacios estratégicos / que guardan relación con la viabilidad política de la ejecución. Esto significa, por lo tanto, que la dinámica socio-política debe ser parte también del diagnóstico.
- c) La construcción de escenarios se inscribe en el marco de las actividades prospectivas destinadas a averiguar hacia dónde se dirige la evolución del sistema educativo, efectuadas con el fin de visualizar alternativas de política. El desarrollo de modelos simples de simulación es una tarea que debe encargarse con rapidez, de modo de poder comparar varios escenarios posibles y, a posteriori, ponderar los efectos de los cambios previstos. Estos instrumentos, tradicionalmente no utilizados en el campo de la planificación educacional, pue-
- d) La construcción de escenarios se inscribe en el marco de las actividades prospectivas destinadas a averiguar hacia dónde se dirige la evolución del sistema educativo, efectuadas con el fin de visualizar alternativas de política. El desarrollo de modelos simples de simulación es una tarea que debe encargarse con rapidez, de modo de poder comparar varios escenarios posibles y, a posteriori, ponderar los efectos de los cambios previstos. Estos instrumentos, tradicionalmente no utilizados en el campo de la planificación educacional, pue-

d) En la etapa de programación de los proyectos nacionales o regionales deberíamos trabajar con un criterio estratégico, que nos obligue a diseños flexibles y abiertos. En este marco, el plan (nacional o regional) supone una cadena articulada de // proyectos estratégicos, que lo convierten en módulos de acción u operaciones, como señala Matus (9). Por consiguiente, la formulación de un plan no es un proceso que debamos cumplir cada tres o cinco años, sino que se realiza permanentemente, teniendo como ejes las imágenes-objetivo que hubieren sido acordadas.

Es preciso, además, que contemos con bases de información integradas e integrales, destinadas a un prolífico proceso de definición de políticas y seguimiento y evaluación de los proyectos puestos en marcha.

9. La gestión de procesos de planificación concertados federalmente nos plantea a los planificadores mejorar nuestras técnicas de coordinación, de negociación y de trabajo grupal. Esto es particularmente importante en tanto los tipos de articulaciones que dichos procesos suponen involucran conflictos de poder, juegos / de intereses, oponentes y adherentes a los proyectos, etc.

Por otra parte, la participación de diversos actores implica la aparición de "perspectivas múltiples". Esto genera dificultades para la formulación de objetivos, la interpretación de situaciones, la determinación de medios, etc., que podemos contribuir a superar en la medida que dispongamos de herramientas técnicas apropiadas.

10. Por último, en la continuidad de este proceso tendrán fuerte incidencia las políticas de formación y capacitación de los planificadores, que podrán convertirse en un poderoso instrumento de cambio en la medida que:

- la capacitación no sea considerada como un evento puntual, / sino parte de un programa de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad institucional.
- los programas de capacitación se organicen teniendo en cuenta las necesidades de la administración.
- las universidades otorguen importancia a la formación en esta área. En este orden, pareciera necesario reformular contenidos curriculares, actualizar bibliografías y poner en marcha modalidades de administración de la enseñanza que posibil

---

(9) MATUS, Carlos. Planificación y gobierno. En Revista de la CEPAL N° 31. Abril de 1987.

etc.).

liten el contacto con las realidades institucionales de los ministerios (a través de mecanismos como pasantías, becas, /

### III. LAS ACCIONES PROYECTAS

La formulación de proyectos regionales por parte de los técni-/  
cos de las oficinas provinciales da cuenta -como señalaríamos an-  
tes- de un intenso interés por convertir a la planificación en/  
una herramienta de gobierno para la transformación de la educa-  
ción.

Por este motivo, consideramos de utilidad elaborar una síntesis  
de las diversas propuestas formuladas en las clínicas regionales du-  
rante el desarrollo de los seminarios-taller en el año 1989.

En función de las coincidencias que las mismas presentan en //

cuanto a líneas de trabajo y posibilidades de ejecución, nos pa-  
reció oportunuo no discutir las por región. Las categorías sis-  
tematizadas comprenden, entonces, ejes temáticos que facili-/-  
ciones y obstáculos planteados.

| LÍNEAS DE TRABAJO | PROYECTOS Y ACTIVIDADES  | REQUERIMIENTOS  | CUESTIONES A RESOLVER  |
|-------------------|--|---|--|
| 1. CURRICULUM     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>En relación con los contenidos, metodología y organización curricular.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. incorporar la temática regional en el área de / estudios sociales.</li> <li>. difundir experiencias de flexibilización curricular para áreas marginadas.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Producción de materiales de información</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. elaborar material didáctico regionalizado en el área de ciencias sociales.</li> <li>. elaborar módulos integrados de las distintas // disciplinas sociales, con profundización de la temática regional.</li> <li>. generar información referida a las demandas y / obstáculos comunes a la educación regional, especialmente en la dimensión técnico-pedagógica.</li> <li>. analizar pautas y criterios predominantes en los modelos y lineamientos curriculares del nivel / de enseñanza pre-primario y primario.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Espacio de discusión</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. difusión de información y documentación.</li> <li>. asesoramientos horizontales (interprovinciales).</li> <li>. reuniones técnico-profesionales.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Facilitar el intercambio de ideas y / experiencias entre/ los técnicos de las regiones.</li> </ul> | <p>¿Resulta pertinente que las oficinas se responsabilicen por el desarrollo curricular?.</p> <p>¿Qué tipo de tareas deberían realizarse desde el contexto del planeamiento para mejorar la/ calidad de los procesos pedagógicos?.</p> |

| LINEAS DE TRABAJO | PROPUESTAS Y ACTIVIDADES   | REQUERIMIENTOS  | CUESTIONES A RESOLVER   |
|-------------------|--|---|---|
| 2. INVESTIGACION  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Promoción de la investigación:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• organizar reuniones técnico-profesionales realizadas conjuntamente por universidades, ministerios, centros de investigación.</li> <li>• promover convenios con universidades para posibilitar pasantías y residencias de estudiantes y graduados en los ministerios.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Registros de resultados de investigación:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar registros y resúmenes de resultados de las principales investigaciones socio-educativas y procurar su circulación a través de una red nacional de investigación educativa.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procurar instancias de coordinación permanentes con Universidades y centros de investigación.</li> </ul> | <p>¿Cómo asumen las oficinas de planificación la investigación?</p> <p>¿Cómo vincular las necesidades de las oficinas de planificación en materia de investigación/ con las acciones que se realiza en centros de / investigación o universidades?.</p> |

| LÍNEAS DE TRABAJO | PROYECTOS Y ACTIVIDADES  | REQUERIMIENTOS  | CUESTIONES A RESOLVER   |
|-------------------|--|---|---|
| 3. INFORMACION    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Diseños conceptuales y metodológicos:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• definir criterios para la reformulación de la producción, circulación y utilización de la información educativa.</li> <li>• promover la elaboración del diseño de un sistema/ de información socio-educativa integral e integrada a todo el país.</li> <li>• promover la integración de la información educativa regional, procurando la incorporación de información no convencional en el sector.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Constitución de redes para la producción y circulación de información y nuevos conocimientos:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• establecer modalidades de comunicación que permitan concretar el intercambio de información, necesidades y recursos.</li> <li>• producir nuevos conocimientos en la temática referida a estrategias de transformación (obstáculos) y elementos facilitadores en distintos tipos de / programas; por ejemplo, de perfeccionamiento docente).</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar la obtención de equipamiento tecnológico adecuado y material / bibliográfico.</li> <li>• Solicitar asistencia técnica al MEJ y CFI para la capacitación de profesionales de las oficinas provinciales.</li> </ul> | <p>¿Qué tipo de información debe producir el planeamiento? ¿Cuáles son las formas de presentación / que resultan adecuadas / para los niveles decisivos?</p> <p>¿Qué campos o áreas de / información deben incorporarse a un sistema de/ información socio-educativa?</p> |

| LÍNEAS DE TRABAJO                        | PROYECTOS Y ACTIVIDADES   | REQUERIMIENTOS  | QUESTIÓNES A RESOLVER   |
|--|---|---|---|
| <p><u>4. PLANIFICACION Y GESTION</u></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Fortalecimiento de la planificación educativa regional.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las unidades de planeamiento de la / región a través de la organización de encuentros y la realización de actividades que favorezcan / la continuidad de los procesos de capacitación / efectuados en 1989.</li> <li>• Definir lineamientos en lo relativo a la organización interna e inserción en la estructura del sistema de las oficinas de planeamiento.</li> <li>• Establecer pautas y criterios para un funcionamiento adecuado de las oficinas de planeamiento.</li> <li>• Promover reuniones para generar debates conducentes a la modificación del marco conceptual y metodológico de la planificación de la educación.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Reforma político-administrativa</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plantear la desconcentración de áreas de gestión, tales como el perfeccionamiento docente, la supervisión y la función de planificación.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar del MEJ y CFI asesoramiento y asistencia técnica/ en cuestiones referidas a teoría, metodología y organización de la planificación de la educación.</li> </ul> | <p>¿Existe una forma organizativa óptima para la oficina de planificación?</p> <p>¿En base a qué criterios distribuir las tareas internamente? ¿Cómo agregar tareas afines?</p> |

| LÍNEAS DE TRABAJO                    | PROYECTOS Y ACTIVIDADES   | DEBERES/MIENTOS   | PREGUNTAS A RESOLVER  |
|--------------------------------------|---|---|---|
| <p><u>5. EDUCACION Y TRABAJO</u></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Desarrollo curricular</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover en las escuelas el desarrollo de pequeñas cooperativas de trabajo gestionadas con la / comunidad, a fin de contribuir a la formación de una actitud cooperativa.</li> <li>• Realizar talleres con organizaciones comunitarias, empresarios, sindicatos para impulsar reformas curriculares que apunten a articular educación y producción.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Convenios institucionales:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer convenios de cooperación y coordinación con otros ministerios en materia de producción.</li> <li>• Promover la integración de las diversas jurisdicciones a la red de escuelas agropecuarias para / zonas áridas (que encabeza la provincia de La // Rioja).</li> <li>• Promover pasantías y asesoramientos horizontales en lo referido a las experiencias innovadoras en el rubro.</li> </ul> </li> <br/> <li>- <u>Difusión de experiencias</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar la difusión de experiencias innovadoras en materia de educación y producción.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percibir a la institución escolar como una unidad de producción y procurar la / superación de la clásica brecha trabajo/manual-trabajo intelectual.</li> <li>• Necesidad de gestionar convenios inter-institucionales para redefinir las relaciones educación/producción.</li> <li>• Promover espacios académicos de discusión y reflexión.</li> </ul> | <p>¿En qué términos planear las relaciones educación/trabajo; educación/producción y educación/empleo?</p> <p>¿Cuál es el rol que debe jugar la planificación en estas articulaciones?.</p> |

| LÍNEAS DE TRABAJO    | PROYECTOS Y ACTIVIDADES   | REQUERIMIENTOS  | QUESTIÓNES A RESOLVER  |
|----------------------|---|---|--|
| 6. DESCENTRALIZACIÓN | <p>1. <u>Proyecto educativo nacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir a la conformación de un acuerdo federal que permita definir los objetivos de la educación, la estructura básica del sistema, los // contenidos comunes y socialmente relevantes y // los recursos necesarios para que este nuevo sistema pueda operar en condiciones equivalentes en todo el país.</li> <li>- Redefinición del MEJ, en orden a garantizar la unidad nacional y la igualdad y calidad de las // prestaciones educativos y sus resultados.</li> <li>- Fortalecimiento de la capacidad institucional de/ las administraciones educativas provinciales y // municipales.</li> </ul> <p>2. <u>Criterios de integralidad y gradualidad en el proceso de descentralización</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fijación de prioridades en relación con el tipo / de servicios a transferir.</li> <li>- Definición de estrategias que contemplen etapas / en la implementación de la descentralización.</li> <li>- Definición de estrategias que posibiliten la /// transferencia de todas las modalidades de un mismo nivel de enseñanza (integralidad).</li> </ul> <p>3. <u>Ejes comunes para el modelo curricular institucional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de ejes comunes para asegurar la/ unidad del Sistema Educativo Nacional (niveles y/ ciclos, modalidades, período de obligatoriedad, / etc.)</li> <li>- Definición de ejes que posibiliten materializar / la diversidad regional a partir de la unidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poner en marcha mecanismos de concertación que materialicen la visión y / las necesidades del conjunto del país.</li> <li>- Definición de estrategias que articulan a la Nación, jurisdicciones provinciales, MCBA, CFI, universidades, centros de investigación, organismos internacionales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reasignación de los / recursos de Nación hacia provincias, no sólo en el sector educación, sino en el conjunto de la política/ social.</li> </ul> |

| LÍNEAS DE TRABAJO | PROYECTOS Y ACTIVIDADES  | REQUERIMIENTOS | QUESTIÓNES A RESOLVER |
|-------------------|--|----------------|-----------------------|
|                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de criterios que planteen una perspectiva alternativa en la problemática de los contenidos y saberes escolares, la producción, distribución y fuentes de legitimación institucional de los mismos.</li> <li>- Establecimiento de modelos alternativos de institución escolar.</li> </ul> <p><b>4. Organización y administración</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuación de las estructuras administrativas receptoras a fin de asimilar servicios transferidos.</li> <li>- Desburocratización de los procesos administrativos habituales a fin de aumentar la eficiencia y eficacia del sistema.</li> <li>- Redefinición de los mecanismos y roles de supervisión y control.</li> </ul> <p><b>5. Estudios específicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos y financiamiento de los servicios educativos en los distintos niveles y modalidades.</li> <li>- Sistemas y redes de información y medición de la calidad de la educación.</li> <li>- Marco jurídico-normativo de la educación.</li> <li>- Compatibilización de los regímenes laborales.</li> </ul> |                |                       |

## **DOCUMENTACION UTILIZADA PARA LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO**

### **Documentos regionales:**

- 1) Chada de Santagata, María del Carmen. El planeamiento educativo en las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis. San Luis. Noviembre de 1987.
- 2) Teruel, Beatriz. Diagnóstico y perspectivas del planeamiento educativo en la región Noroeste Argentino. Jujuy. 1987.
- 3) Zoppi de Cerruti, Ana María. El planeamiento de la educación en el Noreste Argentino. Misiones. Noviembre de 1987.
- 4) Carranza, Alicia. La situación y perspectiva del planeamiento educativo en la región educativa Centro. Córdoba. Noviembre de 1987.
- 5) Maidana, Rubén. Informe regional de las provincias de la Patagonia. Neuquén. Octubre de 1987.

### **Memorias de Seminarios:**

- 1) Seminario-Taller de Planificación Educativa. MEJ/CFI/OEA. Buenos Aires. Julio de 1988.
- 2) Seminarios-Taller Regionales sobre Planificación de la Educación./ DGPE/MEJ/CFI/OEA:
  - Región Noroeste: Catamarca. Agosto/Setiembre de 1989.
  - Región Patagonia: Puerto Madryn. Setiembre de 1989.
  - Región Noreste: Resistencia. Octubre de 1989.
  - Región Cuyo: San Luis. Noviembre de 1989.
  - Región Centro. Paraná. Noviembre de 1989.