

G-Foll
37-0145

AGO. 1983



MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION



REUNION TECNICA DE DIRECTIVOS DE PLANEAMIENTO
EDUCATIVO DE AMERICA LATINA
27 de junio-lo. de julio de 1983
Buenos Aires, Argentina

RTDPE-83
Doc. B-2

la situacion de la planificacion educativa en america latina y los nuevos desafios

NUEVOS ENFOQUES EN PLANIFICACION PARA RESPONDER A LAS
NECESIDADES EDUCATIVAS DE GRUPOS MARGINADOS

Noel McGinn y
Luis Porter Galetar
Harvard University
Junio 1983

18371

COPIA DE LA
STAMPADA EN LA OFICINA DE REPRODUCCION DE DOCUMENTOS
Fotografada 1987 - Imp. de Buenos Aires - Arg. Argentina

INDICE

Introducción	1
Parte I : El planteamiento normativo en la planeación de la escolarización.	3
¿Logra la educación preparar gente para la economía?	6
Insumos y consecuencias: calidad e igualdad en la escolarización	8
Parte II: Marginalidad y desigualdades sociales	14
Críticas radicales al concepto de marginalidad	16
Fallas del planteamiento normativo en la planificación de la escolarización	19
Parte III: Hacia una nueva planificación estratégico-participativa.	28
Características del "planificador estratégico"	32
Acción y estrategia en la práctica de la planificación participativa	40
Parte IV: Instancias de planificación estratégica	45
La organización de la Planeación Educativa Nacional	46
Planificación de reformas educativas	47
Planificación para la regionalización	49
Obstáculos a la regionalización	58
Planificación de programas educativos para comunidades marginadas	61
Nota final	73
Referencias	76

013002
SGS G. Foll 37,0145
L28 16

Introducción

La cuestión a tratar en el presente documento -la planificación educativa para comunidades marginadas- plantea muchos de los temas relacionados con la organización y el gobierno de las sociedades humanas ya discutidos, y combatidos, en la larga historia de la humanidad. Solo de nombre la planeación ha sido un invento del siglo veinte, el ser humano lleva mucho tiempo tratando de reducir su incertidumbre y maximizar sus logros a través del análisis de su experiencia y la especificación de su acción. En cada caso, el esfuerzo de unos por determinar el bienestar de otros, ha llevado a conflictos. Lo que para una persona es racional para otro es ideológico. Aquello considerado por un grupo como beneficioso para toda la humanidad es visto por otro como un burdo intento de incrementar su hegemonía.

El hecho de la larga historia de la planeación tiene dos implicaciones para este documento. Primero, es difícil, sino imposible, decir nada totalmente nuevo acerca de la planeación. El término "nuevos" en el título de éste documento no debe entenderse como una falta de modestia sino como un esfuerzo para retomar formas de planeación que han estado fuera de moda en los últimos veinte o treinta años. Segundo, dada la larga historia de conflicto e incompreensión en los esfuerzos por construir una sociedad racional, parece aconsejable que comencemos exponiendo los supuestos que fundamentan éste trabajo.

La premisa central de nuestro pensamiento es que hay una relación dialéctica (o contradicción) entre orden y libertad, de tal manera que planificar necesariamente requiere de una selección. Elegir

a su vez, lleva a valorizar y como estos valores surgen de la experiencia humana, serán únicos para cada persona, para cada grupo, para cada cultura. La aplicación de la razón que proviene de la experiencia puede llevar a mejores soluciones a los problemas de la existencia, pero no asegura la eliminación inmediata del conflicto. El mejor planificador será aquella persona que pueda trabajar en sistemas complejos, reconociendo que la existencia de conflictos y contradicciones no impide, antes bien enriquece el devenir humano.

Encontramos necesario comenzar este documento caracterizando el modo de planeación educativa que prevalece en el mundo. Nuestro objetivo en ésta primera sección es demostrar las limitaciones de este planteamiento en relación a los problemas de educación en nuestros países y en particular en lo que se refiere a los problemas de educación de las comunidades marginadas, tema de la segunda sección.

En la tercera sección proponemos un modelo de planificación alternativo, que si bien no es nuevo, no ha sido utilizado entre los planificadores educacionales en la actualidad. El supuesto central de éste modelo es que las soluciones de planificación no deberían generarse fuera de la textura causal en la que deberían ser aplicadas. El modelo, por lo tanto, no sugiere soluciones inmediatas para la educación de las comunidades marginadas ni ofrece tampoco una serie de métodos que garanticen su funcionamiento en cualquier circunstancia. Enfatiza, en cambio, en el tipo de estilo cognocitivo u orientación que el planificador requiere dentro de ésta concepción de la planeación.

En un esfuerzo por ilustrar con situaciones donde este estilo pueda identificarse, revisamos en la cuarta sección algunas experiencias recientes en regionalización y el desarrollo de educación alternativa para comunidades marginales. El lector encontrará inadecuados éstos casos, de la misma manera que a nosotros nos ocurrió, respecto a como se llevó a cabo la planeación en contraste con las soluciones generadas. Damos fin al documento sugiriendo el tipo de trabajo que los planificadores debieran realizar para mejorar su capacidad de planificar una educación cualitativa para las comunidades marginadas.

I. El planteamiento normativo en la planeación de la escolarización.

El diseño del sistema educativo de una nación se lleva a cabo en función del logro de objetivos nacionales. Esto no niega que el propósito fundamental de la educación sea el mejoramiento de las capacidades de cada persona para desarrollar sus propios objetivos y lograrlos, antes bien reconoce que esta meta de liberación personal es la razón por la que las naciones se forman. Los seres humanos forman sociedades no para perder su identidad individual sino para lograr colectivamente las condiciones que permitirán a cada individuo alcanzar objetivos que de otra manera estarían fuera de su alcance. Los objetivos que llamamos "nacionales" se aceptan como legítimos cuando creemos que promueven la liberación y el desarrollo de todos los ciudadanos. El apoyo a un sistema nacional de educación, antes que a uno individual o privado, se basa en la creencia que el desarrollo del conjunto de la población tiene mas posibilidades a través de una acción colectiva.

La planeación de un sistema educativo se inicia entonces con una dialéctica en la que para promover la libertad individual es necesario construir estructuras que parecen limitar esa libertad. La planeación perdería sentido si no nos permitiera anticipar eventos posibles en el futuro de tal manera que aumente la posibilidad de lograr nuestros objetivos. En otras palabras, la planeación significa control y el control implica restringir una libertad definida como la ausencia de controles y restricciones.

La corriente dominante en la planeación educativa en América Latina (y aparentemente en la mayor parte del mundo) ha asumido que el medio mas efectivo de control consiste en la predeterminación de las acciones de los distintos actores de un sistema. Este supuesto está basado en otros tres:

- 1) Que es posible anticipar los tipos de problemas (mas impor-

tantes) a enfrentar en el futuro.

2) Que actualmente sabemos (o podemos saber a través de investigación) los medios mas efectivos para la solución de esos problemas; y

3) Que la implementación de los medios especificados para la solución de los problemas no es un problema en si mismo (porque no es parte de la responsabilidad del planificador o porque el cliente del planificador tiene el poder y la competencia suficientes para implementar sus recomendaciones).

La experiencia nos ha enseñado que éstos supuestos se aplican solamente a aquellas situaciones en planificación que son menos interesantes, en las que el futuro puede pronosticarse con bastante certeza debido a que la situación no está sujeta a cambios significativos. Si es poco lo que cambiará , una planeación para el cambio no logrará mayor éxito, es decir, que resulte en cambio.

A esto se reduce el planteamiento "normativo" de la planeación, donde las especificaciones para acciones futuras se basan en "lo que debiera ser" ese futuro, sin poner mayor atención en lo que pudiera ser. Compararemos éste planteamiento con el "estratégico", donde el énfasis se sitúa en producir lo que se quiere y por lo tanto pone especial atención en lo que puede llegar a hacerse.

La planeación de sistemas educativos se ha ocupado hasta la fecha, principalmente de problemas concernientes a la distribución de la escolarización. El énfasis se ha situado en la provisión de insumos y procesos que supuestamente tendrán como resultado un aprendizaje que beneficiará al estudiante. El planificador ha operado con poca o nula información acerca de los efectos en los insumos o procesos en relación al aprendizaje del estudiante o acerca de los beneficios del estudiante como resultado de los diferentes tipos de aprendizaje.

Este planteamiento de la escolarización para la planeación del desarrollo nacional incluye dos supuestos principales que lo identifican como pertenecientes a la corriente normativa de la planeación. Primero, se asume que la labor principal al nivel primario de educación debe ser el inculcar un número de atributos que todos los ciudadanos deberían poseer en común. El segundo supuesto es que la tarea

principal del nivel terciario es el de producir personas capaces de poseer las habilidades y actitudes requeridas por el sistema económico presente o futuro. El sistema secundario es visto alternadamente como sistema terminal para algunos miembros de la población o como preparación para el tercer nivel.

La escolarización así concebida pone énfasis en la construcción y operación de un sistema de distribución de un producto pre-determinado. Este producto -es decir, la clase de insumos y procesos que los estudiantes deben recibir- es posible de determinar debido a que se asume que el planificador puede conocer la naturaleza de la sociedad futura que maximizará el bienestar común, la clase de conocimiento necesario para producir esa sociedad, y la clase de insumos y procesos que generarán dicho aprendizaje. La tarea del planificador se facilita mucho gracias al supuesto de que la sociedad futura requiere de poca heterogeneidad, que un programa común a nivel primario, tres o cuatro programas al nivel secundario y una docena o dos de programas en el terciario proveen todo lo necesario para producir y reproducir la futura sociedad. Como si se tratara de que el estudiante graduado sea lo mas intercambiable posible, de la misma forma que la fábrica de focos los produce de tal manera que cuando uno se quema no haya problema en encontrar otro que lo pueda suplir. Los estudiantes son organizados a través de la escolarización de la misma manera que los lápices se hacen en un proceso automático que garantiza que todos los número 2 escriban con la misma firmeza. La escolarización es como la fabricación de automóviles, están hechos de tal manera que si un amigo nos presta el suyo no encontramos problemas para manejarlo.

Pero la sociedad no está compuesta por piezas intercambiables ni los seres humanos quisieramos ser así. Los ejemplos de uso de seres humanos como robots o animales han sido universalmente condenados, la esclavitud prevalece aún en el siglo veinte, pero es censurable. La deshumanización de obreros en las líneas de montaje, talleres hacinados, minas o plantaciones de azúcar ocurren hoy en día, pero aún el explotador sabe que está cometiendo una injusticia y que debe defender su culpa con una ideología que sostiene que tal opresión beneficia el PNB y eventualmente llevará a la democracia.

Los seres humanos son sumamente flexibles. Tratarlos como si

fueran piezas intercambiables es renunciar a su tremenda capacidad creativa. Los seres humanos no son homogéneos, tratarlos como si lo fueran es limitar la capacidad del esfuerzo colectivo que provee las condiciones para la liberación de todos. No somos objetos estampados en la prensa de la educación sino sujetos con la habilidad de combinar y recombinar los contenidos de la escolarización en un número ilimitado de formas.

¿Logra la educación preparar gente para la economía?

La investigación sobre eficiencia en la economía muestra la poca relación existente entre el monto de aprendizaje que las personas logran y su desempeño en el trabajo. Al comparar la contribución de los años de escolarización con el nivel de empleo obtenido la productividad real no tiene relación con el avance en escolaridad. (McGinn y Toro, 1980; Muñoz y Rodríguez, 1980). Los empleadores parecen saberlo y en general muestran poco interés en el aprendizaje real de los candidatos a empleo. En su lugar simplemente aplican los años completados de escolaridad (Brooke, 1978; Lladó, 1976). Por último los esfuerzos por proyectar los requerimientos de fuerza de trabajo han fracasado constantemente en los casos que sobrepasan (desde el punto de vista del planificador) períodos cortos de tiempo. Los empleadores encuentran relativamente fácil ajustar la tecnología de la empresa para poder continuar produciendo con niveles de ganancia constantes, cuando la oferta de mano de obra especializada cambia radicalmente (Snodgrass, 1980).

Hay clara evidencia que los productos de la escuela se tratan en forma diferenciada, solo en parte en función de los años de escolaridad y casi sin tomar en cuenta en términos del aprendizaje generado por la escolarización. Esta diferenciación o segmentación en los mercados de mano de obra contradice el supuesto de que la presente economía "requiere" una fuerza de trabajo con una mezcla de habilidades y actitudes relativamente estable. La flexibilidad e inconsistencia de los empleadores con respecto a la fuerza de trabajo futura sugiere las causas por las que los pronosticadores sobresalen por su pobreza (Corvalán, 1980).

El problema se complica aún más por la evidencia que demuestra

que la flexibilidad de los empleadores con respecto a los "requerimientos" de la escolarización se incrementa en la medida que el trabajo es más complejo. Con excepción de un puñado de profesiones en que la entrada está regulada por credenciales controladas por la escuela, hay mas variación en términos de nivel educativo entre los ocupantes de trabajos en los mas altos niveles de complejidad, que entre aquellos de los niveles mas bajos (Briones, 1982; Caillods y Briones, 1981). Esto implica que los planificadores educativos que lucharon por mejorar su información básica para la planeación de fuerza de trabajo y que realizaron grandes esfuerzos para vincular el curriculum con categorías ocupacionales específicas, equivocaron sus esfuerzos.

¿Porqué razón deberíamos esperar una clara relación entre el contenido de la escolarización y la posición dentro de la sociedad? La sociedad ni es una masa homogenea ni puede describirse como una serie de ladrillos de diferentes colores o medidas ordenados uno sobre el otro. Las sociedades se integran y producen las condiciones para su liberación, no en términos de su homogeneización sino en términos de una especialización progresiva de funciones en que la gente asume múltiples papeles muchas veces opuestos. Lo que es importante en educación no es el aprendizaje de un solo punto de vista sino la habilidad de aprender múltiples puntos de vista y las habilidades que los acompañan. La sociedad y la economía se construyen de relaciones entre personas que deben entender sus diferentes posiciones, aún cuando esas posiciones son contradictorias. El productor debe entender al consumidor o sus productos no se venderán. El líder debe entender a quien lo sigue para que sus direcciones sean tomadas en cuenta. Y viceversa: el consumidor debe entender al productor si quiere encontrar sentido en la complejidad de productos de la sociedad moderna.

Lo que ocurre a través de la educación no es que las personas aprenden una serie única de valores o papeles sociales, sino que aprenden una variedad de las mismas que aprenden a aplicar en determinados momentos y ocasiones. Esta capacidad de los seres humanos de tomar la perspectiva del otro es lo que distingue nuestra acción colectiva de las comunidades de insectos como las abejas o las hormigas.

Esta constante mezcla de habilidades, valores y actitudes se lleva a cabo en ocasiones por la organización de los mercados en la economía. El mercado requiere y estimula la diferenciación. El éxito del mercado como mecanismo social para establecer la distribución óptima de valores y mercancías reside en su inestabilidad inherente y capacidad de cambio. Si el mercado fuera estable sería mucho menos útil como fuente de información acerca de las preferencias humanas. Lo que llamamos "progreso" son los cambios en los patrones o la estructura del mercado.

La planeación convencional o normativa no ha reconocido la contribución del mercado al cambio. Aunque conciente de la necesidad de justificar la introducción de la planeación en países capitalistas, el argumento general presentado por los planificadores ha sido la necesidad de compensar las distorsiones del mercado. Nos enfrentamos con la ironía de los planificadores educacionales en sociedades capitalistas actuando en contra del mercado en nombre de la racionalización. No se trata de discutir si la ideología del "sistema de mercado libre" tiene validez o no, sino de sugerir que la planificación convencional, usando el planteamiento de la escolarización, se ha realizado como si los mercados no tuvieran ningún valor.

Insumos y consecuencias: Calidad e igualdad en la escolarización.

La utilidad de los mercados -ya que de hecho existen- es en términos de la información que proveen, una información que permite al planificador preocupado por el cambio incrementar su eficacia. Los mercados son una fuente (no muy precisa) de información acerca de los productos y consecuencias generadas por los insumos y los procesos. Los mercados no son precisos debido a que los consumidores no tienen una idea clara de sus propios objetivos. Los consumidores se guían por lo que se les ofrece y no por lo que podría ser si el sistema de producción estuviera planificado. Sin embargo los mercados proveen de información evaluativa y por lo tanto permite al planificador mejorar el logro de objetivos. Hoy en día los planifi-

cadoreos poseen sistemas de evaluación que incluyen todos los beneficios del mercado tradicional con pocos de sus inconvenientes. En el presente documento sugerimos que el uso de un planteamiento estratégico en la planeación puede aproximarse y sobrepasar el funcionamiento del mercado. Para introducirnos al tema necesitamos concentrarnos en los productos y las consecuencias de la educación antes que en sus insumos.

Los productos de la educación son el aprendizaje, el cambio de actitudes, la formación de valores y otras transformaciones que los estudiantes viven. Por consecuencias entendemos los efectos de esa transformación, tanto los experimentados directamente por los estudiantes como los que ocurren en otros organismos. Estos incluyen: empleo, ingreso, satisfacción personal y una existencia con mayor sentido.

Los investigadores han hecho bien en asociar algunos de los insumos de la escolarización con los productos de la educación. Por ejemplo, es posible explicar algunas de las variaciones en experiencias individuales respecto a rendimiento académico, haciendo referencia a insumos tales como la relación maestro/alumno, el nivel de entrenamiento del maestro, la existencia y uso de libros de texto, las tareas encargadas para realizar en la casa, etc. (Schieffelin y Simmons, 1981).

Esta investigación ha preocupado a los planificadores educacionales y aquellos convencidos de que la escolarización tiene un impacto considerable en la vida de los individuos (y que es, por lo tanto un instrumento importante en las políticas del cambio social). Excepto por algunos estudios hechos en Africa, los efectos de las variables de escolarización sobre un mayor rendimiento, son siempre de menor importancia que las variables relacionados con el ambiente familiar, particularmente la clase social. Por cada estudio que muestra que el entrenamiento del maestro y los libros de texto son determinantes importantes en el rendimiento académico, hay otro que demuestra que no lo son.

La interpretación de la investigación inicialmente promovida desde el Norte plantea las variaciones en escolarización tenían poco efecto en el rendimiento. Investigación posterior hecha en países

del Tercer Mundo (Schiefelbein y Farrell, 1983) demostró efectos de la escolarización (los libros de texto, por ejemplo) utilizando el argumento de que existen umbrales en los insumos mas allá de los cuales incrementos adicionales tienen poco o ningún impacto marginal en el rendimiento. Muchas escuelas en los países en desarrollo se encuentran debajo de éstos umbrales y se ha sostenido por lo tanto que tiene sentido proveer de insumos adicionales.

Los diferentes estudios pueden también ser interpretados como evidencia de que el aprendizaje tiene lugar dentro de una variedad de formas. En algunas escuelas, o con algunos estudiantes los insumos tradicionales de la escolarización son importantes, Con otros estudiantes y en otras escuelas son menos importantes o dejan de serlo. El aprendizaje puede generarse prescindiendo de cierto tipo de insumos como una función de las características de la situación en que éstos insumos están suministrados.

Dado el objetivo de maximizar el aprendizaje o alguna otra transformación en los estudiantes, la conclusión anterior sugiere que los planificadores debieran concentrarse no en el control de los insumos de la escolarización sino en la producción de sus resultados. Dada la investigación que muestra que el vínculo entre productos y consecuencias también está mediado por factores diferentes a los que toma en cuenta en la escolarización o el planteamiento normativo de la planificación, el planificador debiera concentrarse en la producción de consecuencias.

Esta diferencia en perspectivas podría ilustrarse a través del concepto de calidad. La calidad en los sistemas educativos, según el concepto convencional de escolarización enfatiza la provisión de una cantidad fija de cierto tipo de insumos que presumiblemente resultan en aprendizaje o en otro resultado deseado. Los planificadores normativos especifican el número de aulas por escuela, el número de metros cuadrados por aula, el número de estudiantes por maestro, el número de piezas de tiza por pizarrón. Operamos dentro de una serie de "reglas empíricas" acerca de las relaciones entre diversos tipos de insumos. Una educación de alta calidad se define como aquella que provee mayor cantidad de insumos,

una alta relación de libros por estudiante y una baja relación de estudiantes por maestro.

Pero el poder de la investigación en los determinantes de la educación es precisamente que las relaciones supuestas entre insumos y productos no son constantes ni siempre importantes. Esto hace de la calidad, entendida por los planificadores normativos, una abstracción filosófica antes que una realidad social. Podemos, por supuesto, definir las cosas como queramos, y si queremos decir que cierta escolarización es de alta calidad debido al número de estudiantes por maestro, podemos hacerlo. Pero no debería sorprendernos cuando aún realizados los esfuerzos para maximizar esta "calidad" nuestras escuelas no hayan mejorado en la educación de nuestros hijos e hijas.

Una definición alternativa de calidad tiene que ver con la calidad de la educación como resultado de la aplicación de la escolarización en una situación dada. Educación es lo que entendemos por los resultados de la escolarización, y la calidad de esa educación debe entenderse en términos de sus efectos en la habilidad de las personas a responder a su situación, a desarrollar sus propios proyectos y a llevarlos a cabo. Los insumos de una escolarización pueden contribuir a la calidad de la educación, pero como hemos visto antes, hay una interacción con la situación en que son suministrados. La planeación que se interesa por la producción de resultados y consecuencias deseadas no tiene porque empezar con una lista fija de insumos. La pregunta que debemos hacernos no es: ¿Lleva la escuela hacia una productividad mayor?, sino: ¿Bajo que circunstancias una clase especial de escuelas puede llevar a una mayor productividad? y una mejor forma de formular la pregunta sería: ¿Cuales son las formas que generan una mayor productividad?

El planteamiento de la escolarización a la planeación educativa ha servido para que los planificadores expliquen la presencia de la desigualdad en los productos y consecuencias de la educación en términos de falta de acceso a la escolarización, y especialmente a la falta de acceso a una escolarización de calidad constante. Las variaciones en los niveles de capacidades

de los estudiantes de distintas regiones, étnicas, grupos de lenguaje, sexo o clase social, se han explicado en términos del acceso de éstos estudiantes a los insumos de la escolarización. Los estudiantes de las áreas rurales o zonas marginadas de la ciudad tienen menos libros, menos aulas bien equipadas, menos maestros bien entrenados, un año escolar mas corto y son más numerosos en relación al número de maestros que los grupos de estudiantes de la llamadas secciones integradas de la ciudad. En muchos casos los estudiantes no tienen libros, el maestro asiste menos de la mitad del tiempo asignado, ignora el curriculum oficial e incluso a veces llega bajo los efectos del alcohol. Los planificadores normativos han definido ésta situación como escolarización de baja calidad y han concentrado sus esfuerzos en proveer de mas y mas insumos a las escuelas que generalmente carecen de ellos.

Los supuestos que sustentan este planteamiento normativo incluyen lo siguiente:

- 1) Todos los niños reaccionan esencialmente de la misma manera a los insumos de la escolarización
- 2) El medioambiente en que la enseñanza toma lugar es homogéneo o no tienen ningún efecto en dicha enseñanza.

Dados éstos supuestos, hacer esfuerzos en pos de una mayor igualdad en la provisión de insumos adquiere sentido como medio para elevar los resultados del sistema educativo. También tendrá sentido, dados estos supuestos, luchar por una mayor igualdad en la escolarización como contribución a una mayor igualdad en la sociedad.

¿Qué ocurriría en el caso de que éstos supuestos no fueran correctos? ¿Cuales serían los resultados en el caso de que los estudiantes no reaccionaran mas o menos de la misma manera a los insumos de la escolarización, pero en forma diferenciada de acuerdo a sus distintas culturas? ¿Qué pasaría si éstas diferencias culturales tuvieran un efecto directo sobre la eficiencia de cualquiera de la serie de insumos, favoreciendo algunos de ellos y obstaculizando otros? Si los dos supuestos planteados anteriormente no fueran ciertos, la impartición de una escolarización homogénea a una población heterogénea en contextos heterogéneos, asegura consecuencias heterogéneas. Lo que significa que insistir en igualdad de insumos

garantizará desigualdad de resultados.

Si la calidad se define en términos de insumos y el planificador trata de proveer igualdad de acceso a dichos insumos lo que obtendrá serán resultados desiguales, o sea, una cantidad de resultados de baja calidad.

La investigación a la que nos referimos anteriormente sugiere que ésto es lo que esencialmente la educación ha venido realizando. Los insumos controlados tradicionalmente por el planificador normativo no es la única forma de producir educación igualitaria e insistiendo en su uso uniformado, los planificadores han inhibido el desarrollo de métodos alternativos de educación que serían más apropiados para las culturas y contextos tan variados de una cultura moderna, compleja, en donde las escuelas se ubican. Debería aceptarse como un tema a considerar que la reducción de desigualdades en los resultados de la escolarización y sus consecuencias requiere poner atención a los contextos en que es impartida apartándose del planteamiento normativo de la planeación.

II. Marginalidad y desigualdades sociales

Existe asimismo considerable heterogeneidad en la medida en que las poblaciones se benefician del desarrollo. Aplicando prácticamente cualquier indicador -salud, mortalidad, criminalidad, ingreso, desempleo, acceso al agua potable, a la electricidad, saneamiento -encontramos considerable variación en nuestras sociedades. Algunos disfrutan de todo, otros de solo una pequeña fracción de lo que el desarrollo y la modernización se supone que ofrecen.

La exclusión o la falta de participación en los beneficios del desarrollo es lo que ha sido llamado como marginalización (Quijano, 1976). Las poblaciones marginadas son aquellas que existen mas allá de los límites de la sociedad moderna, en contraste con las "poblaciones integradas" que participan plenamente de los beneficios de la acción colectiva.

Hace treinta años, una de las nociones populares entre los planificadores del desarrollo fué que la marginalización sucedía a ciertos grupos "rezagados" en el rápido desarrollo de un país. Se partía del supuesto que precediendo al inicio del "desarrollo" las distintas áreas de la región se encontraban mas o menos en las mismas condiciones, pero que algunas progresaban mas rápido que otras. Aquellas dejadas atrás eran las "atrasadas", "tardías" o "no-modernas". Una segunda perspectiva sobre la marginalidad enfatizaba las diferencias en estilos de vida entre poblaciones en áreas marginadas de las ciudades frente a poblaciones en el sector moderno. La población marginada se hacía físicamente visible a través de sus ranchos o tugurios localizados en las zonas circundantes de la ciudad. Sus condiciones de vida se explicaban en términos de atributos personales o culturales que los predisponían a seguir manteniendo costumbres y hábitos que impedían su asimilación por el sector moderno de la sociedad (Lewis, 1969). Las áreas marginadas de las ciudades se suponían habitadas por migrantes de las áreas rurales quienes insistían en preservar sus costumbres rurales, (disfuncionales).

Análisis mas recientes sobre la marginalidad afirman: "...la marginalidad es el resultado de un proceso de estratificación que ocurre en la clase trabajadora de America Latina como consecuencia de la industrialización. Existe una distinción creciente entre el proletariado industrial y el estrato marginal relacionado con el acceso a la seguridad de un trabajo y otros beneficios de la legislación social. La población marginal está ocupada en trabajo manual independiente, trabajo familiar no-asalariado y empresas familiares de escala-pequeña" (Lomnitz, 1974, p.12).

Sin embargo la marginalidad también existe en las áreas rurales. Si el elemento crítico en la definición de marginalidad es la falta de acceso a los servicios de la sociedad moderna, o está dada en términos de los indicadores de bienestar social (salud, educación, ingreso) entonces las áreas rurales , en promedio, están marginadas con respecto a las urbanas. Sin embargo dentro de las áreas rurales es posible encontrar ciertos grupos que viven tan bien como los sectores mas altos de las poblaciones urbanas. Es posible entonces definir áreas rurales como marginadas, en términos de sus condiciones de vida, respecto al campo en general.

Las areas marginadas son, por lo tanto, diferentes que las regiones. Las regiones pueden definirse en términos de un pequeño número de dimensiones tales como la forma dominante de producción, características étnicas o de lenguaje de la población, clima, topografía. Estas características son útiles para describir las diferencias entre áreas físicas de un país. Pero están lejos de ser los determinantes principales de participación en los beneficios de la modernización o el desarrollo. Como consecuencia, podemos encontrar una mayor variabilidad dentro de las regiones en términos de bienestar social de la existente entre regiones.

La división de un país en regiones nos proporciona versiones reducidas de la sociedad en general con un nivel de heterogeneidad dentro de cada región similar, en parte, a la del país en conjunto. Las regiones pueden ser útiles como divisiones administrativas, pero

no ayudan necesariamente a reducir la heterogeneidad de la población a servir. Por otra parte las áreas marginadas tienden a ser mas homogéneas en sí mismas en términos de indicadores de bienestar social. Consecuentemente son éstas las áreas que deberían atraer el interés del planificador preocupado en afectar los productos y las consecuencias de la educación.

La propuesta normativa de planeación se limita a proporcionar paquetes predeterminados de insumos a las áreas marginadas. Estos paquetes esperan ser implementados a través de una infraestructura dada y con ciertas características pertenecientes a la cultura de la comunidad circundante. Vista desde la perspectiva de la comunidad "integrada" con su particular cultura, la comunidad marginada aparece caótica e informe, para poder aplicar el paquete de insumos de escolarización el planificador se ve obligado primero a construir un marco institucional que permita su aplicación. Este marco se impone a la cultura local y generalmente coexiste dentro de la misma pero no como parte de ella. La escolarización se concibe como un medio de compensar las deficiencias de la comunidad local y de la familia marginada. Es ésta propuesta de escolarización, ésta planeación normativa, la que ha tenido escaso éxito hasta la fecha.

Críticas radicales al concepto de marginalidad

La concepción de la marginalidad como "atraso" o "falta de integración" ha ocasionado críticas radicales que señalan investigaciones que demuestran fuertes vínculos entre áreas "integradas" y "marginadas" de la población (Quijano, 1976). Estos vínculos no son solo económicos, también abarcan dimensiones políticas, sociales y culturales. La economía local de las áreas marginadas se encuentra no solo sumamente penetrada, sino dominada desde el exterior, es decir, por las áreas integradas. Los actores políticos que operan dentro de las áreas marginadas lo hacen dentro de movimientos y partidos políticos nacionales. La vida cultural de éstas poblaciones también está muy controlada por actores externos - la radio, la televisión. Inclusive la religión está determinada desde afuera. Con excepción de un número reducido de grupos

indígenas aislados físicamente, las poblaciones marginadas de América Latina están cada vez más expuestas y penetradas por la vida nacional. Aún las poblaciones que viven en la alta montaña o en las zonas selváticas comercian con dinero en efectivo, escuchan radios de transistores, son visitados y controlados por fuerzas de seguridad nacional que llegan en vehículos militares y envían a sus niños a escuelas públicas nacionales que imparten una cultura extranjera orientando a esos niños hacia fuera de la familia (Parra y Zubieta, 1982; Schmelkes, 1972).

En lugar de una sociedad dual con poblaciones marginadas separadas de la sociedad dominante o integrada, los críticos radicales señalan que ambos sectores de la sociedad conviven en una relación dialéctica en la que la existencia de un grupo es necesaria para la existencia del otro. Los grupos marginados no existirían como tales, limitados de participar en los beneficios del desarrollo, si estas limitaciones no hiciera posible el alto nivel de vida de los grupos "integrados". En otras palabras, las áreas marginadas no son el resultado de su propio atraso, sino de la explotación, no son el resultado de su propia incapacidad de integrarse a la sociedad en su conjunto, sino consecuencia de la negación que un grupo relativamente pequeño pero económicamente poderoso, ha situado sobre ellas (Vega, 1982).

Aplicadas a la educación, las críticas radicales establecen lo siguiente: primero, no es verdad que los grupos partieron de un mismo nivel y que las poblaciones marginadas fueron quedando rezagadas debido a sus propias características o a su necesidad de aferrarse a su cultura "tradicional" (Bronfenmajer y Casanueva, 1978; Saviani, 1982). La distribución de la escolarización fué desigual desde un comienzo. Solamente en años recientes el Estado, controlado por la clase dominante, ha propuesto extender el acceso a la educación. Esta extensión incrementó la diferenciación en la calidad de los insumos proporcionados. Las normas de los sistemas escolares son tales que las comunidades pobres reciben los maestros de mas baja calidad, tienen mayor proporción entre estudiantes/maestro, no reciben los textos suministrados por el gobierno, ca-

recen del equipo elemental considerado como necesario para la implementación del curriculum y rara vez reciben la visita de supervisores (Balderrama, Baldivieso y de Urzagasti, 1982; Moreira de Carvalho, 1982; Schmelkes y otros, 1979). La inversión por estudiante en la educación pública es menor en los niveles primarios y aumenta geométricamente en relación directa con la reducida proporción de estudiantes de las áreas marginadas. En el nivel secundario algunos países han introducido programas terminales que llegan a constituir las únicas alternativas disponibles para la juventud marginada. En otros países, el Estado ha "privatizado" eficazmente la educación, esto es, ha aumentado su costo a tal grado que los estudiantes de áreas marginadas se encuentran de hecho, excluidos. Los críticos radicales sostienen que ésta distribución diferencial de insumos escolares no es accidental y que responde a las necesidades de la clase dirigente de proveer fuerza de trabajo relativamente capacitada, en cantidades importantes y a bajo costo (Jacob, 1979). Los planificadores normativos que trabajan dentro de los límites de la política educativa concentrándose en el problema de distribución de insumos, perpetúan las fuertes desigualdades en la distribución de productos educacionales y sus consecuencias sociales que alcanzan a lograrse a través de la calidad en la educación.

Los críticos también señalan que la insistencia en un curriculum común en la educación pública elemental contribuye asimismo a una producción desigual o diferencial. La insistencia en afe-rrarse a métodos y objetivos dictados desde el centro, reduce la habilidad del maestro o la maestra en el aula para funcionar como líder intelectual en la comunidad marginada. Por otra parte, los miembros de las comunidades "integradas" gracias a sus experiencias en la producción y la reproducción de la sociedad poseen las capacidades didácticas y de liderazgo y otros recursos que complementan y aún superan a los de la escuela. Homogeneizar los insumos de la escolarización no produjo mayores cambios en aquellas áreas donde la escuela pública no era necesaria. Pero en las zonas margi-

nadas la aplicación del modelo tuvo serias consecuencias sobre la comunidad. Estas fueron:

"...una privatización de la excelencia académica y un deterioro de la enseñanza pública. El maestro como el "organizador colectivo" pierde vigencia y en su lugar aparece un estrato proletariado sin recursos didácticos para enfrentar las problemáticas educativas de los sujetos que intentan instruir. Las comunidades educativas en tanto eslabón y mediador de la participación social en la gestión, no funcionan, y el poder institucional ejecuta fundamentalmente las rutinas administrativas" (Bronfenmajer y Casanueva, 1982).

Dado el fracaso de las escuelas en áreas marginadas -en términos de su incapacidad para que más de la mitad de los niños alcancen un nivel mínimo de logro - Tedesco y Parra (1981) plantean la siguiente secuencia de preguntas al planificador interesado en mejorar la escolarización en áreas marginadas: ¿Existe por parte de las comunidades marginadas una demanda de escuelas o éstas son impuestas por la sociedad en su conjunto? Si son impuestas por la sociedad, ¿Intentan lograr una integración cultural o mantienen la condición de marginalidad? Si intentan una integración, ¿Es la cultura de la escuela una representación fiel de la cultura global de la sociedad o una versión pobre de la misma? (¿O se trata de algo diferente en su conjunto?) Si esta cultura es representativa ¿Tiene los mismos efectos en áreas marginadas que en áreas integradas?.

Fallas del planteamiento normativo en la planeación de la escolarización.

El planteamiento de Tedesco y Parra, siendo crítico, no asume como en otras críticas radicales, que la marginalidad y el fracaso de las escuelas en éstas áreas son intencionales y la consecuencia necesaria de la sociedad capitalista. Tampoco nosotros partimos de suponer que los planificadores diseñan la escolarización para mantener, deliberadamente, las condiciones de pobreza de las

poblaciones marginadas. Aparece claro, sin embargo, que esfuerzos previos para resolver el problema de la desigualdad económica y social a través de la educación no han funcionado y que hasta cierto punto, la expansión de la educación solo ha servido para reforzar las condiciones de injusticia y desigualdad. Creemos que éstos resultados no fueron intencionales y cuestionamos, por lo tanto, el tipo de planificación que ha dominado hasta la fecha.

Los planificadores normativos han intentado tres alternativas principales en sus esfuerzos por proporcionar escolarización de "calidad" a las poblaciones marginadas. (Para una categorización alternativa ver MEC-Brasil, 1982). Ninguna de las alternativas lograron los objetivos planteados para ello. Puede sostenerse asimismo que éstas alternativas tuvieron un alto costo de "oportunidad" en términos de la movilización necesaria de apoyo político para su financiamiento y que otras alternativas se encontrarían con mayores dificultades para lograr una movilización similar. Nuestra tesis es que éstos esfuerzos fracasaron porque el modelo normativo de planeación es inapropiado y no se aplica a comunidades marginadas.

Las tres alternativas fueron las siguientes:

1) Expansión en el acceso a la escolarización. Los primeros esfuerzos para la universalización de la escolarización primaria no se dirigieron específicamente a las poblaciones marginadas. El modelo general de escolarización - una construcción standard de tres aulas, maestro entrenado en el curriculum nacional, conjunto de materiales básicos - se difundió en todo el campo sin prestar mayor atención a su adecuación. En muchas circunstancias el paquete educativo era correcto y tanto la gente como la nación se beneficiaron del mismo. Pero en otras circunstancias no era posible una adaptación a las condiciones locales y el retorno neto resultaba muy escaso. En otros casos el resultado fué dejar a las poblaciones marginadas en condiciones aún mas "atrasadas", "aisladas" o "no-integradas" .

nadas la aplicación del modelo tuvo serias consecuencias sobre la comunidad. Estas fueron:

"...una privatización de la excelencia académica y un deterioro de la enseñanza pública. El maestro como el "organizador colectivo" pierde vigencia y en su lugar aparece un estrato proletariado sin recursos didácticos para enfrentar las problemáticas educativas de los sujetos que intentan instruir. Las comunidades educativas en tanto eslabón y mediador de la participación social en la gestión, no funcionan, y el poder institucional ejecuta fundamentalmente las rutinas administrativas" (Bronfenmajer y Casanueva, 1982).

Dado el fracaso de las escuelas en áreas marginadas -en términos de su incapacidad para que más de la mitad de los niños alcancen un nivel mínimo de logro - Tedesco y Parra (1981) plantean la siguiente secuencia de preguntas al planificador interesado en mejorar la escolarización en áreas marginadas: ¿Existe por parte de las comunidades marginadas una demanda de escuelas o éstas son impuestas por la sociedad en su conjunto? Si son impuestas por la sociedad, ¿Intentan lograr una integración cultural o mantienen la condición de marginalidad? Si intentan una integración, ¿Es la cultura de la escuela una representación fiel de la cultura global de la sociedad o una versión pobre de la misma?(¿O se trata de algo diferente en su conjunto?) Si esta cultura es representativa ¿Tiene los mismos efectos en áreas marginadas que en áreas integradas?.

Fallas del planteamiento normativo en la planeación de la escolarización.

El planteamiento de Tedesco y Parra, siendo crítico, no asume como en otras críticas radicales, que la marginalidad y el fracaso de las escuelas en éstas áreas son intencionales y la consecuencia necesaria de la sociedad capitalista. Tampoco nosotros partimos de suponer que los planificadores diseñan la escolarización para mantener, deliberadamente, las condiciones de pobreza de las

poblaciones marginadas. Aparece claro, sin embargo, que esfuerzos previos para resolver el problema de la desigualdad económica y social a través de la educación no han funcionado y que hasta cierto punto, la expansión de la educación solo ha servido para reforzar las condiciones de injusticia y desigualdad. Creemos que éstos resultados no fueron intencionales y cuestionamos, por lo tanto, el tipo de planificación que ha dominado hasta la fecha.

Los planificadores normativos han intentado tres alternativas principales en sus esfuerzos por proporcionar escolarización de "calidad" a las poblaciones marginadas. (Para una categorización alternativa ver MEC-Brasil, 1982). Ninguna de las alternativas lograron los objetivos planteados para ello. Puede sostenerse asimismo que éstas alternativas tuvieron un alto costo de "oportunidad" en términos de la movilización necesaria de apoyo político para su financiamiento y que otras alternativas se encontrarían con mayores dificultades para lograr una movilización similar. Nuestra tesis es que éstos esfuerzos fracasaron porque el modelo normativo de planeación es inapropiado y no se aplica a comunidades marginadas.

Las tres alternativas fueron las siguientes:

1) Expansión en el acceso a la escolarización. Los primeros esfuerzos para la universalización de la escolarización primaria no se dirigieron específicamente a las poblaciones marginadas. El modelo general de escolarización - una construcción standard de tres aulas, maestro entrenado en el curriculum nacional, conjunto de materiales básicos - se difundió en todo el campo sin prestar mayor atención a su adecuación. En muchas circunstancias el paquete educativo era correcto y tanto la gente como la nación se beneficiaron del mismo. Pero en otras circunstancias no era posible una adaptación a las condiciones locales y el retorno neto resultaba muy escaso. En otros casos el resultado fué dejar a las poblaciones marginadas en condiciones aún mas "atrasadas", "aisladas" o "no-integradas" .

El fracaso se conformó en dos maneras. En algunas comunidades fué un problema de implementación. El paquete educativo, preparado en el centro para ser aplicado uniformemente, no se desenvolvió adecuadamente en las diferentes condiciones políticas, culturales, económicas, topográficas, climáticas. La atractiva escuela diseñada para el altiplano central de México era inapropiada en las selvas del Sur. Los materiales del curriculum con imágenes tomadas de la vida diaria de los niños en ciudades de Chile no resultaban familiares para las poblaciones de las áreas rurales. Los paquetes curriculares que contaban con complementarse con otros materiales (cuadernos, lápices y hasta tiza) no estaban presentes al momento de la implementación en las comunidades pobres de México. El modelo asumía que podría apoyarse en maestros razonablemente bien entrenados en la aplicación consistente del curriculum. Los maestros de segundo grado en Venezuela, aburridos de los ejercicios de suma y resta con un dígito, se adelantaron en el libro de texto para encontrar problemas mas "interesantes" del nivel de cuarto grado que incluía multiplicación y resta con varios dígitos (de Acosta, 1965). La raíz de muchos de los fracasos se encontraba en la dificultad con la lectura, la mayoría de los maestros estaban inadecuadamente entrenados para enseñar a leer, para diagnosticar problemas de aprendizaje, para seleccionar el método mas apropiado de acuerdo al niño, etc. Y esto se hacía particularmente cierto en las comunidades marginadas (Ramírez, 1980).

La segunda forma de fracaso era quizás aún más seria. En algunas comunidades marginadas el programa logró implementarse con éxito, los niños aprendieron, pero desde la perspectiva de la comunidad el efecto neto fué indeseable.

"Entre más exitosa sea la escuela, las relaciones del individuo con su medio original tenderán a hacerse cada vez mas conflictivas (problemas de interacción, de identidad, de ubicación, etc.) pero a la vez resultará más apto para moverse en el mundo del que proviene la escuela. Ésta es la paradoja que debe enfrentar la planeación educativa y en primera instancia el

maestro rural" (Parra y Zubieta, 1982, p. 23).

Si el objetivo del planificador es mejorar el bienestar de la comunidad marginal en contra de los individuos que viven en ella, programas de éste tipo son cuestionables. Si lo mejor y más brillante de la comunidad se va, ésta se queda aún más marginada.

Finalmente, la movilización de apoyo político para expandir la escolarización primaria en general, requirió una expansión paralela en la educación secundaria y terciaria. Aún cuando el acceso a la educación primaria se hizo universal, el acceso a la universidad aumentó en mayor proporción. En poco tiempo graduados de escuelas secundaria y universidades invadieron el mercado de trabajo. Incapaces de acceder a posiciones tradicionales de trabajo comenzaron a ocupar aquellas de los que egresaban de la escuela primaria debido a su expansión. Cualquier avance realizado por la población marginada se neutralizaba. La relativa distancia entre ellos y la población "integrada" quedó igual, de la misma manera que la estructura de desigualdad quedó intacta. Jallade (1977) demuestra como la expansión de la escolaridad primaria en Brasil no tuvo efecto en la distribución del ingreso. Galtung (1972) demuestra que la distancia neta social entre el 10% de la base y el 10% del tope, respecto a los niveles de escolarización en realidad se incrementa si el incremento en la expansión de la escuela primaria se acompaña por un incremento en los otros niveles.

El modelo de escolarización que surge de la experiencia del sector "integrado" de la sociedad fracasa debido a 6 supuestos cuestionables acerca de los estudiantes de la comunidad marginada. Primero, supone una estabilidad residencial, esto es, que los niños permanecen durante el mayor tiempo de su instrucción en el mismo vecindario. En tales circunstancias tiene sentido que la escuela desarrolle una cultura única en comparación a la de otras comunidades. Pero los niños marginados experimentan una considerable movilidad residencial durante sus años formativos. La consistencia en su experiencia educativa se hace entonces de vital importancia. Esto significa que el énfasis debe situarse en los productos -en el aprendizaje del niño- antes que en los insumos o

procesos.

Segundo , el modelo "integrado" de pedagogía supone un alto nivel de integración de los padres al proceso escolar. Esto es posible no solo porque muchas madres tienen el tiempo libre necesario para ello, sino porque los padres tienen el poder y capacidades de liderato que les permite tomar la iniciativa y comunicarse con el director o el maestro de la escuela. Aunque deseable para cualquier escuela, no es realista en áreas marginales donde en muchas familias solo uno de los padres convive con los hijos o ambos trabajan durante tanto tiempo que el contacto con los maestros, posible solo durante seis horas del día es difícil.

Tercero, el modelo asume que enseñar es relativamente fácil. Este supuesto puede no paracer evidente, pero se refleja en la tendencia a destinar a los maestros menos experimentados a los grados mas bajos de las escuelas públicas (donde los grupos son mayores y la enseñanza recibe menor recomensa intelectual) . Tedesco y Parra (1981) se quejan diciendo que"

"...en ningún proceso (industrial) se entregan las etapas mas delicadas de la producción a los aprendices o al personal con menos experiencia y menos calificaciones. El sistema educativo en cambio, actúa a la inversa, coloca al personal que está comenzando su aprendizaje en las etapas más delicadas del proceso educativo, contribuyendo en esta forma a la deficiente calidad del producto" (p.15).

Un cuarto supuesto del modelo de escolarización de la "comunidad integrada" es que las experiencias de la escuela son reforzadas en el hogar por padres que a su vez pasaron por el mismo proceso escolar. Esto permite a la escuela hacer menos insumos. Por supuesto ésto no es cierto en áreas marginales donde muchos adultos aprenden de los niños que van a la escuela.

Quinto, el modelo supone maestros comprometidos. Pero si el maestro es destinado a un área marginada por su falta de experiencia, el sistema mismo les está señalando que ellos deben luchar por trasladarse hacia el centro, fuera de la marginalidad, y esto es lo que ocurre.

Finalmente, el modelo "integrado" asume que la sociedad a la que los estudiantes se preparan a entrar tiene los valores del mercado

competitivo. La escuela estimula la competencia y el individualismo y para la comunidad "integrada" esto puede ser lo más apropiado (al menos para los niños de sexo masculino que llegarán a ser capitalistas). Pero es inapropiado en comunidades marginadas donde los valores de cooperación y reciprocidad son esenciales para proporcionar las condiciones de subsistencia para muchos de los que no comparten los beneficios del desarrollo.

2) Innovaciones en la pedagogía de la escuela primaria. Con algunos adelantos en la extensión cuantitativa de la oportunidad educativa los planificadores desplazaron su atención central hacia la "calidad de la enseñanza" como principal determinante del éxito en la escuela. Se sostuvo que particularmente entre los estudiantes de las áreas marginadas la enseñanza juega un papel crítico en el desarrollo de la capacidad de aprender del niño. Se pensó que los niños marginados llegaban a la escuela faltos de la curiosidad y la motivación que los niños del sector "integrado" poseían. Una "Nueva Escuela" debería promover dichas cualidades a través de una pedagogía que en lugar de enfatizar la memorización mecánica de la escuela tradicional, trabajara en "enseñar a aprender". La enseñanza se concentraría en el estudiante.

Este modelo que parecía trabajar tan bien en el sector "integrado" fallaba en las escuelas de las áreas marginadas. Los estudiantes no solo no aprendían a aprender sino que se vieron privados de la cantidad mínima de enseñanza que antes habían adquirido a través de la memorización. La Nueva Escuela fracasó porque identificó equivocadamente las causas de los supuestos problemas de "aprendizaje" de la juventud marginada, culpándolos a ellos y a sus familias en lugar de a la irrelevancia del contenido académico.

El problema se resume por Tedesco y Parra (1981) de la siguiente manera:

"Como se sabe, la tendencia en los últimos años consiste en dedicar los primeros grados cada vez menos a funciones y actividades directamente cognoscitivas y mas a tareas de socialización, desarrollo afectivo, etc. Esta tendencia es legítima en tanto la expectativa educacional del niño sea

larga y se permite luego tener acceso a los años de escolaridad dedicados en forma central a lo cognoscitivo. Pero en los sectores donde la expectativa es corta, este cambio curricular significa que el niño pasa sus únicos dos o tres años en la escuela preparándose para conocer y aprender, pero sin llegar a hacerlo en forma efectiva" (pp. 27-28).

3) Educación compensatoria. Una tercera alternativa explorada por reformadores educativos bien intencionados es la que se refiere a la educación compensatoria. Esta alternativa supone que las comunidades marginadas son como las comunidades "integradas" excepto por la carencia de ciertos recursos y rasgos estructurales (como familias estables, actitudes de modernización, experiencia escolar, capacidades de liderato). La solución al problema sería proporcionar a los estudiantes a través de la escuela, una serie compensatoria de insumos que pudieran superar las deficiencias con las que ellos llegaban. De esta forma en el tiempo la comunidad marginada desaparecería a medida que las nuevas generaciones concurrieran al sector "integrado".

Los mecanismos compensatorios incluían programas de salud, suplementos alimenticios (desayunos, almuerzos) y educación pre-escolar. Estos programas "funcionaron" en el sentido que la evidencia es clara que este tipo de insumos adicionales logran en los niños niveles mas altos en la escuela (Brozek, 1977). Es menos claro que ellos sean de costo-efectivo, o que sus efectos hayan prevalecido mas allá del período de aplicación de los insumos.

Con respecto a la educación pre-escolar, la evidencia es que la propuesta compensatoria puede funcionar, pero no garantiza éxito. (Para evaluaciones en varios países ver: Casillas, 1981; Filp y Schiefelbein, 1982; Guzman y Casillas, 1979; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1978; Latorre y Magendzo, 1980; Pollit, 1979.)

Lo que se debate no es la importancia de los nuevos insumos aplicados aisladamente, sino la interacción entre ellos, las características del contexto en que se aplica, las características del estudiante y la situación en que los resultados serán evaluados. La evaluación de los programas pre-escolares en el gran Buenos Aires

(Pozner, 1982) demostró en un principio que lo "pre-escolar" no es un insumo homogéneo, un paquete de calidad-controlada que podría entregarse con los efectos deseados en cualquier situación. Los programas pre-escolares varían considerablemente tanto en términos de su calidad general como en términos de sus cualidades o aspectos de proceso. Programas de baja calidad no ofrecen una apreciable contribución en el aprendizaje de los niños en ninguna comunidad.

Aún en el caso que un niño de comunidades marginadas participe en un programa pre-escolar de alta calidad, el éxito medido por los logros al finalizar el primer grado no está asegurado al menos que la estructura y el proceso del primer grado en el que el niño haya estudiado sea comparable con el programa pre-escolar. En otras palabras los programas pre-escolares pueden generar una disposición para el aprendizaje que solo será efectiva si la enseñanza correspondiente en el primer año de primaria corresponda a la predisposición.

"La posibilidad de apropiación de ciertos saberes-instrumentos por parte de los niños de los sectores populares, pareciera que no se encuentra obstaculizada por sus propias limitaciones -como afirma la escuela- sino por contradicciones entre el origen de éstos niños y la propuesta pedagógica misma.

La propuesta pedagógica - en lectoescritura primordialmente- que se desarrolla en primer grado no es socialmente universal, sino que está conformada por un universo simbólico propio de cada clase o sector social y alejada de otros...La propuesta de lectoescritura emanada del sistema educativo... resultaba inadecuada para determinados sectores urbanos, y mas inapropiada aún para el ámbito rural" (Pozner, 1982,p.77).

La posición de Pozner es que para asignar programas pre-escolares de compensación no debe tomarse en cuenta el sector "integrado" al que los niños marginales podrían desplazarse, sino el "sector popular" de la comunidad marginal en el que viven.

No contamos aún con toda la evidencia relacionada con la escuela compensatoria, pero es claro que no funciona en todas las circunstancias, y que no es particularmente costo-efectiva. Lo que estamos aprendiendo en todo caso, es que el modelo pre-escolar no es diferente en su impacto que el modelo escolar.

Los tres planteamientos reseñados han fracasado principalmente porque el modelo que los sustenta está equivocado. Cada uno de ellos se basa en una visión normativa de la planeación que supone que los problemas tienen soluciones generales, que las soluciones pueden conocerse por adelantado, y que el problema para el planificador es detectar la solución y hacerla llegar. La planeación normativa sí tendría sentido en todos los casos en que esos supuestos fueran ciertos. Pero no son ciertos en el caso de las comunidades marginadas de América Latina, y por tanto la planeación normativa con su énfasis en los insumos en vez de los productos de la educación, no ha tenido los efectos deseados y esperados. Para que la planeación llegue a cumplir con los anhelos que sostenemos para ella, hay que buscar un nuevo enfoque, un nuevo modelo.

III. Hacia una nueva planificación estratégico-participativa.

Un somero recuento de la historia de la planificación en América Latina nos permite recordar que a las exigencias del desarrollo (ampliación del mercado interno, sustitución de importaciones, modernización del sistema), se respondió con un método de planificación orientado a asegurar la velocidad del crecimiento. La pregunta de como crecer más rápido obligó a desarrollar todo tipo de proyecciones para orientar la pretendida salida del subdesarrollo. Surgió así la proyección normativa: "el deber ser".

La proyección normativa fué la base de planteamientos críticos que prefiguraron la magnitud y la índole de los esfuerzos necesarios para superar el subdesarrollo. Es importante reconocer que éste esfuerzo cumplió con una labor pionera en cuanto a la aceptación del concepto de "planificación", abriendo nueva conciencia sobre la situación en que se encontraba América Latina y su futuro.

Todavía no existía un método de planificación sino técnicas de hacer proyecciones, pero se iniciaban las experiencias orientadas hacia la planificación en el largo y mediano plazo. En ellas se gestaron algunas de las características que aún hoy nos son familiares: el uso de un lenguaje academicista, la concepción de la planificación como el trabajo de un equipo de investigación que producirá un libro-documento, la falta de desarrollo de una informática adecuada y principalmente la disociación con lo político en la medida en que al limitarse a la norma la planeación asume un carácter técnico-neutral carente de fundamentación teórica.

Esta falta de un desarrollo teórico metodológico serio obligó a pasar de las técnicas de proyecciones a la programación normativa base de una técnica como un mero "deber ser". Este "deber ser" ha sido parcialmente útil en determinadas circunstancias, pero completamente inadecuado en casos en que la transformación social se debe enfrentar a situaciones en conflicto que surgen de la heterogeneidad y los cambios necesarios para adaptarse a circunstancias atípicas y variadas.

En el campo de la teoría, sin embargo, América Latina ha continuado problematizando cada vez con mayor riqueza la situación desarrollo-subdesarrollo, dando cuerpo a un discurso teórico que ha servido de base a otra dimensión básica en éste planteamiento: "el puede ser".

Este esfuerzo ha hecho evidente la separación existente entre una técnica limitada aferrada al "deber ser" y la complejidad y el nivel profundo que al analizar la compleja y dinámica realidad social de América Latina iba señalando los caminos de "lo posible".

De esta forma la planificación normativa fué aislándose en la producción de lineamientos y políticas que rápidamente quedaban atrás respecto a la dinámica de la realidad, perdiendo la capacidad de integrar la conducción económica y política en un solo plan de acción. La norma no llega a servir de guía para la acción en la construcción de lo posible y aparece como inadecuada para servir a un proceso de transformación social.

La concepción de una planificación estratégico-participativa intenta aplicar la importante construcción intelectual desarrollada en torno a los problemas de crecimiento y desarrollo, dentro de una nueva visión que permita superar las fuertes dicotomías que aún existen entre la literatura del diagnóstico y la elaboración del plan y su traducción a propósitos operacionales.

Entre "lo que es" y "lo que debe ser" se ubica entonces la dimensión que nos interesa y que es la de "lo que puede ser". No como una contraposición al modelo de planificación normativa, sino como una síntesis entre "el deber ser" y "el puede ser", donde ambos modelos convergen y se complementan.

La norma se refiere a la dirección del plan, lo estratégico al diseño de las acciones que construyen la viabilidad de la norma. Por lo tanto la norma es la referencia que señala el sentido que parte de lo necesario, mientras lo estratégico es la conducción práctica en la construcción de lo posible.

En relación a la concepción del plan y al papel del planificador ambas concepciones, sin embargo, tienen claras diferencias. En la planificación normativa, planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro dentro de una racionalidad capaz de orientar direccionalmente a la sociedad y orientar la acción del

Estado. En cambio, en la planificación estratégica planificar es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guíe el cambio social, entendido éste cambio como un proceso encadenado donde cada situación presente surge como una alteración a la que la antecede, logrando de ésta manera "preceder y presidir" las acciones que construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes (Matus, 1982).

El concepto de "dirección" se relaciona con la lucha que se genera al interior del sistema en la búsqueda de mayores ventajas. El sentido de ésta lucha permite hablar de dirección del cambio hacia nuevos modelos sociales. La construcción de viabilidad explica la mecánica de éste proceso de desplazamiento. El concepto de dirección es eje en una concepción de la planeación estratégica que se pregunta hacia que tipo de sistema social conduce el plan.

Ambos planes, el normativo y el estratégico, al ser diferentes en su concepción se formalizan de distintas maneras: el plan normativo lo hace, generalmente, en un documento-libro producto de una investigación que requirió de información procesada y sistematizada cuya producción es lenta y compleja.

El plan estratégico, en su práctica, se atiene más a la idea de proceso, de algo que se encuentra en continua vigencia. No se formaliza en escritos públicos sino en la existencia de mecanismos periódicos de discusión y análisis. Para ello requiere el apoyo previsto de información constante, de análisis, cálculo técnico y cálculo político. Se trata de una masa selectiva de análisis e información que permite, tomando como referencia la norma, alejarse de ella, revisarla y si las circunstancias lo exigen, cuestionarlas. Se trata de un plan en constante co-producción y evaluación, pero siempre dentro de los marcos de un plan mayor puesto que el plan normativo opera sobre las bases de metas compatibles y consistentes (el consenso) ignorando, dejando de lado o postergando la resistencia de determinadas fuerzas sociales, (el conflicto). El plan normativo supone una coherencia global que deja de lado las fuerzas oponentes o la posibilidad de planes distintos.

La planeación estratégico-participativa supone la existencia de metas conflictivas, reconoce explícitamente a las fuerzas sociales actuando en diferentes sentidos (la heterogeneidad) llegando a asignar a estos oponentes capacidad e iniciativa de acción en la co-producción del plan, aceptando la posibilidad de que éstas fuerzas sociales logren formular su propio plan totalizante y no solamente meras reacciones al plan normativo.

Mientras que la planificación normativa concibe al planificador como un técnico al servicio del político, en la planificación estratégica el planificador es parte de una fuerza social que planifica.

Otra distinción fundamental entre ambas concepciones se refiere a los objetivos y los medios y a la creación de la viabilidad de ambos. Lo normativo provoca un corte entre objetivos y acciones. La realidad se concibe como un sistema controlable desde "afuera", el sistema es visto como el "objeto de transformación" del planificador. La planificación estratégica asume ésta realidad como una totalidad capaz de autoorganizarse, autoregularse, autoplanificarse, el planificador está dentro de ésta realidad como parte de lo planificado, asume la realidad a la que pertenece, se confunde con la fuerza social y lucha por ganar el poder que le permite ampliar el ámbito de la acción planificada. En la práctica esto significaría que el planificador para la comunidad marginada debe identificarse con ésta comunidad o al menos reconocer que lo que sucede en y con la comunidad marginada afecta a toda la sociedad y por lo tanto al sistema educativo en su conjunto.

Los sistemas sociales no son controlables. La realidad está conformada por múltiples fuerzas y grupos sociales que actúan con un sentido no sujeto a leyes decifrables. Asumiendo lo anterior la planificación estratégica es menos ambiciosa e intenta permitir al actor dar su lucha en las mejores condiciones posibles, con el mayor conocimiento de la realidad en que está inscrito y con el mayor cálculo sobre el futuro que le espera. Un futuro que no está sujeto a cronologías rígidas y plazos inexorables. Aunque la planificación estratégica reconoce la importancia del tiempo lo hace partiendo de que

su economía es tan importante como la oportunidad de acción aceptando una actitud más amplia a través de cronologías flexibles.

Mientras que la planificación normativa establece una clara distinción entre diagnóstico y plan, la planificación estratégica aplica un mismo método para analizar el diagnóstico, es decir la historia, como para realizar el plan. El diagnóstico es concebido como "lo ocurrido como reconocimiento de planes o situaciones pasadas", sin ignorar las fuerzas y las resistencias que actúan sobre el grupo social marginado que explican la producción y la existencia de una situación inicial con todas sus deficiencias.

Por ello, mientras que el plan normativo es una gufa pública de orientación, el plan estratégico-participativo es la gufa interna con la que la comunidad tratará problemas de su transformación social, de encuentros conflictivos en situaciones de poder compartido, de captación de potencialidades y realidades capaces de cambiar sus condiciones de marginalidad, de promover un proceso de des-marginalización.

Características del "planificador estratégico"

Cuando la planificación no parte de la "acción intelectual" de expertos, sino de la organización existente en la forma de estructuración y funcionamiento de un grupo social determinado, es necesario referirnos a los actores que llevarán a cabo esta planificación.

Un modelo de planificación en donde la participación ciudadana no se reduce a la intervención sobre elaboraciones previas sino a la co-producción de procesos como caminos alternativos sujetos a modificación y ajuste, requiere de la aclaración de ciertos conceptos básicos :

1) El concepto de situación. Este concepto (Ozbekhan, 1969, y Matus, 1979, 1982) parte de una concepción que propone nuevas relaciones entre planificación y política. La situación es una apreciación

de conjunto hecha por un actor en relación a las acciones que proyecta producir. La realidad adquiere carácter de situación en relación al actor y la acción de éste. Por eso, una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo de cómo está situado el actor y a la acción de éste. La situación es condicionante del actor y de la acción y la acción de los actores es eficaz en la construcción de la situación. La situación existe como una realidad producida, y es como es, porque tiene una estabilidad que es resultante vectorial de los hechos y fuerzas, anteriores y presentes, de los diversos actores allí situados.

Ante el imperativo de la acción el actor necesita obtener una "apreciación situacional" que solo podrá lograr a través de una visión totalizadora. Las parcelas en que se fragmenta el conocimiento y a partir de las cuales éste actor intentará apreciar una situación no proveen de ésta visión global. Al no existir una ciencia de la totalidad social el intento de interconexión de éstas parcelas solo es posible a través de la experiencia que el hombre práctico condensa en una intuición totalizadora. Se trata entonces de una visión totalizadora fundamentada en las ciencias pero que considera como fundamental la experiencia aún no sistematizada en teoría.

2) El concepto de "contexto turbulento". Las estructuras organizativas en las que deben tomarse decisiones de planeación han sido considerados como "contextos complejos, dinámicos, de constantes cambios, bajo gran incertidumbre, difíciles de decifrar e intrincadamente interdependientes de otros contextos" (Baum, 1983). Las fuerzas que originan una situación problemática se definen como "las causas directas, indirectas o contextuales" (Stromquist y otros, 1978) o como la "textura causal" del contexto (Baum, 1983) donde no es posible un conocimiento consistente sobre las relaciones causa-efecto, siendo difícil de identificar la existencia de medios óptimos para metas deseadas.

Los planificadores y otros actores que buscan actuar estratégicamente en éste tipo de contexto turbulento, confrontan dos tipos de problemas que corresponden a dos dimensiones principales de la textura causal: por un lado la calidad de las relaciones causales entre accio-

nes presentes y consecuencias futuras y la claridad de los indicadores de las relaciones entre medios y fines deseados. Esto es debido a que muchas de las acciones serán sujetas a contingencias, producto de la propia incertidumbre mal manejada, producto de estrategias deliberadas por actores opuestos al plan y también por los límites naturales de la habilidad humana cognocitiva (Emery y Trist, 1973).

La sensibilidad a las estructuras organizativas existentes en el contexto social de los grupos marginados requerida para el planificador estratégico para poder responder al desafío intelectual que implica su acción en un contexto calificado como turbulento, lo obligará a una determinada "estrategia mental".

3) El concepto de "estrategia mental". Este concepto se equipara al de "estilo cognocitivo". Aunque en forma especulativa, Kogan (1971), Cole (1975) y Baum (1975), describen determinadas actitudes y capacidades que "el que planifica" debe reunir dentro de un estilo cognocitivo capaz de permitirle elaborar estrategias mentales que lo lleven a entender el contexto organizativo de una comunidad o grupo social en relaciones a decisiones de planeación. Este conjunto de requerimientos funcionales para participar en la planeación apoya la posición que plantea la necesidad de la participación ciudadana para una planeación efectiva y permite visualizar una apropiada división en la labor de conocimiento dentro de un equipo de planificadores y miembros de la comunidad. Los distintos tipos de capacidades que se desglosan mas adelante, ayudan tambien a organizar los procesos organizativos que facilitarán la comunicación y acuerdo entre participantes con diferentes perspectivas y distintos estilos cognocitivos. Esta diversidad sugiere que son necesarios distintos tipos de liderazgos o maneras de guiar el proceso de planeación y que en la conformación de un equipo cada miembro puede encontrar su capacidad y posibilidad de aportar al conjunto.

En la planeación normativa los planificadores asumen su papel de expertos capaces de cubrir todas las tareas intelectuales necesarias para la preparación de un plan. En la planificación estratégica los responsables de guiar el proceso de planeación basan su habilidad en la capacidad de saber recibir y aceptar el apoyo de cada uno de

los participantes del equipo. Este liderazgo no se basa en una superioridad lógica intrínseca al papel del planificador, sino en su habilidad de integrar o persuadir sobre la validez de determinados puntos. El modelo tradicional del planificador tiende a enfatizar actitudes o tareas de tipo intelectual sobre las de tipo interpersonal, el planificador estratégico deberá fortalecer sus habilidades interpersonales sobre las intelectuales.

El estilo cognocitivo de la planificación estratégica no plantea un perfil de las destrezas y habilidades que el planificador deberá desarrollar punto por punto. Sugiere en cambio, tener conocimiento sobre la serie de actividades/capacidades que nacen de una concepción distinta de la tradicional división del trabajo entre planificador y comunidad. Esta serie de atributos planteados a continuación en forma muchas veces dualística y contradictoria, adquieren sentido cuando se aplican a la interacción dialéctica del grupo social en el proceso de planificación. Se trata entonces de las características de un estilo cognocitivo conformado por más de una persona: cuyos principios tendrán, como veremos mas adelante, consecuencias importantes:

a) "Examinación mixta"

Se refiere a la extensión e intensidad en la examinación del contexto de la comunidad marginada. La capacidad de detectar vínculos generales entre distintos actores para despues reducir el foco y ajustar la visión hacia las relaciones relevantes con mayor detalle, es de suma importancia para la planificación estratégica (Etzioni, 1968).

b) "categorización amplia"

Implica la inclusión y exclusión de unidades en la conceptualización de una experiencia individual. Permite la asociación intelectual de fenómenos relativamente divergentes. Empíricamente la "categorización amplia" se asocia con un grado de tolerancia para instancias consideradas como desviadas pero que constituyen potenciales soluciones a problemas. La comunidad marginada aparece como desordenada a los ojos del planificador proveniente de comunidades "integradas", este contexto turbulento esconde diferentes ordenaciones y organización que la "categorización amplia" ayudará a identificar (Kogan, 1971).

c) "Diferenciación conceptual de bajo rango"

Se refiere a la manera en que se divide el contexto en categorías con-

ceptuales separadas. Las diferenciaciones generales son útiles para la planeación porque permiten hacer asociaciones mentales de distintas ideas sin que importen las diferencias superficiales que ellas posean. Empíricamente esta capacidad se asocia con conductas exploratorias y creativas (Kogan, 1971).

d) "Complejidad cognocitiva"

Se refiere al grado en que un individuo experimenta determinados fenómenos en términos relativamente abstractos o concretos. Una mayor complejidad cognocitiva permite una mayor abstracción en la visión del mundo. Esto permite identificar diversidad, conflicto y contradicción en el contexto, permitiendo una mayor confianza al juzgar información aparentemente incongruente. La complejidad cognocitiva ayuda a confrontar tareas donde la introducción de nueva información relativamente ambigua, que incluye la atención a estados psicológicos internos, se acepta ya que no se busca lograr consistencia y total coherencia en la percepción del todo (Baum, 1983).

e) "reflectividad"

La actitud reflectiva se contrasta con la de tipo impulsivo. La complejidad ambigua de un contexto como el de las poblaciones marginadas obliga a una consideración cuidadosa. El planificador debe seleccionar hipótesis, organizar la información y establecer una relación reflectiva ante las alternativas que se plantean, antes de ofrecer respuestas (Baum, 1983). En el proceso de objetivización de la realidad en que está inmerso, el planificador debe ser capaz de distanciarse de esa realidad para verla en su conjunto y establecer una relación dialéctica con ella. Aquí se hace evidente el contraste con el papel del político al nivel de toma de decisiones, cuyos ritmos de acción difieren y que en ocasiones requieren de una actitud ejecutiva que se equipara a la impulsiva.

f) "Diferenciación de información"

Diferenciar, como opuesto a integrar información en categorías amplias resulta de mayor utilidad para apreciar los cambios en un contexto complejo. La necesidad de distinguir experiencias presentes de experiencias pasadas requiere la construcción de sistemas de información que sirvan de memoria y permitan una mayor distinción dentro de una amplia gama diferenciada que permita una mayor capacidad de elaborar relaciones entre ellas (Baum, 1983).

g) "Control flexible"

Se refiere a la posibilidad de desviarse de un objeto de atención hacia actores o fenómenos que no aparecen como centrales pero que pueden ser útiles en la formulación y solución de problemas. Empíricamente el control flexible está asociado con la creatividad (Baum, 1983). En comunidades marginadas donde la estructura de control político no está en todos los casos claramente establecida, es de suma importancia poner atención e incorporar como fuerzas a diversas fuentes.

h) "Tolerancia a experiencias incongruentes o contradictorias"

La tolerancia a la ambigüedad es útil en la planeación estratégica porque permite la aceptación de posibilidades que inicialmente pueden parecer imposibles pero que pueden constituir futuras realidades. Se trata de la capacidad de aceptar variaciones en la voluntad personal para aceptar percepciones distintas a la experiencia convencional. Las ideas radicalmente nuevas tienden a verse en un principio como poco realistas o incongruentes, la capacidad de aceptar lo imprevisto y evaluarlo como posibilidad, constituye una fuente de enriquecimiento a futuros cursos de acción.

4) El concepto de "comunidad sinérgica". El concepto de sinergia aplicado a la comunidad se refiere a la posibilidad de que las fuerzas existentes en la comunidad sean capaces de generar nuevos recursos y expandir, por lo tanto, las posibilidades del grupo social. En la comunidad sinérgica existen redes de reciprocidad e intercambio (Lomnitz, 1976) que pueden constituirse en dirección centrípeta tendiendo a la acumulación de fuerzas de tal forma que la totalidad lograda es mayor que la suma de sus partes (Katz, 1982). Este concepto contrasta con el patrón de comunidad basado en la escasez de recursos donde el individuo se encuentra en competencia con la comunidad percibiendo su contexto en forma fragmentada.

La planificación como acción reflectiva comunitaria.

A pesar de que se constituye en un contexto turbulento, el grupo social marginado constituye un nicho ecológico (Lomnitz, 1976) capaz de generar recursos dentro de una dinámica sinérgica, de proveer a la comunidad de necesidades básicas de sobrevivencia, y aún más. Viviendo bajo condiciones de inseguridad económica crea mecanismos de

bio recíproco y cooperación. Estos mecanismos se rigen por una serie de factores entre los que se incluyen una determinada distancia física y psíquica, igualdad de requerimientos económicos, mas una variable psicosocial que Lomnitz llama: "confianza".

El planificador está buscando identificar los posibles intercambios y vínculos entre actores interesados en la comunidad en función de determinados resultados que espera lograr.

El concepto de participación se basa en la posibilidad de visualizar estas relaciones y ubicar el problema educativo en su contexto para lo cual el planificador necesita construir estrategias, aplicar sus habilidades intelectuales (su forma de pensar) y sus habilidades políticas (su forma de actuar). Pensamiento y acción, al fusionarse en un proyecto de interacción con la comunidad producen el diálogo que estructura el proceso que entendemos como participación.

Cuando la planificación no parte de la acción puramente intelectual de expertos, sino de la organización existente dentro de las formas complejas de estructuración social del grupo marginado, las acciones en progreso que el planificador es capaz de identificar servirán como fundamento al análisis cualitativo sobre las viabilidades de concebir el plan junto con la comunidad.

Por otra parte es necesario reiterar que la problemática local siempre estará incorporada a un proceso general de conocimiento y a caminos metodológicos que permitan interpretarla y transformarla a través de una visión nacional de acción y desarrollo. Esto se lleva a cabo utilizando los elementos que se obtienen del estudio de las condiciones generales sociales, el contexto del grupo social y sus relaciones con la sociedad dominante en su conjunto, con la intención de ordenar y trascender el conocimiento de la problemática local y regional para ubicarla dentro de la complejidad de la problemática nacional.

Las comunidades marginales no son "objetos de transformación" pasivos, a la espera de la intervención de la planificación y su proceso. Para lograr una efectiva participación de la comunidad

no basta partir de "darles conocimiento de sus deberes y derechos" sino de la identificación de las estructuras organizativas de la comunidad para insertarse y apoyar las organizaciones económicas y sociales, existentes o potenciales, promoviendo el conocimiento de las alternativas de apoyo institucional capaces de orientar el proceso.

El planificador estratégico llegará con un conocimiento claro de la implementación de los mecanismos de gestión que sirvan como fuentes de apoyo externas al proceso de planificación así como lo necesario para la creación y producción internas donde el grupo social reivindique su libre voluntad de participación.

Este poder de la comunidad, que el planificador debe ser capaz de ver, es parte de un poder cultural que es materia prima del sinergismo latente en la comunidad y que en el proceso de la planificación participativa, el planificador y la comunidad en diálogo creativo, orientarán hacia un nuevo tipo de producción cultural.

Pierre Furter plantea con claridad estas mismas preguntas críticas: ¿Quién se ocupa colectivamente de la escuela? ... ¿Se trata de una dinámica global común, o por el contrario son movimientos sectorializados?... Tomando como punto de referencia los temas seleccionados y aparentes de reivindicaciones, ¿Cubren éstos todos los conflictos conocidos entre el sistema escolar y la población? ... ¿Cómo se articula este "poder escolar" a un "poder regional" -cultural o no- mas vasto? Así; por ejemplo, ¿Cómo son percibidos éstos movimientos de padres por la colectividad y por los educadores? ¿Figuran en la cultura escolar algunos de éstos temas de reivindicaciones regionales, de resistencias culturales, de estrategias culturales y simbólicas? ¿Son valorizados, desarrollados por el cuerpo docente en actividades oficiales del programa o por el contrario sucede en las actividades paraescolares? ¿Cómo reaccionan frente a éstos intercambios y a éstas alianzas las autoridades, los notables, las colectividades?... ¿Es posible, a través de éstas actividades ver cómo toma cuerpo una producción cultural original?" (1981, p.117-118).

La planificación estratégica toma en cuenta éstas preguntas crí-

ticas. En la búsqueda de respuestas debe sistematizar las actividades existentes en la comunidad marginada con el propósito de permitir a la colectividad actuar y reflexionar sobre su propia acción. Al partir de las reivindicaciones locales, regionales, de sus resistencias culturales estará apoyando la formación de valores nuevos en base a la reformulación de los valores existentes.

El puente que debe concebirse entre el sistema educativo nacional y las comunidades marginadas buscará superar la situación de "marginado" frente a la "gente de razón", no integrará equivocadamente la diversidad cultural (étnica, social) en una reducción a un sector cosificado: "los marginados", sino que trabajará junto a la comunidad para reivindicar su derecho a existir y a participar de la vida política y social con miras a la formación de sociedades nacionales multiétnicas y plurilingües.

La planificación estratégica no se agota con un proyecto o una serie de proyectos aislados, sino que debe conformar un proceso en el que sea posible la suma de acciones que vayan de lo específico a lo general, manteniendo como eje central del proyecto la conformación y robustecimiento de un estado nacional.

En este nivel de la planificación educativa el contenido de los proyectos serán el resultado del conocimiento de la sociedad dentro de una educación crítica que no se detiene en la crítica ni se define solo en función de políticas globales, sino de la acción real y concreta del proyecto nacional en el sitio particular y, sobre todo, a partir de la propia acción del grupo social en su contexto.

Acción y estrategia en la práctica de la planeación participativa.

Hemos hablado de las estrategias mentales y las actitudes del planificador al entrar en contacto con la comunidad marginada, veremos ahora lo que se refiere a la manera en que esta forma de pensar se traduce en acción y estrategia.

no basta partir de "darles conocimiento de sus deberes y derechos" sino de la identificación de las estructuras organizativas de la comunidad para insertarse y apoyar las organizaciones económicas y sociales, existentes o potenciales, promoviendo el conocimiento de las alternativas de apoyo institucional capaces de orientar el proceso.

El planificador estratégico llegará con un conocimiento claro de la implementación de los mecanismos de gestión que sirvan como fuentes de apoyo externas al proceso de planificación así como lo necesario para la creación y producción internas donde el grupo social reivindique su libre voluntad de participación.

Este poder de la comunidad, que el planificador debe ser capaz de ver, es parte de un poder cultural que es materia prima del sinergismo latente en la comunidad y que en el proceso de la planificación participativa, el planificador y la comunidad en diálogo creativo, orientarán hacia un nuevo tipo de producción cultural.

Pierre Furter plantea con claridad estas mismas preguntas críticas: ¿Quién se ocupa colectivamente de la escuela? ... ¿Se trata de una dinámica global común, o por el contrario son movimientos sectorializados?... Tomando como punto de referencia los temas seleccionados y aparentes de reivindicaciones, ¿Cubren éstos todos los conflictos conocidos entre el sistema escolar y la población? ... ¿Cómo se articula este "poder escolar" a un "poder regional" -cultural o no- mas vasto? Así; por ejemplo, ¿Cómo son percibidos éstos movimientos de padres por la colectividad y por los educadores? ¿Figuran en la cultura escolar algunos de éstos temas de reivindicaciones regionales, de resistencias culturales, de estrategias culturales y simbólicas? ¿Son valorizados, desarrollados por el cuerpo docente en actividades oficiales del programa o por el contrario sucede en las actividades paraescolares? ¿Cómo reaccionan frente a éstos intercambios y a éstas alianzas las autoridades, los notables, las colectividades?... ¿Es posible, a través de éstas actividades ver cómo toma cuerpo una producción cultural original?" (1981, p.117-118).

La planificación estratégica toma en cuenta éstas preguntas crí-

ticas. En la búsqueda de respuestas debe sistematizar las actividades existentes en la comunidad marginada con el propósito de permitir a la colectividad actuar y reflexionar sobre su propia acción. Al partir de las reivindicaciones locales, regionales, de sus resistencias culturales estará apoyando la formación de valores nuevos en base a la reformulación de los valores existentes.

El puente que debe concebirse entre el sistema educativo nacional y las comunidades marginadas buscará superar la situación de "marginado" frente a la "gente de razón", no integrará equivocadamente la diversidad cultural (étnica, social) en una reducción a un sector cosificado: "los marginados", sino que trabajará junto a la comunidad para reivindicar su derecho a existir y a participar de la vida política y social con miras a la formación de sociedades nacionales multiétnicas y plurilingües.

La planificación estratégica no se agota con un proyecto o una serie de proyectos aislados, sino que debe conformar un proceso en el que sea posible la suma de acciones que vayan de lo específico a lo general, manteniendo como eje central del proyecto la conformación y robustecimiento de un estado nacional.

En este nivel de la planificación educativa el contenido de los proyectos serán el resultado del conocimiento de la sociedad dentro de una educación crítica que no se detiene en la crítica ni se define solo en función de políticas globales, sino de la acción real y concreta del proyecto nacional en el sitio particular y, sobre todo, a partir de la propia acción del grupo social en su contexto.

Acción y estrategia en la práctica de la planeación participativa.

Hemos hablado de las estrategias mentales y las actitudes del planificador al entrar en contacto con la comunidad marginada, veremos ahora lo que se refiere a la manera en que esta forma de pensar se traduce en acción y estrategia.

La organización del proceso de planeación se estructura en la relación dialéctica de las actividades del planificador (que aplica su estilo cognocitivo a los problemas de organización de la comunidad), y los participantes de ella que dan cuenta al planificador de su organización y capacidad de integración al proceso de planeación.

No existe un modelo ideal para el papel del planificador en su interacción con la comunidad. Su papel depende de las características de la situación y de los recursos y atributos del planificador y los miembros de la comunidad que participarán en la planeación. El rol del planificador estratégico puede identificarse en la siguiente forma: por una parte es un miembro de la Secretaría de Educación que intercede entre ésta y el grupo social bajo su escrutinio y que representa los puntos de vista y los intereses de la comunidad en el proceso de planeación. Por otra parte es un promotor que combina habilidades políticas y técnicas para promover posiciones, avances y logros en el proceso burocrático de planeación. En pocas palabras se trata de un planificador técnicamente competente y un hábil organizador político.

No es deseable, quizás tampoco posible, que un solo planificador trate de llevar adelante la tarea que el modelo implica. Lo que es importante es que la oficina de planificación y sus miembros tengan conciencia de las capacidades requeridas para el proceso de planificación para poder identificar y conformar en conjunto estos requisitos que permiten llevar un proyecto hacia sus fines. Esto permite que éstas capacidades requeridas no deban estar reunidas en individuos aislados. Un técnico competente, por lo tanto, no deberá por necesidad ser un buen estratega político, pero deberá entender y apoyar el rol del estratega político en relación a los aspectos técnicos del proceso. De la misma manera el planificador que trabaja por la adopción de un determinado curso de acción estará preocupado por los aspectos de su implementación o al menos deberá apoyar y entender el papel de aquellos dedicados a su implementación.

Este manejo de diferentes lenguajes que representan diferentes estilos cognocitivos e intereses hace del planificador un intérprete en diversas direcciones: ayudando a la comunidad a traducir sus problemas a un lenguaje comprensible para la institución pública y apropiado para el proceso de planificación, ayudando a que la comunidad pueda entender el análisis técnico de los lineamientos del sector público en términos de intereses sociales y políticos para la comunidad. El planificador se encuentra constantemente en búsqueda de vocabularios comunes que permitan la comprensión de todas las partes interesadas sin que pierdan su significado.

Esta búsqueda de vocabularios comunes representa de por sí un proceso educativo que ayudará al reconocimiento de diferentes voces al interior de la comunidad, así como entre la comunidad y la Secretaría, es decir, entre la particularidad del grupo social marginado y el sistema nacional de educación.

Asimismo dentro de éste proceso de diálogo y entendimiento, el planificador integra información acerca de los intereses políticos de los diversos grupos que participan en el proceso de planificación lo que amplía la posibilidad de responder con claridad a las expectativas que la comunidad tiene sobre su participación en la toma de decisiones. Esto facilita a las diferentes partes que actúan en el proceso de planificación a tener una apreciación de la estructura de poder y de los procesos de control sobre éstas fuentes e identificar con claridad las diferencias de intereses entre la comunidad y las partes que las componen y la Secretaría de Educación y sus metas y objetivos. Este tipo de proceso estimula a los ciudadanos a aumentar la presión pública sobre aquellas instancias del gobierno que pueden responder ante los problemas que la comunidad no puede resolver por sí misma. Esto llevará a que el planificador se encuentre con las limitaciones propias de su dominio e incluso las del dominio de la Secretaría de Educación reconociéndolos como demasiado estrechos en relación a los mismos problemas que en un principio parecieron "minúsculos" .

Cuando el planificador y la comunidad, en el análisis de sus problemas e intereses, llegan a éste punto se hace evidente la necesidad de una colaboración intersectorial que planteará otro nivel de conflictos de interés (entre sectores y grupos sociales en situaciones específicas) y otra dimensión de la planificación. El planificador junto con la comunidad, hacen evidente sus límites y asumen su tarea como una parte de este conflicto de procedimientos

En otras palabras en la definición de los cursos de acción y sus alcances, el proceso de planificación participativa significa un esfuerzo importante hacia la aceptación de reglas básicas de procedimiento que permitan llegar a acuerdos.

Esta reconstrucción hipotética del proceso de interacción comunidad-planificador se confirma en el estudio de algunos casos que podríamos considerar como de planificación estratégica, entre los que sobresale el de la República de El Salvador y el proceso de reforma y planeación educativa en el Ministerio de Educación de 1964 a 1977 (McGinn y Warwick, 1981). En este proceso "se desarrolló una apreciación de la estructura de poder, de los fundamentos políticos de las organizaciones humanas y los procesos de control sobre las fuentes de poder El éxito de la planeación educativa en El Salvador se debió, más que nada, a la astucia de personas que sabían aprovechar la imagen y técnicas de su profesión para imponer y defender sus ideas e intereses" (p.31).

El planteamiento de estrategias dentro de un plan que toma en cuenta la situación y plantea un proceso que "precede y preside" la acción abarca entonces tres tareas básicas:

- 1) La formulación de una propuesta
- 2) La adopción de la propuesta por los que decidirán su puesta en marcha,
- 3) La implementación de la misma por un equipo de programación.

Estos tres niveles se sobreponen unos con otros y los mismos actores pueden estar envueltos en los tres. Lo que es cierto es que el planificador debe influir en cada uno de ellos identificando cursos

de acción, facilitando la participación de la comunidad, apoyando ciertas posiciones de los miembros de la comunidad que represente los cursos de acción mas adecuados para lograr fines acordados. El planificador se convierte en un representante político de los puntos de vista de la comunidad. Los límites entre lo técnico y lo político estarán siempre sujetos a tácitas o explícitas negociaciones entre el planificador y el nivel de toma de decisiones. Esta negociación abarca las reglas básicas del proceso de planificación donde el planificador es el interprete capaz de traducir las preocupaciones concretas elaboradas junto a la comunidad.

El planificador amplía la visión del nivel de toma de decisiones al aportar planteamientos que trascienden los aspectos técnicos e incluyen un significado y un sentido político. El planificador durante la preparación de propuestas con la comunidad asume el papel de promotor de dichos cursos de acción frente a la toma de decisiones. Ya no es el proveedor de soluciones desinteresadas como alternativas a seleccionarse sino que por el contrario aporta una información organizada que sirve a un propósito y es consecuente con una posición de valores que representa intereses creados y asume una situación.

La planificación desde ésta perspectiva llega al nivel de toma de decisiones con el poder otorgado por un proceso de participación colectiva. Representa para aquellos que harán decisiones la síntesis de fuerzas e intereses que incluye lo técnico y lo político. El proceso de planificación abarca en esta forma la fuerza necesaria de negociación, suficiente para influir en éstas decisiones y formar parte de su implementación.

IV. Instancias de Planeación Estratégica

Pese a la importancia de la planeación educativa en América Latina, sabemos relativamente poco de como se ha llevado a cabo y cuales han sido sus efectos. Por lo tanto es difícil defender nuestra afirmación de que el planteamiento normativo es el dominante entre los planificadores en educación hoy en día. Especialmente notorios por su virtual ausencia son estudios acerca de la práctica de la profesión por los planificadores (en contraste con estudios de teoría de la planeación o críticas a planes y reformas).

Esta sección del presente trabajo propone ilustrar aspectos de la planeación estratégica mediante ejemplos tomados de experiencias ya realizadas. Disponemos de cuatro fuentes de información sobre ellas, dos estudios que describen la estructura y organización de la planeación educativa en América Latina; trabajos que describen el proceso de planeación para reformas en México, El Salvador y Chile; descripciones oficiales de los primeros adelantos de regionalización de la educación en América Latina, y descripciones de seis proyectos de educación para grupos "culturalmente diferenciados". (La expansión de REDUC (Schiefelbein, 1982) y de otros sistemas de información promete mas información sobre programas, proyectos y planeación para comunidades marginales. Para completar este análisis el lector puede consultar trabajos sobre el diagnóstico en comunidades marginadas, por ej. Martinic y otros, 1980; Tezanos y otros, 1982; y sobre la formación de maestros en dichas comunidades véase a Bacal, 1982; Tedesco, 1982; Verástegui, 1982).

Con estos documentos quisieramos ilustrar y hacer comentarios sobre distintos aspectos de la planeación estratégica. La tarea es difícil porque solo en los documentos sobre los casos en la planeación de reformas educativas, existen descripciones sobre el proceso mismo de planeación.

La Organización de la Planeación Educativa Nacional.

Los estudios sobre la organización de la planeación en América Latina se ocupan solamente de la oficina central aunque sugieren algunos factores importantes de la planeación estratégica. Farrell (1974) analizó la relación para el período 1960-1970 entre algunos indicadores de desarrollo social y económico y la creación de oficinas de planeación, basándose en datos estadísticos a nivel nacional. Sus resultados indican que la planeación se encuentra mas institucionalizada en aquellos países donde las fuerzas militares permanecen fuera de la vida política, que están o han pasado recientemente por un período revolucionario, y que tienen un alto grado de "habilidad de procesamiento de información". Por esto último Farrell entiende que existen en la sociedad instituciones y formas culturales que facilitan su capacidad, como colectividad, de reaccionar flexiblemente a eventos nuevos que ocurren dentro y fuera del contexto nacional. Países con gobiernos civiles y una cultura "revolucionaria" (de tinte derechista o izquierdista), tienden a estar mas conscientes de la necesidad de organizarse en la búsqueda de metas nacionales y por lo tanto recurren a la planeación. Interpretamos este estudio como sugiriendo que son las sociedades complejas, pero con instituciones sociales que facilitan la comunicación entre distintos estratos, clases sociales, regiones, sectores, etc. las que mas pueden aprovecharse de la planeación.

El estudio realizado por Correa (1975) intentó empíricamente explicar los determinantes en la realización de las metas de los planes educativos. Comparó la precisión en alcanzar metas de matrícula para los tres niveles de educación en distintos períodos de planeación (durante 1960-1970) en los países latinoamericanos, según distintos aspectos de la oficina central de planeación educativa de los países. Como resultado sus datos mostraron que el tamaño de la oficina de planeación no es un factor importante, mientras que la claridad de la información disponible es un factor crucial. Los países que mas fallaron en la realización de sus me-

tas (por no alcanzarlas o por excederlas) fueron aquellos cuyos sistemas de estadística educativa producía información muy agregada. Los países que empleaban estadísticas y análisis basados en unidades mas pequeñas (es decir, al nivel municipal o distrital) tuvieron más éxito. También resultó de suma importancia la coordinación entre la oficina de planeación educativa y otras oficinas sectoriales de planeación. En la medida en que las metas del plan fueron fijadas más por técnicos que a través de un proceso político, menos éxito tuvo el sistema en alcanzarlas. Estos resultados nos llevan a apoyar la necesidad de una planeación descentralizada y con participación local.

Planificación de reformas educativas.

Aún cuando el enfoque de la planificación de reformas educativas ha sido a nivel nacional, los estudios de casos disponibles apoyan las aseveraciones hechas en la Sección III de este trabajo respecto a la importancia de un enfoque estratégico-participativo. Beneviste (1970) en su recuento de los esfuerzos infructuosos de reforma educativa por la planeación en México al final de los años sesenta, revela claramente las limitaciones de la planeación normativa en un sistema complejo. Los planificadores ignoraron las distintas fuerzas sociales interesadas en la educación y al terminar sus informes se encontraron sin una audiencia interesada.

Durante muchos años en Chile y El Salvador los planificadores normativos también trataron sin éxito de desarrollar planes que pudieran ser implementados, aunque ambos países lograron más tarde implementar reformas significativas (las experiencias se reportan en McGinn, Schiefelbein y Warwick, 1979; McGinn y Warwick, 1981; Schiefelbein, 1975). Los planificadores que tuvieron éxito partieron de hacer caso omiso de los principios básicos de la planeación normativa. No se preocuparon por lo que "debía ser" concentrándose en lo que "era posible". Usaron entonces una variedad de técnicas para desarrollar organizaciones humanas que pudieran mas tarde producir las realidades escogidas de la lista de objetivos posibles. Planificaron no solo aquellas personas formalmente designadas

como tales, también otros asumieron ese papel, y éstos "planificadores" también se caracterizaron por su capacidad para la examinación mixta, la diferenciación conceptual de bajo rango, su reflectividad, tolerancia a experiencias incongruentes y control flexible. Citamos a uno de ellos:

"Cualquier propuesta de desarrollo inevitablemente dará resultados no gratos para uno o mas miembros o elementos del sector considerado...

El proceso de planeación sólo será válido si garantiza una cierta capacidad administrativa que establezca la base de negociación necesaria para reconciliar o comensar las diferencias...

Sólo pueden sacarse propuesta de planeación con sentido si los agentes responsables de la ejecución de las normas propuestas se incorporan en la fase inicial del proceso de planeación...

El objetivo de la tarea de planeación y organización consiste en lograr no solo un "ciclo completo" a corto plazo dentro del proceso sino también en establecer una base de negociación continua para reconciliar los intereses en conflicto durante el proceso de ejecución...

El sector educativo funciona dentro de un medio ambiente fluctuante entre la incertidumbre y la casi-certeza y viceversa...

Las incertidumbre ambientales nos sugieren tecnologías complejas para la tarea de planeación y organización, lo cual, a su vez demanda "interdependencias recíprocas" entre las partes competentes. Además, la dirección heurística del proceso requiere de flexibilidad y adaptabilidad organizativa" (Zuñiga, 1971, pp. iv-v).

Los estudios de caso, aunque no fueron escritos desde una perspectiva de planificación estratégica, apoyan muchas de las hipótesis planteadas arriba.

Planificación para la regionalización.

Otra fuente de información en la planificación es la creciente literatura sobre regionalización y descentralización de la educación y otros servicios públicos. Mientras que pocos de éstos reportes tratan explícitamente con el modelo o proceso de planificación empleado, el análisis de las innovaciones propuestas o desarrolladas permite alguna inferencias acerca de la naturaleza de la planeación utilizada. En ésta sección nos proponemos hacer una breve revisión de algunas experiencias en la planeación de la regionalización educativa en varios países. Nuestro propósito es sugerir como es y como se puede usar la planeación estratégica para el desarrollo de una educación apropiada para las comunidades marginadas.

El material que vamos a reseñar se preparó con propósitos distintos de los nuestros y por lo tanto no responde a todas las preguntas que nos hacemos. Además es posible que nuestras interpretaciones no se encuentren directamente relacionadas con las intenciones de los autores. Nuestro objetivo no es evaluar las experiencias, no existe la suficiente información para hacerlo. La intención es simplemente ilustrar la gama de diferencias que ocurren cuando se hace planificación educativa para la regionalización. Creemos que éstas experiencias reflejan diferencias entre los planteamientos normativo y estratégico.

La regionalización de la educación no es algo nuevo, pero su interés ha renacido en años recientes, especialmente como resultado del Consenso de Bogotá. Informes de lo que han hecho siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua y Venezuela) en materia de regionalización se publicaron en La Educación (1981, 1982). Existe además una evaluación de la Reforma Administrativa llevada a cabo en Colombia (Hanson, 1983) y alguna información preliminar sobre la descentralización de la educación en México, (McGinn, Orozco, Street, 1981; McGinn, Street, 1982; Street, 1983). Se en-

cuentra disponible una revisión de experiencias en nuclearización en Perú (Cardo, 1982).

Los planteamientos de la regionalización pueden analizarse utilizando el criterio sobre la operación del planificador estratégico presentado en la Sección III.

1. Situación. Los planificadores normativos tienden a definir la "situación" como un estado sobredeterminado, mientras que el planificador estratégico ve la situación como un momento en el transcurso de la historia sujeto a cambios a través de la acción. Esta diferencia en perspectivas se refleja en la manera en que los planificadores definen el objetivo de su trabajo. En un extremo, el objetivo se establece en términos de la maximización de la eficiencia del actual sistema de educación y gobierno. Por ejemplo:

"...la estrategia de centralización política y la descentralización administrativa ... permite al Ministerio de Educación Nacional delegar en sus entidades territoriales la administración directa de la educación y sus recursos fiscales lográndose de éste modo que el organismo central pueda cumplir con las funciones de planificar, dirigir, reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional" (La Educación, 1981, p.102).

"...el proceso de regionalización constituye un fundamental recurso para el ejercicio real de la función de gobierno, y que garantiza tanto la cobertura integral de las acciones como la recepción oportuna de las demandas y requerimientos de la comunidad..." (La Educación, 1982, p.5).

Una posición intermedia en ésta dimensión podría ser un objetivo que enfatizara la participación y el control de los sistemas educativos locales (regionales), que podrían o no orientarse hacia una mayor eficiencia. La siguiente cita parece captar dicho espíritu:

"...contempla la efectiva participación de la gestión educativa a través de un modelo de regionalización educativa con la delegación de funciones a instancias administrativas que permiten responder a las necesidades y características de la región o lugar y a canalizar el flujo necesario de demandas y expectativas destinadas a enriquecer las políticas educativas" (La Educación, 1982, p. 85).

Creemos que estos dos tipos de objetivos no causarían grandes cambios en la estructura del sistema educativo nacional (aunque pueden crear contribuciones importantes para su operación), y en consecuencia tendrían poco impacto en las relaciones de marginalidad. Son consecuentes con una visión de la "situación" en la que no es necesario un cambio estructural o en donde ningún cambio estructural es posible.

Un objetivo de tipo estratégico pondría énfasis en el desarrollo de un proyecto nacional con una heterogeneidad considerable entre localidades. Algunos países proponen hacer eso:

"...se parte del concepto de que la sociedad, aún ante la realidad de una nación-estado que se debe considerar y respetar en lo que se refiere al elemento de unidad nacional, es diferenciada en su composición... Es una sociedad en la que se pueden distinguir diferencias que se deben superar porque están basadas fundamentalmente en desigualdades e injusticias mas o menos profundas; y para lograr esta superación se hace necesario un enfoque integral del desarrollo del país, no solamente un enfoque educativo. Por otro lado, existen también diferencias que, mas bien en lugar de superar, se deben afirmarm respetar y cultivar: diferencias que se relacionan directamente con la identidad, las costumbres, la idiosincracia de distintos grupos" (La Educación, 1982, p.45).

Esta afirmación de objetivos difiere de las dos anteriores al insistir en mantener la dialéctica entre nación y comunidades componentes desplazándose hacia un nuevo conjunto de relaciones que pueden

promover el desarrollo de la nación en su conjunto. Tal objetivo solo puede sostenerse si el planificador está convencido que la situación puede cambiarse a través de la acción humana.

2. Textura Causal. Las dos propuestas a la planificación difieren también en la forma de percibir como ocurren las cosas. La planeación normativa tiende a asumir una estructura de poder vertical, controlada en su mayor parte por la autoridad central. Una de las formas de regionalización plantea mantener toda la autoridad en el gobierno central, pero dispersando el ejercicio de esa autoridad geográficamente a través de la creación de mini-ministerios de educación en los diferentes Estados. Esta propuesta se conoce como des-concentración y su funcionamiento se optimiza en una situación estable.

Pero muchos de los países de América Latina enfrentan un contexto turbulento tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con el sistema capitalista mundial. Por consecuencia, los gobiernos centrales se ven imposibilitados de ejercer un control rígido sobre todas las regiones del país y deben negociar con frecuencia relaciones de poder con grupos que representan intereses regionales. En esta situación la des-concentración crea la oportunidad para que los grupos regionales desvíen el poder del centro, provocando una descentralización del poder. Por ejemplo, un representante del Ministerio puede ser cooptado por los intereses económicos y políticos de la región a la que está asignado, o puede formar alianzas con facciones dentro del ministerio en contra del ministro.

En ocasiones la desconcentración actúa restando poder al sindicato nacional de maestros y también puede amenazar con diluir el poder de la autoridad central (McGinn, Orozco y Street, 1981; McGinn y Street, 1982). La planeación normativa produce este tipo de errores porque no proporciona medios para analizar la serie de fuerzas sociales que producen las situaciones. Al apartarse de la "política" prácticamente garantiza la no obtención de éxito.

Un planteamiento intermedio sería comenzar con la descentralización, otorgando a las autoridades regionales el derecho a

designar sus representantes dentro de la estructura central dominante de poder. Por ejemplo:

"La consulta popular sobre fines y objetivos de la educación recogerá las demandas de los grupos organizados y entidades colectivas a nivel de municipios y departamentos, en cuanto a recomendaciones para el mejoramiento del sistema educativo... Estas demandas pueden contribuir a ofrecer a las autoridades del Ministerio de Educación, criterios y opiniones valiosos ... sobre problemas actuales y perspectivas de la educación..." (La Educación, 1982,p.90).

El estímulo de una participación de éste tipo es una forma de compartir la autoridad del gobierno central con los intereses regionales que en el tiempo darán forma al sistema nacional. La estructura del sistema de gobierno permanece dictada por el centro, pero la técnica le proporciona al planificador información con la que puede vincular esfuerzos nacionales con preocupaciones locales que pueden resultar en movilización de apoyo al proyecto.

Es posible imaginar una tercera variedad en la que el gobierno central permite a cada región organizar su propia forma de gobierno (siempre respetando los derechos individuales constitucionales), de acuerdo a las idiosincrasias de la región. La región continúa respondiendo a la autoridad central pero ya no es parte de ella. Deja de ser un objeto pasivo de transformación para transformarse en un sujeto dinámico que contribuyendo a su propio desarrollo contribuye a su vez en el desarrollo de la nación. Este tipo de planteamiento sería sinérgico. No encontramos ejemplos de éste tipo en los patrones organizacionales del material revisado. (Comentarios sobre su funcionamiento en Europa pueden verse en Furter, 1981.)

3.Estilo Cognocitivo. La tercera dimensión describe el tipo de información utilizado por los planificadores y personas al nivel de toma de decisiones. En la propuesta de planificación normativa, "regionalización" significa que las normas desarrolladas en el centro se implementarán al nivel local tomando en cuenta sus condiciones.

El uso de instrumentos de diagnóstico como el Mapa Escolar y otros procedimientos de la micro-planificación desarrollados por la oficina central de planeación, permiten poca flexibilidad. La verdadera fuerza del procedimiento - su habilidad para sugerir asuntos relevantes a los planificadores locales con poca experiencia - requieren reducir categorías y nivelar percepciones, esto tiende a confundir los rasgos únicos de la localidad que va conduciendo lo posible en ese contexto.

No se trata de encubrir una condena a las técnicas de la micro-planeación. Estas técnicas y métodos pueden utilizarse en una variedad de formas, el planificador estratégico puede hacer uso del Mapa Escolar. El punto es que ésto no constituye la información suficiente para el nivel local si el diseño proviene del nivel central. (Para ejemplos ver: Stromquist y otros , 1978; Oficina de Planeación Educativa, 1982).

En una posición intermedia a ésta dimensión , los planificadores (centrales o locales) hacen diagnosis al nivel local que serán utilizados en el desarrollo de planes locales. Estos planes pueden o no estar supervisados por el centro - el punto crítico es que no sean derivados de normas centrales relacionadas con como debe operar el sistema.

"El concepto "calidad de la educación" adquiere un significado muy particular, dentro del contexto de la regionalización. Ya no se habla de "calidad" en términos generales y nacionales, sino que ésto se hace dentro del contexto de un mayor acercamiento a la realidad institucional, local y regional. Puesta la educación en una perspectiva regional, la calidad del producto educativo esperado está en relación directa con las respuestas que pueda dar a las necesidades e intereses de una región determinada"

(La Educación, 1982, p.71).

Muchos de los ejemplos de regionalización parecen haber alcanzado en principio éste punto, pero el análisis de las experiencias reales en un país sugieren que las normas nacionales continúan siendo implementadas en forma homogénea a través de las regiones (Cardo, 1981), a pesar de los esfuerzos contrarios.

Quizás esto ocurre porque las necesidades y los intereses de la región se miden utilizando categorías de análisis desarrollados en el centro, categorías que no logran captar la variedad de necesidades y su expresión a lo largo de regiones heterogéneas.

El extremo más estratégico dentro de ésta dimensión no solo incluye regiones desarrollando sus propios planes y programas, sino que involucra a planificadores centrales en el análisis de aquellas experiencias para la determinación de políticas nacionales. Dentro de éste planteamiento los planificadores comenzarían identificando acciones en progreso, esto es, estarían viendo de que manera la región ya se encuentra tratando de resolver los problemas educativos que enfrenta. Algunos de éstos esfuerzos pueden constituir posibles soluciones, en el caso de tener el apoyo apropiado. La investigación del planificador podría indicar tanto las posibilidades de éxito en la generalización de diseños alternativos, como los requerimientos de recursos para cada uno de ellos. Podría, además, transferirse algunas de las inventivas de una región a otra en donde las condiciones permitirían mejores logros. Esta clase de planeación requiere mas que la suma de distintas demandas de servicio -como se hace en la planeación normativa. Un proyecto nacional para una sociedad compleja debe buscar sintetizar las soluciones ofrecidas por las regiones para entretejerlas en el tapiz que represente la identidad nacional.

4. Curriculum. La cuarta dimensión de la planificación para la regionalización se encuentra en la naturaleza del curriculum que se desarrolle. El corazón del sistema educativo y su mas dura prueba para la regionalización o el control local reside en el contenido, método y proceso de la enseñanza-aprendizaje. El planificador normativo define regionalización del curriculum como el desarrollo de material suplementario que se puede usar en adición a los materiales nacionales, o que permite la adaptación del curriculum nacional a condiciones locales, sin cambiar los objetivos básicos. En un país los libros de texto nacionales pueden venir acompañados por lecturas que proveen información acerca de determinada región. En otros países, los planificadores nacionales asesoran a los sistemas

regionales de la educación a adaptar materiales que se ajusten a las condiciones de dicha región.

"...el actual sistema de administración educacional entrega la tarea de preparar los programas de estudios a los organismos técnicos de nivel central...en tanto que su desarrollo y vitalización a nivel regional y local corresponde a (las autoridades regionales)...resguardando así una línea de contenidos esenciales a nivel nacional y confiriendo a los programas la conveniente flexibilidad y apertura a la adecuación regional..." (La Educación, 1982, p.17).

Este es el planteamiento de la escolarización. Supone un aprendizaje pasivo que responde positivamente a cualquier forma de insumo escolar. Establece como su propósito la reproducción de la "cultura", olvidando que la cultura se vive y cambia constantemente y es el resultado de la acción humana, tanto como su determinante.

Una posición intermedia permite a las regiones desarrollar un curriculum local a base de sus características propias. En éste caso, los objetivos se definen no solo desde la perspectiva del centro o de la nación, sino desde la región. Se crea así una oportunidad para que la escuela sea el centro de educación crítico que emerge de la acción sinérgica de la comunidad. Sin embargo ésta propuesta es parcial y no lleva a la realización de un proyecto nacional.

La propuesta de planificación estratégica enfatizaría el desarrollo de un curriculum de diseño local sobre asuntos regionales y nacionales. Los logros de la integración nacional deberían perseguirse no a través de la homogeneización de lo que se les enseña a los estudiantes, sino desarrollando ciudadanos bien entrenados para participar activamente en las instituciones políticas, sociales, económicas y culturales del país. En ésta propuesta, los planificadores nacionales desarrollarían descripciones de los productos deseados (aprendizaje real de destrezas, valores, conocimientos) a un nivel nacional. Los planificadores regionales harían lo mismo para sus regiones y localidades. Luego,

cada localidad o región, inventaría las maneras de enseñar mas efectivas para alcanzar los objetivos indicados y su éxito tendrfa repercuciones hacia el exterior (Para una discusión del esquema organizacional necesario para esta clase de planificación de un país dado, ver: McGinn, Orozco y Street, 1981).

5. Producción y consecuencias. Finalmente, para describir los proyectos de regionalización hay que tener en cuenta la producción y el resultado de los logros del momento. Es aquí donde nuestra revisión resulta insatisfactoria pues pocos proyectos de regionalización han venido operando el tiempo suficiente como para haber sido evaluados sistemáticamente. El planificador normativo buscaría evidencia que muestre el aumento de movilización de recursos. Algunos proyectos parecen haber tenido éxito al respecto.

"Las evaluaciones realizadas...han permitido constatar entre otros, los siguientes logros:

- Coordinación del trabajo escolar a partir del diagnóstico y planeamiento integrado de los centros docentes.
- Integración de las comunidades a las labores curriculares del plantel.
- Redistribución de los recursos humanos con el proposito de ampliar el servicio hacia poblaciones desatendidas.
- Creación de organizaciones comunitarias que respalden la acción educativa dentro de los núcleos." (La Educación, 1981, p.108).

Una posición intermedia con mayores posibilidades de éxito sería la regionalización que crea innovaciones en el curriculum. Solo encontramos un estudio que evalúa éste esfuerzo de regionalización en términos de innovación curricular (Cardo, 1981).

En dicho estudio se concluyó que las relaciones escuela-comunidad mejoraron obteniéndose como consecuencia un aumento en la retención de estudiantes. Sin embargo esto no provocó el surgimiento de nuevos programas curriculares.

Una evaluación definitiva, capaz de reflejar una propuesta estratégica a la planeación desarrollada en su totalidad, buscaría

confirmar que los nuevos programas generados a través de la regionalización eran mas relevantes en su situación , reflejados en la capacidad de los egresados para definir sus propios proyectos y llevarlos a cabo. Se trata de un tipo de investigación rigurosa para la que los estudiosos aún no tienen las herramientas metodológicas necesarias.

Obstáculos a la regionalización

Es comprensible que sobre una experiencia tan reciente no exista suficiente información publicada. Nos interesan en particular estudios sobre las dificultades encontradas para llevar a cabo la regionalización de la educación.

El análisis normativo de las dificultades para la implementación de la planificación se concentra en las desviaciones del plan "racional". Siendo el plan normativo un puro deber ser, por lo tanto no llega a constituir un plan cuyo propósito sea la acción concreta a partir del presente mismo. El plan así concebido resulta incompleto, pues se refiere principalmente al mundo de las ideas, sin precisar las herramientas que construyan su propia viabilidad. Es por ello que los obstáculos mas comunes para la regionalización son los que se relacionan con la capacidad de producir hechos que alteren las situaciones y posibiliten estrategias y tácticas de lucha para construir la propuesta en la realidad. Obstáculos como la no provisión de recursos o su extemporaneidad, la insuficiencia de personal o su entrenamiento equivocado, la falta de contribución de otras oficinas en el tiempo esperado y en la medida correcta, el volumen de tramitación que dificulta la coordinación de esfuerzos, etc. son los mas característicos.

Lo que sobresale en esta situación es que mientras la lista de fallas puede dar una información adecuada de las deficiencias, no es suficiente para llegar a explicarlas. No se analiza porque

ocurren, o porqué el planificador no las anticipó , y por lo tanto no sugiere como corregirlas en el futuro.

El punto que la planificación normativa señala como responsable de las deficiencias en la implementación de un plan es la "política" (ver Hanson, 1983). Esta explicación que corresponde a una visión "desde afuera" del sistema que se planifica no es útil e impide analizar la estructura política y sus procesos de tal modo que permite al planificador modificar su conducta para mejorar la implementación.

La siguiente evaluación de la experiencia de un país en la regionalización presenta parte de la dinámica política que limita la efectividad de la planificación regional (normativa).

"Algunos obstáculos significativos aún persisten aunque ha habido un considerable adelanto en relación a los aspectos técnicos de la regionalización y la planificación regional. El principal obstáculo consiste en la resistencia de grupos representativos de los intereses de regiones mas desarrolladas a los esfuerzos del gobierno de aumentar los beneficios concedidos a las regiones mas pobres... Puede observarse también el surgimiento, en ocasiones, de mecanismos sutiles que devuelven a las regiones más desarrolladas recursos destinados para las mas pobres. Aún con los resultados positivos arriba señalados con relación al desarrollo de las regiones pobres, la brecha con relación a las regiones mas avanzadas permanece igual y en algunos casos aumenta (La Educación ,1981, p.94).

Lo que aquí falta es un análisis de la textura causal que permitiría al planificador desarrollar estrategias para vencer las resistencias creadas por las regiones mas desarrolladas. Debido a que la planificación normativa se enfoca en "lo que es" y propone

lo que debe ser" en vez de "lo que puede ser" generalmente omite incluir como parte del proceso de planificación, el desarrollo de las condiciones necesarias para su implementación.

Para el planificador interesado en la implementación, análisis del siguiente tipo pueden ser más útiles:

"La actitud promedio de los maestros en relación a la Reforma Educativa fué de rechazo e indiferencia debido en parte a su bajo nivel (de entrenamiento) y a la innegable incapacidad de ofrecerles un status profesional y un salario compatible con su nuevo status" (Cardo, 1981:9190).

Esta revisión también nos muestra la resistencia de las escuelas de sectores privados que no encuentran incentivos en participar en el sistema regional. Se menciona que:

1. A las escuelas del sector privado no se les proveyó de incentivos pero éstas escuelas tenían valiosos recursos subutilizados.

2. No se les dió participación en la toma de decisiones en las nuevas organizaciones a personas que ya se encontraban en otras (sindicatos, partidos políticos, clubes) mediante las que hubieran podido expresarse.

3. La regionalización de la educación sin regionalización intersectorial limita la escuela al currículo "académico", reduciendo considerablemente el impacto que la regionalización pueda tener en áreas marginales, y

4. Los planificadores que implementan normas del centro ahogan la creatividad local y pierden información sobre los problemas reales de las regiones.

Debido a que el planificador estratégico está interesado principalmente en lo que es posible hacer, las causas del fracaso del proceso de planificación no se localizan como externas a sus acciones, sino que se buscan en los modelos y procesos de planificación. La utilidad de la evaluación anterior es que sugiere al planificador como cambiar el proceso de planificación regional así como aumentar los logros de sus objetivos.

Planificación de programas educativos para comunidades marginadas.

En esta sección revisamos varios programas desarrollados para y con grupos definidos como "culturalmente diferenciados". Aunque los ejemplos descritos pueden resolver solo una fracción de los problemas educativos de las comunidades marginadas, son útiles en el contexto de este documento por dos razones. Primero, los programas son altamente innovadores y ricos en sugerencias de nuevos modos de responder a los problemas de educación que confrontan las comunidades marginadas. El planificador educacional que desea aumentar su conocimiento de ideas de programas que se han comprobado en la práctica, haría bien el leer en detalle los seis casos reseñados en *Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados* (Departamento de Asuntos Culturales, OEA, 1983). (Otros ejemplos son Medina, 1977; Magendzo, 1982; Suárez y Rockwell, 1978; Vaccaro, Schiefelbein, *et al*, 1978).

El contenido de los programas, sin embargo, no es lo que nos interesa mas y no es lo que analizaremos en esta sección. El planteamiento estratégico a la planificación es mas útil en aquellas situaciones donde no es posible simplemente trasladar un programa de un contexto a otro. Cada situación es única, y cada solución a un problema se debe trabajar en la textura causal de la situación. Observamos otras experiencias, no para buscar soluciones, sino ideas.

"Nosotros no queremos enseñarle a los demás el camino, no tenemos esa pretensión, sino queremos decirles como vamos caminando porque estamos seguros que de cualquier manera se va a poner a pensar" (Hernández, 1983, p. 99).

Nuestro objetivo en esta sección es sugerir, por medio de una revisión de pasos tomados por los planificadores de estos programas, como llegaron a la solución que llegaron. Quizá esto ayudará a otros a pensar como llegar a soluciones apropiadas para sus circunstancias. Otra vez, de nuevo estamos limitados porque los documentos disponibles proveen poca información acerca de la

metodología de planificación usada.

Centros Infantiles Campesinos (CIC). Este programa es parte de un proyecto de desarrollo integrado para comunidades rurales auspiciado por el Fondo de Desarrollo Rural Marginal, creado en 1978 por el Banco Central de Ecuador. Los cuatro componentes del programa son principalmente: cuidados de salud, promoción de la mujer, tecnología apropiada y educación pre-escolar para niños entre 3 y 6 años. CIC es un programa reciente. La propuesta central del proyecto es involucrar miembros de la comunidad rural en análisis y toma de decisiones acerca de modos de resolver sus problemas. La organización del programa pre-escolar es el primer paso en ese proceso. Se le pide al líder local que actúe en un principio como promotor para el CIC. El promotor trabaja con el Equipo Técnico de Apoyo enviado por el Fondo, en la realización y la proyección de películas y diapositivas sobre la vida de niños en la comunidad a analizar su situación y a formular conclusiones. Con este primer paso es posible organizar una pre-escuela que reciba ayuda técnica del exterior, pero que involucre la comunidad en sus actividades diarias.

En lo posible el programa de la pre-escuela esta vinculado a la vida de la comunidad. A través de contacto con otros líderes de comunidades y ancianos el promotor y los asistentes desarrollan una historia, días festivos cívicos y religiosos, bailes, música, etcétera. Este material se incorpora al programa pre-escolar. Además, los niños trabajan en un jardín escolar bajo la guía de sus padres y otros adultos siguiendo el ciclo agrícola de la región.

Toda la planificación de la pre-escolar se hace através de las organizaciones existentes en la comunidad con el objetivo de desarrollar la capacidad de auto-gobierno tan pronto sea posible. Las funciones específicas del Equipo Técnico - los representantes del planificador externo en este caso - son de entrenar a los promotores de CIC, darle continuidad y evaluar su funcionamiento en una base constante, coordinar la realización de actividades e in-

vestigaciones dirigidas por la comunidad y vincular el CIC con con otras agencias externas, como MinSalud, MinAg. Luego de dos años y medio el programa se describe como comenzando a estimular a las comunidades a estar mas conscientes de ellas mismas y de la necesidad de cuidar a sus hijos. Los niños parecen estar mejor preparados cuando llegan al primer grado.

Este programa pre-escolar sugiere algunos comentarios con relación al planteamiento de planificación utilizado. Primero, el programa se inicia identificando las acciones en progreso de la comunidad. Segundo, da por sentado que los recursos están presentes pero no movilizadas. Tercero, identifica la estructura local de poder y trabaja con ella de manera que permite la movilización de recursos humanos y físicos en apoyo del programa básico -el CIC - y para la solución de otros problemas que la comunidad puede identificar. Trata a la comunidad como un sujeto dinámico que va a construir su propio cambio. El "plan" no es un documento rígido que cada comunidad debe seguir, sino un proceso flexible en el cual los "planificadores" (Equipo Técnico) se comprometen con las fuerzas sociales de la comunidad que realiza la planificación.

Programa Padres e Hijos. (Bastias, 1981; Yañez y otros 1978) Este programa se propone capacitar a los padres de los niños de la pre-escuela jugar un papel activo en la educación de sus hijos. Los padres mismos son educados por sus hijos convirtiéndose en sujetos de su propia historia. El proyecto comenzó en 1972 en Chile e intentó utilizar maestros de escuelas rurales como "monitores" quienes trabajarían con los padres. La experiencia no fue exitosa -los maestros cambiaban frecuentemente de escuela tratando de desarrollar suficiente conocimiento de la comunidad y no podían manejar la cantidad extra de trabajo que el PPH representaba.

El programa se reinició en 1976, pero dado el clima político de Chile en aquella época, no fue posible trabajar con las escuelas públicas. Temporalmente desempleado, uno de los promotores de la idea pasó seis meses en Santiago viviendo en una "población" para aprender más sobre las comunidades marginadas. Esta experien-

cia directa cambió el diseño básico del Programa.

"... pasé 6 meses que me significaron a veces pasar el día pelando papas, conversando, visitando, realmente tratando de ver cual era la problemática, cual era la situación de la familia marginal-urbana...y ahí me di cuenta de algo muy valioso para el futuro del programa, y es que la imagen del profesor en la familia era tremendamente negativa...De ahí nació una primera idea...y empecé a trabajar con cuatro señoras, a mostrarles el programa, a adaptarlo con ellas porque estaba hecho para el campo, y me di cuenta que la comprensión del lenguaje, del estilo de coordinar reuniones, de comunicarse con los grupos era bastante menos formal y bastante menos escolarizada que la que teníamos nosotros o la que tenían los propios profesores" (Yáñez, 1983, p. 59).

El PPH opera regularmente en alrededor de 50 comunidades en Chile y en varios otros países de América Latina. Evaluaciones externas indican que tanto los niños como los padres obtienen impresionantes ganancias en desarrollo cognocitivo y adquieren conceptos positivos acerca de sí mismos y valores de solidaridad social altamente estimulantes.

El programa se inicia cuando el coordinador entrenado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) regresa a su comunidad-base. La comunidad selecciona los entrenadores entre aquellos integrantes de la propia comunidad que tienen alguna experiencia dirigiendo grupos. Los coordinadores de cada comunidad entrenan coordinadores de grupo que son elegidos y que trabajan directamente con el grupo utilizando materiales desarrollados por CIDE. El programa cubre 12 unidades relacionadas con la escolarización y la familia (por ej. "el desarrollo del niño", "como aprender a escribir", "educación sexual", "el niño y el alcohol", etc.) Estas unidades se desarrollan en un período de cinco años de experimentación en un número de comunidades. En ellas

se les pide a los padres que sugieran temas entre lo que mas les preocupa con relación a sus hijos. Los temas de las unidades, así como sus contenidos se consideran provisionales, y se modifican según su implementación sugiera nuevos temas o medios de presentación mas efectivos.

A cada unidad se le dedican cuatro reuniones del grupo, una semanal. En la primera reunión los quince o veinte miembros del grupo observan diapositivas preparadas por CIDE que se relacionan con el tema de la unidad. Las diapositivas se escogen de acuerdo a los rasgos sobresalientes de la comunidad. En las comunidades donde no hay electricidad las imágenes se presentan en rotafolio. En cada caso se pide a los participantes que describan lo que ven y luego que lo relacionen con su comunidad. En la segunda reunión los padres trabajan juntos y crean los materiales de enseñanza, intercambian experiencias acerca de lo que han vivido durante la semana, etc. En la tercera reunión se les pregunta a los padres sobre un pequeño número de imágenes que representan problemas de la comunidad que surgieron en reuniones anteriores, relacionadas con la unidad. Una cuarta reunión se hace para resumir y evaluar la experiencia.

Enseñar a los padres a educar a sus hijos tiene varias consecuencias importantes. Primero, padres e hijos se tornan sujetos activos en la educación del niño. Esto ocurre no sin dificultades, los maestros que quieren tener niños callados y padres pasivos no le dan la bienvenida al programa. Pero los maestros que quieren estudiantes curiosos y motivados, se la dan. Es una forma de alto costo-efectividad en la educación pre-escolar que puede ser adaptada a casi todas las comunidades marginales con bajo costo de capital. Aumenta la cohesión y lleva a proyectos de desarrollo comunitario que movilizan los recursos locales.

Es posible hacer algunos comentarios acerca de la planificación del PPH. Aún cuando comenzó con un concepto teórico claro -la importancia del padre como educador del niño- se siguió considerando como un "experimento" en el sentido de la necesidad de ser adaptado a cada comunidad en donde se inicie. El proceso de aprendizaje ha sido lento, pero con buenos resultados. Si el programa hubiera requerido someterse a plazos fijos en la búsqueda

de buenos resultados, se hubiese abandonado muy pronto. De la misma manera que el programa pre-escolar en Ecuador, el PPH también sirve para enseñar a las comunidades a planificar. El planificador externo trabaja con la comunidad para desarrollar una capacidad de auto-planificación basada en la reflexión de la comunidad en su propia situación y la textura causal que produce.

Educación Indígena Bilingüe Bicultural. Este programa propone que México proporcione educación primaria a aproximadamente 3 millones de niños de distintos lenguajes indígenas. El objetivo del programa sería reforzar la cultura indígena de donde viene el niño a la vez de proveerle de las habilidades necesarias para vivir en el mundo multicultural de hoy. Esto requiere el desarrollo de planes y programas de estudio para cada uno de los grupos étnicos principales en México (56 en total) en su idioma y siguiendo la metodología considerada como la mas apropiada para esa cultura en particular.

Algunos elementos de éste ambicioso programa se encuentran ya en su lugar. Por ejemplo, México en la actualidad tiene aproximadamente 30.000 maestros indígenas completamente calificados, algunos de los cuales han alcanzado considerable experiencia y otro han alcanzado un entrenamiento avanzado en el desarrollo de curricula y en planificación de sistemas. Los libros de texto ya se distribuyen en 4 lenguas indígenas principales. Estos libros no son meras traducciones del Texto Unico (aunque ellos correspondan al plan de estudios en vigencia). De mayor interés para nosotros es el procedimiento de planificación propuesto.

El proceso puede comenzar con seminarios en Educación Indígena Bilingüe-Bicultural a los que se invitan profesionales no indígenas solamente en aquellos temas para los que no se encuentren profesionales indígenas. El objetivo de éstos seminarios sería compilar las bases filosóficas e ideológicas de la gente indígena, sus metodologías para el trabajo de campo, la elaboración de instrumentos de investigación.

"En el proceso de investigación, el indígena buscará al propio indígena; debe desaparecer por tanto en el proceso el sujeto investigador (manipulador) y el objeto investigado (manipulado y manipulable). El proceso de investigación será un proceso colectivo de todos los indígenas en la búsqueda de sí mismos y en la comprensión de su realidad para transformarla" (Hernández, 1983, p. 91).

Los primeros grupos ya se encuentran trabajando. Los investigadores indígenas se unen a los miembros de las comunidades, la mayoría de los cuales ocupan posiciones políticas. La investigación de campo la hacen maestros y miembros de la comunidad, nominaos por sus vecinos. Estos equipos entrevistan a los ancianos, autoridades, curanderos, maestros, padres y jóvenes. El resultado de estudios en 112 comunidades y 244 escuelas se ha usado para desarrollar alfabetos, vocabularios, materiales de enseñanza y presentaciones visuales. Lo próximo será el desarrollo de los textos y unidades de enseñanza. Actualmente se entrenan nuevos equipos de investigación.

Un programa de esta magnitud tomará años para completarse y en el proceso seguramente sufrirá muchas modificaciones. Al organizar sus etapas y programar su cumplimiento en un número de años, los planificadores generan condiciones para aprender de sus errores. Los planificadores aceptan las contradicciones que se desarrollan en el tiempo dentro del programa y ven en ellas una oportunidad para idear mas soluciones efectivas que las actuales. La "participación" toma un significado diferente entre los 3 millones de personas distribuidas a lo largo de México. Para darle sentido al concepto los planificadores tienen que dar lugar al desarrollo de metodologías especiales con cada uno de los grupos étnicos. En su momento ésto incrementa la turbulencia en el sistema, haciendo más importante aún el uso del estilo cognocitivo descrito anteriormente. La alternativa para los planificado-

res indígenas sería imponer a su gente una escolarización normativa que no sería menos opresiva que ya conocieron.

Educación Bilingüe en Robstown, Texas. Este programa comenzó hace 10 años cuando los padres de los jóvenes Mexico-Americanos en éste pequeño pueblo decidieron que sus hijos tendrían mas oportunidades en la escuela si el proceso de enseñanza reconociera sus habilidades en español y la riqueza de su cultura.

"El sistema educativo, como todo el sistema de vida en los Estados Unidos, está basado en la cultura y el lenguaje anglo-sajón. Este sistema trata de educar a todo el mundo igual...Los niños criados dentro de la cultura anglo-sajona, que hablan el inglés como primera lengua, no tienen problemas con el sistema. Pero los niños de distintos grupos culturales encuentran bastantes problemas con el sistema de las escuelas"

(López, Reyes Mazon, 1983, p. 103).

El programa de Robstown proporciona educación en inglés y en español . Los maestros deben ser bilingües, reciben enseñanza que incluye una profunda exposición a la herencia cultural de la comunidad mexico-americana y de como incorporar esta herencia en la enseñanza.

Además el programa trabaja con grupos de padres en varias formas. Primero, en comités asesores que se reúnen mensualmente para revisar el programa en las escuelas; Segundo, los padres participan en el salón de clases como ayudantes de maestros. Tercero, el periódico de la comunidad publica notas semanales sobre actividades educativas.

El informe de éste programa dice poco sobre el proceso real de planificación. El programa merece atención sobre el método utilizado para involucrar a los padres de familia en el programa educativo por la forma en que moviliza recursos y renueva alguna medida de control de la comunidad sobre la educación del niño. La habilidad de los planificadores para organizar a los miembros de

la comunidad para hacer una petición al gobierno del Estado de ~~Texas~~ que permitiera la enseñanza del español, constituyó un punto crítico en el éxito del programa. Esto se logró solo después de un largo proceso judicial que ha hecho posible a otras comunidades iniciar un proceso similar.

Bosconia-La Florida. Este programa trabaja con los gamines de Bogotá. El objetivo es abrir la oportunidad a éstas juventudes para encontrar un camino que les permita vivir en armonía con la sociedad colombiana sin sacrificar sus valores personales y su única perspectiva en la vida.

En el momento en que el programa comenzó hace 12 años, existían aproximadamente 3.000 gamines viviendo en las calles de Bogotá: ahora 1.200 viven y trabajan en Bosconia-La Florida en un programa que no solo ha desplazado a la juventud de la vida de delincuencia y violencia a que se habían hecho, sino que también les dió control sobre el programa. La experiencia comenzó con un año de intenso contacto con los gamines, en un esfuerzo por entender y apreciar sus valores y su forma de solucionar los problemas que enfrentaban. El equipo de investigadores contaba con psicólogos, sociólogos y educadores, pero los investigadores más efectivos fueron los mismos gamines que trabajaron con el equipo.

Al finalizar el año quedaba claro que el "problema" de los gamines para la sociedad colombiana no podía resolverse sin hacer cambios fundamentales en la sociedad. Por otro lado pareció posible resolver los problemas de los gamines sin manipularlos ni reprimirlos.

El programa hace sus primeros contactos con los gamines en la calle, ofreciéndoles acceso a un "club" donde puede durante el día ir a bañarse, descansar, esconderse de la policía lavar su ropa y jugar. Durante éste período el educador busca desarrollar una relación de confianza y amistad. A esto sigue un período de 30 días en el cual las relaciones se intensifican al vivir juntos.

Durante éste período el educador intenta ayudar al gamín a entender lo que está experimentando y sus propias reacciones a ello. En el período siguiente el joven entra a una escuela residencial

de tiempo completo en el que participa en todas las decisiones relacionadas con la operación de la escuela. En la etapa final el programa se propone organizar una industria que está bajo el control total de los graduados del programa.

Esta breve descripción no contiene el desarrollo de las relaciones entre jóvenes y entre jóvenes y adultos que le da al programa un carácter especial. La siguiente cita capta algo del espíritu de los organizadores:

"El Programa comienza con el trabajo educativo a partir de la consideración del gamín como una persona, un excelente muchacho con enormes valores, una fuerte vitalidad y energía permanente"

(Ardila, 1983, p. 16).

En lugar de intentar resolver los problemas causados por los gamines mediante la implementación de normas y servicios, éstos planificadores buscaron canalizar su energía y vitalidad en tareas mas constructivas para ellos y para la sociedad. Pusieron atención en lo posible en vez de en lo que "debería de ser" y tomaron ventaja de las contradicciones y conflictos presentes en las vidas de estos jóvenes para ayudarlos a visualizar como podrían realizar sus valores mas efectivamente. Por ejemplo, en las primeras etapas del club y la residencia nocturna, las discusiones y peleas entre los jóvenes fueron utilizados por los planificadores (maestros) como material para ser analizado por los mismos jóvenes. La energía para desarrollar los programas no provenía de los adultos, sino de la vitalidad de la juventud, a quienes se les motivaba a actuar sinérgicamente.

Bosconia-La Florida es un programa educativo en el sentido utilizado anteriormente en éste documento. Su preocupación está en los resultados y consecuencias, definiendo como educación actividades que nunca se hubieran incluido en la escolarización. Dicho en otras palabras, la escolarización es una parte importante del programa, pero para que esa escolarización fuera realmente efectiva con este particular grupo culturalmente diferenciado, es necesario primero interesarse por otros aspectos mas importantes de las vidas de los jóvenes. De la misma manera, para que la escolarización contribuya a la educación en una comunidad margina-

das el planificador debe considerar la serie de acciones y el proceso requerido para que el cambio sea auténtico y permanente.

Ayni-Ruway. Diferente a los demás, este proyecto no se encuentra directamente vinculado con la educación formal en el nivel primario o pre-primario. Esto se debe a que dados los supuestos del programa la educación "primaria" se da mejor fuera de la escuela que en ella.

Ayni-Ruway -literalmente: "un quehacer regido por normas de reciprocidad social"- se desarrolló primero entre las comunidades Quéchuas en Bolivia extendiéndose después a zonas Aymaras y a barrios populares de las ciudades. Un núcleo o unidad de Ayni-Ruway comienza cuando un campesino reúne a algunos amigos para realizar determinada tarea en común, celebrar algún evento o llevar a cabo algún otro acto de solidaridad social. Estas actividades son "interpretadas" por educadores llamados "kamachis" cuyo objetivo es ayudar a los participantes a entender la potencialidad del grupo para realizar proyectos previamente considerados fuera de su alcance. Los objetivos del programa incluyen el desarrollo de la capacidad de la comunidad de mantener su integridad cultural pero también comunicarse con otras culturas; el redescubrimiento de tecnologías mas apropiadas para las condiciones de vida en el altiplano como el conocimiento de tecnología moderna; practicar y desarrollar la lengua nativa, pero también el aprendizaje de otras lenguas; incrementar el interés por los valores sociales pero poner también énfasis en la producción. Brevemente, este es el tipo de programa de desarrollo de la comunidad en donde los educadores ayudan a los grupos a evolucionar a partir de su propia experiencia, de su conocimiento y habilidades que puedan resaltar su capacidad para contribuir a la sociedad en su conjunto como miembros creativos e independientes de ella. La escolarización formal, si se entiende como enviada desde la ciudad, es inapropiada. Aprender a ser un ciudadano efectivo y competente en el altiplano rural uno debe estudiar esa situación y trabajar con ella.

Como la solución a los problemas de esa particular situación

no están presentes, deben crearse a través de un proceso experimental. Los Kamachis ayudan a las comunidades a desarrollar no solo un fuerte sentido de solidaridad, sino también un método científico con que evaluar y reconstruir su experiencia.

"Tenemos principios, criterios, indicadores que rigen las evaluaciones. Los logros y objetivos alcanzados o no, los éxitos y fracasos no tienen valor por sí mismos sino como parte del conjunto entrelazado de logros y objetivos, de éxitos y fracasos, de acciones coordinadas simultáneas y sucesivas. El fracaso en un punto localizado puede ser un éxito para un conjunto más amplio... El conocimiento y la evaluación de los resultados de las acciones educativas solo es posible tomando éstas como parte de las realidades socioculturales en las que están inmersas. La comunicación y percepción ocurridas en el curso de dichas acciones permite éste conocimiento" (Rojas, 1983, p. 34).

Debido a que la educación es esencial para todas las comunidades para preservar y desarrollar su cultura, la comunidad desarrolla actividades del Ayni-Ruway que eventualmente resultan en la creación, por los participantes, de escuelas formales para sus niños. Estas escuelas enseñan no de acuerdo a los planes y programas elaborados en la ciudad, sino de acuerdo a los programas desarrollados por las comunidades mismas. Los Kamachis promueven discusiones entre los miembros de la comunidad sobre ideas temáticas y materiales. En ellas pueden incluirse temas tales como: las propiedades medicinales de las plantas, el significado de los dichos tradicionales, la utilización de fertilizantes. La escuela se formaliza cuando la comunidad atrae al maestro entrenado y lo persuade a que aprenda Quechua y trabaje directamente con la comunidad. En estas circunstancias es posible desarrollar programas que reúnan los requisitos del Ministerio de Educación y las necesidades de la comunidad decididas por el consejo escolar formado.

Nota final.

Sin idealizar estos proyectos particulares y sin sugerir que mañana deberíamos cerrar todas nuestras escuelas, es importante reconocer que la propuesta de planificación esbozada en estos estudios de casos, merece considerable atención. La tiene, en especial, para aquellos planificadores interesados en las comunidades pobres y preocupados por los fracasos que continúan sufriendo los múltiples intentos de crear una escolarización útil que abarque todos los grupos sociales.

La planificación en comunidades "integradas" cuando es efectiva funciona, porque la textura causal incluye no solo recursos adecuados y maestros bien entrenados, sino también una comunidad que sabe como hacer que el Ministerio de Educación les brinde la clase de educación que ellos quieren para sus hijos. La influencia de la comunidad es más importante que la que el Ministerio de Educación puede brindar. Sabemos, por investigaciones, que la misma "calidad" escolar aplicada a una comunidad marginada es mucho menos efectiva; lo que varía es la comunidad. En el pasado hemos tendido a suponer, ignorantes de la estructura real de las comunidades marginadas, que no contaban con recursos suficientes. Estábamos a punto de rendirnos. La "nueva" propuesta a la planificación planteada en éste documento y esbozada en los diferentes casos reseñados, se basa en el conocimiento del contexto turbulento de la comunidad marginada, en la naturaleza de la situación en que la planificación avanza y en la conciencia de las acciones en progreso que señalan tanto los recursos físicos como los humanos. Recursos que solo se pueden movilizar permitiendo y estimulando procesos de auto-desarrollo y auto-gestión.

No intentamos crear un nuevo mito acerca de los sectores mas necesitados de nuestra sociedad, situándolos en el eje del cambio social. Sabemos que esa vasta mayoría de habitantes no po-

drían tan solo con su instinto de comunidad, actuar simple y directamente superando las contradicciones sociales y económicas que caracterizan a nuestras sociedades. Por el contrario, la concepción de un planificador que incluye a todos los miembros de los grupos sociales, a través del reconocimiento de que todo actor planifica y de que no son necesarias condiciones previas para poder planificar, constituye el puente por el que planificador y comunidad pueden generar un proceso de diálogo y participación.

Si la sociedad moderna se caracteriza por su fragmentación, la educación como un camino que guía a la comunidad a organizarse en activar y expandir sus recursos, toma la forma de un proceso cognocitivo. Todo proceso de conocimiento implica un proceso de comunicación, no es solo una transformación psíquica que ocurre en nuestras mentes, sino también un producto colectivo compartido por muchos individuos a través de la acción y el contacto con la realidad. Un individuo cambia si la comunidad lo hace. La comunidad cambia en relación al total de la sociedad, los límites son flexibles, depende de las formas en que se relaciona con el proceso político como un todo. No se trata de mantener una pretendida autonomía respecto a la política, ya que en nombre de prevenir la manipulación o mantener una distancia, las barreras que alcemos detendrán los cambios sociales requeridos para la transformación de nuestra sociedad. La desigualdad en la participación de la riqueza y la distribución de los recursos no es un problema de escasez sino de fragmentación y desconexión. La concepción de una comunidad sinérgica como la unidad social en un proceso de liberalización, necesita ser el producto de un trabajo paciente y cuidadoso, de un estudio vinculado con la lucha de los pueblos en estrecho contacto con la realidad.

Si la educación es resultado de la creación cultural y la cultura se genera a través de la vida diaria de una comunidad autónoma, planificar para la educación (en oposición a la escolarización) significará concentrarse en los métodos que estimulen auténticos

procesos de desarrollo en las comunidades marginadas. Procesos donde la concepción de la comunidad como una unidad social que planifica su educación sea el resultado de una nueva definición de fronteras, donde la relación de la comunidad con el resto de la sociedad sea resultado de la definición política de reestructurar nuestro mundo en forma mas humana y creativa.

Las experiencias de una educación alternativa que nace de una concepción estratégica de la planificación, consciente o no, demuestran que los grupos marginados no solo conocen su derecho a existir y a participar como tales en la vida social y política de la nación, sino que poseen la capacidad creativa, la voluntad y la energía que anticipa un futuro en el que recuperarán el lugar que le corresponde y harán posible, en cada nación, conformar un estado nacional, multiétnico y plurilingüe. El mejor planificador será entonces aquella persona que forme parte de la comunidad, reconociendo que la existencia de conflictos y contradicciones no impide, antes bien, enriquece, el devenir humano.

Referencias

- Ardila, Irenarco, "Programa Bosconia-La Florida", en Depto. Asuntos Culturales, OEA: Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados, México, CREFAL, 1983.
- Bacal R., Azril, Capacitación de educadores para áreas marginales. II. Desafíos en la capacitación de educadores en el medio rural. Santiago: OREALC, 1982.
- Balderrama de Crespo, Maritza, Fridel Baldivieso Girón, y Elisa Saldías de Urzagasti, Escuela y comunidad, una perspectiva etnográfica: el porque del fracaso en escuelas marginales. La Paz: Centro Boliviano de Investigaciones y Acción Educativa, 1982.
- Bastías, Manuel, "Programa Padres e Hijos. 'Educación comunitaria para la Familia Popular'", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XI:3 (1981), 97-110.
- Baum, Howell S., Planners and Public Expectations, Unpublished manuscript, Harvard University, Graduate School of Education, 1983.
- Benveniste, Guy, Bureaucracy and National Planning--a Sociological Case Study in Mexico, New York: Praeger, 1970.
- Briones, Guillermo, "Segmentación y heterogeneidad educativa en mercados laborales urbanos. El caso del Gran Santiago," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XII:4 (1982), 11-28.
- Bronfenmajer, Gabriela, y Ramon Casanueva, "La escuela primaria en Venezuela," Cadernos de Pesquisa, 42 (1982), 41-53.
- Brooke, Nigel, "Actitudes de los empleadores mexicanos respecto a la educación," Revista del Centro de Estudios Educativos, VIII:4 (1978), 19-32.
- Brozek, Josef, D. B. Coursin, and M. S. Read, "Longitudinal studies on the Effects of Malnutrition, Nutritional Supplementation and Behavioral Stimulation," PAHO Bulletin, XI:3 (1977).
- Cardo, Andrés, "Peru: the Educational Reform and the Nuclear System," Prospects, XI:2 (1981), 180-191.
- Caillods, Francoise, y Guillermo Briones, "Educación, formación profesional y empleo: el sector industrial en Colombia," Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Oficina Sectorial de Planeación, 1981.
- Casillas, Lourdes, "Evaluación del proyecto experimental de educación preventiva para grupos marginados urbanos," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XI:4 (1981), 13-34.

- CINTERFOR, Pobreza, marginalidad y formación profesional, Montevideo: 1982.
- Cole, David B., The Role of Psychological Belief Systems in Urban Planning, Tesis doctoral no publicada, University of Colorado, 1975.
- Correa, Hector, "Quantitative analysis of the implementation of educational plans in Latin America," Socio-Economic Planning Sciences, 9, (1975), pp.247-255.
- Corvalán Vázquez, Oscar, "Programas y proyectos orientados a desarrollar las nuevas prioridades de la educación técnica y la formación para el trabajo en América Latina," en Banco Interamericano de Desarrollo, Alternativas de Financiamiento para las Prioridades Educativas de América Latina, Washington: 1980. Pp. 129-190.
- de Acosta Saignes, Gladys, Investigación sobre materiales de la escuela venezolana, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1965.
- Departamento de Asuntos Culturales, OEA, Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados, México, CREFAL, 1983.
- Emery, F. E., and E. L. Trist, Towards a Social Ecology, New York: Plenum Press, 1973.
- Etzioni, Amitai, The Active Society, New York: Free Press, 1968.
- Farrell, Joseph P., "National Planning Systems in Latin America; their environments and their impacts," Educational Planning, 1:1 (1974), pp. 20-33.
- Filp, Johanna, y Ernesto Schiefelbein, "Efecto de la educación pre-escolar en el rendimiento en primer grado de primaria: el estudio UMBRAL en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XII:1 (1982), 9-41.
- Furter, Pierre, "Programa y proyectos orientados a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica, primaria y media en las zonas rurales y marginales urbanas," en Banco Interamericano de Desarrollo, Alternativas de Financiamiento para las Prioridades Educativas de América Latina, Washington: 1980. Pp. 19-126.
- Galtung, Johan, Educational Growth and Education Disparity, Paris: UNESCO, 1973.
- Germani, Gino, "Inquiry into the social effects of urbanization in a working class sector of Greater Buenos Aires," in Philip Hauser (ed.), Urbanization in Latin America, Columbia University Press, 1961. Ppl 206-233.

- Guzmán, José Teófilo, y Lourdes Gaitanar, "Proyecto experimental de educación preventiva para grupos urbanos marginados," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, IX:4 (1979), 89-116.
- Hanson, E. Mark, "Administrative development in the Colombian Ministry of Education: A case analysis of the 1970s," Comparative Education Review, 27:1 (1983), 89-107.
- Hernández, Franco Gabriel "El Proyecto Educativo de los Grupos Etnicos de México" en Depto. de Asuntos Culturales, OEA: Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados, México, CREFAL, 1983.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, "Educación con participación de la comunidad," Los Niños, 6 (1978), 4-20.
- Jacob, Jeffrey C., "Schooling, planners, and the poor: The case for calculated anarchy," Comparative Education Review, 23:3 (1979), 422-432.
- Jallade, Jean-Pierre, Basic Education and Income Inequality in Brazil, Washington: World Bank, Working Paper No. 268, 1977.
- Katz, Richard, Boiling Energy, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.
- Kogan, Nathan, "Educational Implications of Cognitive Styles," in Gerald S. Lesser (ed.), Psychology and Educational Practice, Glenview, Ill: Scott, Foresman, 1971.
- La Educación, "La Regionalización Educativa en América Latina (I)," XXV:87 (1981), 1-120.
- La Educación, "La Regionalización Educativa en América Latina (II)," XXVI:88 (1982), 1-134.
- Latorre, Carmen Luz, y Salomón Magendzo, "Evaluación de programas preescolares no formales en comunidades marginales," en CIDE, El Futuro de la Investigación Educativa en Chile, Santiago: 1980. Pp. 227-239.
- Lewis, Oscar, La antropología de la pobreza, México: Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Lomnitz, Larissa Adler, Cómo sobreviven los marginados?, México: Siglo XXI, 1976.
- López, Virginia y Reyes Mazon, Manuel, "Rbostown un programa bilingue ejemplar", en Depto. de Asuntos Culturales, OEA: Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados, México, CREFAL, 1983.
- Lladó, Juan A., "La educación y las prácticas de empleo de empleadores dominicanos," Revista del Centro de Estudios Educativos, VI:3 (1976), 11-34.
- Magendzo, Salomón, La comunidad en atención de la infancia marginal: Proyecto experimental en Santiago de Chile, Santiago: UNESCO, OREALC, 1982.
- Martinic, Sergio, Raúl Añazco y Marcial Muñoz, Identificación de las necesidades educativas básicas. Investigación en una comunidad urbana marginal del Gran Santiago, Santiago: OREALC, 1980.

- Matos Mar, José, "Migration and urbanization: the barriadas of Lima," in Philip Hauser (ed.), Urbanization in Latin America, New York: Columbia University Press, 1961. Pp. 170-190.
- Matus, Carlos, Planificación de situaciones, México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Matus, Carlos, y otros, El enfoque de planificación estratégica, Caracas: Universidad Central de Venezuela, CENDES, 1982.
- Ozbekhan, Hasan, "Toward a general theory of planning," in Erich Jantsch (ed.), Perspective of Planning, Paris: OCDE, 1969. Pp. 47-155.
- McGinn, Noel, Guillermo Orozco, y Susan Street, La Asignación de los recursos económicos en la educación pública en México, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1981.
- McGinn, Noel, Ernesto Schiefelbein, and Donald P. Warwick, "Educational planning as political process: Two case studies from Latin America," Comparative Education Review, 23:2 (1979); 218-239.
- McGinn, Noel, y Ernesto Toro B., "Una evaluación de la educación media técnica en El Salvador," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, X:2 (1980), 1-32.
- McGinn, Noel, y Donald Warwick, "La planeación educativa ¿ciencia o política?" Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, XI:2 (1981), 9-32.
- MEC-Brasil, "Educación, formación profesional y empleo en las áreas carentes urbanas," en CINTERFOR, Pobreza, marginalidad y formación profesional, Montevideo: 1982. Pp. 63-80.
- Medina, Irma, "El corrigimiento del Chorrillo en Comunidad-Escuela," Comunidad-escuela, 1:2-3 (1977), 14-20.
- Moreira de Carvalho, Inaiá, María, "A escolarização em famílias de classe trabalhadora," Cadernos de Pesquisa, 42 (1982), 27-40.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, y Pedro Gerardo Rodríguez, "La enseñanza técnica, ¿canal de movilidad para los trabajadores?" Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, X:3 (1980), 1-28.
- Oficina de Planificación Educativa, Microplanificación educativa a nivel de NEC rural. Documento orientador, Lima: Ministerio de Educación, 1982.

- Parra Sandoval, Rodrigo, y Leonor Zubieta, "Escuela, marginalidad y contextos en Colombia," Cadernos de Pesquisa, 42 (1982), 19-26.
- Pollit, Ernesto, "Estudios experimentales y programas pilotos de intervención y alivio a la niñez pobre en América Latina,: Un examen de lo avanzado," Santiago: Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, 1979.
- Pozner, Pilar, "El impacto del pre-escolar en los niños de sectores populares," Cadernos de Pesquisa, 42 (1982), 63-78.
- Quijano, Aníbal, "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina," en A. Quijano y F. Weffort, Populismo, marginalización y dependencia, San José: Educa, 1976.
- Ramirez, Beatriz, "La enseñanza diferencial de la lecto-escritura y su relación con factores socio-económicos," Cuadernos de la Casa Chata, II:30 (1980).
- Rojas Aspiazu, Luis, "Ayni Ruway", en Depto. de Asuntos Culturales, OEA: Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados, México, CREFAL, 1983.
- Saviani, Dermeral, "As teorias da educacao e o problema da marginalidade na América Latina," Cadernos de Pesquisa, 42 (1980), 8-18.
- Schiefelbein, Ernesto, "The politics of national planning: the Chilean case," Educational Planning, 1:3 (1975), 27-34.
- Schiefelbein, Ernesto, La recuperación y sistematización de la información sobre educación en América Latina, Santiago: CIDE-REDUC, 1982.
- Schiefelbein, Ernesto, y Joseph P. Farrell, Eight Years of Their Lives, Ottawa: IDRC, 1983.
- Schiefelbein, Ernesto, y John Simmons, The Determinants of School Achievement: A review of the research for developing countries, Ottawa: IDRC, 1981.
- Schmelkes, Sylvia, "Estudio de evaluación aproximativa de las escuelas radiofónicas de los Tarahumaras," Revista del Centro de Estudios Educativos, II:2 (1972), 11-35.
- Schmelkes, Sylvia, y otros, "Estudio exploratorio de la participación comunitaria en la escuela rural básica formal," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, IX: 4 (1979), 31-70.

- Snodgrass, Donald S., "El análisis de la planeación de recursos humanos en los países en desarrollo; el estado de arte," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, X: 4 (1980), 55-96.
- Street, Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la SEP," Estudios Sociológicos, 1:2 (1983).
- Stromquist, Nelly Peñaloza, Victor Castillo Ríos, César Leo Elías, y Jose Távara Alvarado, Manual de microplanificación educativa, Lima: Ministerio de Educación, 1978.
- Suarez, R., y Elsie Rockwell, Evaluación del sistema de cursos comunitarios, México: CONAFE, 1978.
- Tedesco, Juan Carlos, Capacitación de educadores para áreas marginales. I. Santiago: UNESCO, OREALC, 1982.
- Tedesco, Juan Carlos y Rodrigo Parra, "Marginalidad urbana y educación formal," Buenos Aires: UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC, Fichas/14, Marzo 1981.
- Tezanos, Araceli de, Guillermo Muños, y Emiliano Romero, Escuela y comunidad: un problema de sentido, Bogotá: Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional, 1982.
- Touraine, Alain, "La marginalidad urbana," Revista Mexicana de Sociología, 4 (1977).
- Vaccaro, Liliana, Ernesto Schiefelbein, et al., Evaluación de una experiencia de participación de padres de familia en una escuela básica que atiende alumnos de escasos recursos económicos, Santiago: PIIE-CIDE, 1978.
- Vega Bezanillo, Gonzalo, "Orientaciones para la formulación de políticas, estrategias y programas de formación profesional para grupos marginales urbanos," en CINTERFOR, Pobreza, marginalidad y formación profesional, Montevideo: 1982. Pp. 187-228.
- Verástegui Serpa, Luis Alberto, Capacitación de educadores para áreas marginales. III. Inventario de innovaciones en materia de capacitación y formación de educadores en los países del Convenio 'Andrés Bello', Santiago: UNESCO, OREALC, 1982.
- Yañez, Cecilia, Lilia Torres, Gerardo Whelan y Sergio Martinic, "La familia en la comunidad: Lugar de trabajo para una acción educativa," Revista Latinoamericana de Educación de Adultos, 1:5-6 (1978), 803-817.

Yañez, Cecilia, "Programa Padres e Hijos" en Depto. Asuntos Culturales, OEA:
Alternativas de Educación para Grupos Culturalmente Diferenciados,
México, CREFAL, 1983.

Zúñiga Wáger, Alberto, Hacia un concepto actualizado del Planeamiento,
San Salvador: Ministerio de Educación, ODEPOR, 1971.