

Id. de COORDINACION	
Edifio	23/2/83
Remitente	Asp
Intervino	JFR

37.014.5 5  
F39



**MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION**  
**DIRECCION NACIONAL DE PLANEAMIENTO E INVESTIGACION**

03559

Nuevas perspectivas de la  
planificación en un proceso de  
transformación de la educación

*Norberto Fernández Lamarra*

Serie Documentos

5

BUENOS AIRES-REPUBLICA ARGENTINA, 1991.-

03559

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

## NOMINA DE AUTORIDADES

INV	000319
SIG	37.014.5
LIB	F39

Ministro de Cultura y Educación:

*Prof. Antonio Francisco SALONIA*

Secretario de Educación:

*Dr. Luis Antonio BARRY*

Secretario de Cultura:

*Sr. José María CASTIÑEIRA de DIOS*

Subsecretarios Adjuntos:

*Mtro. José Luis CASTIÑEIRA de DIOS*

*Dr. Jorge SCHRODER*

Subsecretario de Coordinación Educacional,  
Científica y Cultural:

*Lto. Pablo Manuel AGUILERA*

Subsecretarios Adjuntos:

*Dr. Ricardo DEALECSANDRIS*

*Lic. Alfredo OSSORIO*

Director Nacional de Planeamiento e Investigación:

*Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA*

## INDICE

---

### INTRODUCCION

I.	CRISIS Y TRANSFORMACION DE LA EDUCACION .....	1
II.	LOS SUPUESTOS DE LA TRANSFORMACION .....	2
III.	FRENTE AL DESAFIO DE LA TRANSFORMACION ¿QUE TIPO DE PLANIFICACION?.....	4
IV.	APORTES PARA RENOVAR LA PLANIFICACION COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO .....	5
VI.	HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA .....	10
VII.	APROXIMACIONES A LA CONSTRUCCION DE UN MODELO TRANSFORMADOR EN NUESTRO PAIS.....	15

ANEXO I:	Documento "Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación" .....	18
----------	---	----

ANEXO II:	Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación. UNESCO-México-1990. "Informe Detallado por Temas, Síntesis de los Debates y Recomendación del Congreso de México". .....	23
-----------	---	----

---



## INTRODUCCION

El diseño y puesta en marcha de proceso de transformación de la educación argentina constituye la mayor prioridad política y técnica de la actual gestión gubernamental. Este proceso está exigiendo una revisión en profundidad en todos los aspectos técnico-administrativos vinculados con la planificación y gestión de la educación: diseños curriculares, supervisión, calidad de la educación y su evaluación, descentralización, jerarquización de las unidades escolares, formación y capacitación docente, financiamiento y presupuesto, información y estadísticas, investigación e innovación, tecnología, informática, etc.

En forma simultánea con la transformación -y como exigencia para facilitar su viabilidad- se ha avanzado en la federalización de nuestra educación, otorgando mayor dinamismo al Consejo Federal de Cultura y Educación y trabajando concertadamente con cada una de las jurisdicciones educativas. Esto ha permitido concretar acuerdos muy significativos para la transformación educativa y facilitar los requeridos para hacer que el proceso de transferencia de servicios educativos a cada jurisdicción sea una estrategia que contribuya eficazmente al mejoramiento de nuestra educación.

En este marco, desde el inicio de nuestra gestión en el área de la planificación educativa nacional -en julio de 1989- hemos trabajado intensamente en el diseño de un nuevo y fortalecido proceso de planificación educativa, luego de casi quince años de una muy escasa acción nacional en esta área.

Justamente en este período de 15 años hemos realizado numerosos trabajos sobre la planificación educativa tanto en el orden latinoamericano como en el nacional, los que nos han brindado aportes teóricos y metodológicos para llevar a cabo esta tarea de replanteamiento del planeamiento en el Ministerio y su articulación con las restantes jurisdicciones y con las universidades.

Los seminarios regionales en 1989, el Seminario Nacional y el Encuentro Académico en junio de 1990, la organización y puesta en funcionamiento de la Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación, la organización del Curso Nacional de Capacitación y Actualización en Planificación y Administración de la Educación en noviembre-diciembre de 1990 (conjuntamente con REPLAD-OREALC-UNESCO) y las contribuciones al proceso en marcha de transformación educativa constituyen jalones y etapas de este complejo desafío que nos hemos propuesto.

Este proceso se ha enriquecido con innumerables trabajos y documentos elaborados, en su mayoría, en el ámbito del



Subproyecto Nro. 5 "Mejora y fortalecimiento de la gestión educativa" del Programa MCE-BIRF del PRONATASS. Este Subproyecto -que dirigimos- ha contribuido con la labor de sus consultores, con sus acciones de cooperación técnica y de capacitación a avanzar significativamente hacia un nuevo proceso de planificación para la transformación educativa. Todavía restan nuevas etapas y renovados aportes que esperamos concretar en el menor tiempo posible.

También ha realizado contribuciones importantes -en la primera parte de nuestra gestión- la cooperación técnica de la OEA, particularmente a través de los proyectos "Fortalecimiento de las Unidades de Planeamiento Educativo", "Regionalización Educativa" y "Desarrollo Educativo en Zonas Desfavorables".

El primero de ellos, ha sido ejecutado en forma conjunta con el Consejo Federal de Inversiones, organismo que nos ha apoyado en forma muy significativa, tanto antes del inicio de nuestra gestión en el Ministerio como durante todo el desarrollo de la misma.

La Red que ha organizado la Oficina Regional de Educación de la UNESCO -REPLAD- también ha realizado importantes contribuciones a nuestra tarea y esperamos que las mismas se incrementen en el año 1992.

Nuestra participación en el Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, organizado por la UNESCO en México en marzo de 1990, nos permitió plantear los puntos de vista con que encaramos la reconstrucción del planeamiento educativo en el país y en América Latina, al asumir, por designación unánime, la función de coordinación del Grupo Latinoamericano. A este Congreso asistieron representantes y especialistas de 113 países, de 11 organizaciones intergubernamentales, de 9 organismos del Sistema de las Naciones Unidas y de 12 entidades internacionales no gubernamentales. Como Anexo II de esta publicación incluimos la denominada Recomendación del Congreso de México y la síntesis de los debates preparada por el Relator General, Dr. Maïan de Francia, para posibilitar su difusión y el conocimiento del pensamiento a nivel mundial en materia de planeamiento y gestión de la educación.

Como Anexo I reproducimos la resolución del Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación creando la Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación.

El documento que presentamos constituye una síntesis de nuestros trabajos recientes en el marco de la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación del Ministerio y del ya citado Subproyecto Nro. 5. En él asumimos que la crisis de

nuestra educación nos plantea la necesidad impostergable de su transformación. A partir de ello, desarrollamos los supuestos de esta transformación y el desafío que la misma le exige a la planificación.

Luego analizamos los aportes de la teoría y de la práctica a la renovación de la planificación como instrumento de gobierno, y los conceptos principales del modelo renovado. Posteriormente desarrollamos nuestros puntos de vista acerca de la nueva concepción emergente de la planificación educativa, para finalizar describiendo y analizando los pasos que se han dado en el país durante nuestra gestión para, así, aproximarnos a la construcción del modelo transformador.

Esperamos que este trabajo contribuya al debate sobre el papel de la planificación en un proceso de transformación de la educación, tanto en nuestro país como en los países hermanos de América Latina, y posibilite orientar los trabajos en ese sentido.

NORBERTO FERNANDEZ LAMARRA  
Director Nacional de Planeamiento  
e Investigación  
Director Subproyecto Nro. 5 -MCE-BIRF-



## I. Crisis y transformación de la educación

La problemática educativa en América Latina está inmersa en el contexto de políticas económicas de ajuste y restricciones de recursos, que aparecen como un componente crítico que ha de acompañar el desarrollo de nuestros países durante los próximos años.

En este marco debemos analizar: a) el efecto convergente de la recomposición de fuerzas en el campo internacional; b) la internacionalización y apertura de las economías; y c) la pérdida de protagonismo y debilitamiento del Estado en nuestros países. Todo esto debe ser tenido en cuenta al analizar la realidad educativa que vive América Latina y nuestro país.

Esta realidad educativa nos muestra que la crisis de nuestros sistemas educativos es estructural y es, desde hace tiempo, reconocida por los diversos actores sociales vinculados con ella y, por supuesto, por diferentes ámbitos de la opinión pública. La crisis educativa se ha profundizado en América Latina y en nuestro país en los últimos años en forma correlativa con la dramática crisis económica y social que ha afectado gravemente a todos nuestros países. Esta crisis global torna aún más difíciles los esfuerzos por superar los problemas educativos existentes.

Pero estos señalamientos y limitaciones no deben paralizarnos ni inmovilizar nuestra voluntad de asumir y enfrentar los problemas. Por el contrario, deben convertirse en datos que forman parte del problema, y contribuyen a dotar de realismo nuestros diagnósticos, nuestras explicaciones y nuestro abordaje de la situación educativa.

Es por ello que la crisis por la que atravesamos constituye una oportunidad quizás única. Un estímulo a la imaginación y al trabajo. Una nueva oportunidad para la transformación educativa. Frente a la tentación del inmovilismo, de mantener y administrar lo existente, como funcionarios, como especialistas, como docentes debemos reafirmar nuestro compromiso con la transformación de la educación.

Por eso consideramos imprescindible e impostergable comprometernos en un proceso profundo de transformación de



la educación y del sistema educativo en el que tenemos una responsabilidad principal.

No es posible encarar este proceso transformador con los conceptos, con las metodologías y con los instrumentos técnicos de la planificación tradicional. La realidad nacional y latinoamericana demuestran que ese modelo de planeamiento no ha hecho más que consolidar el sistema educativo tradicional. Entonces, el desafío de la crisis, la oportunidad para salir triunfantes de esta, pasa por reelaborar y resignificar conceptos, métodos e instrumentos para planificar y administrar propuestas de transformación educativa.

## II. Los supuestos de la transformación

Por ello, un desafío para la planificación educativa es cómo direccionar y sostener el proceso de transformación educativa.

Este proceso requiere esclarecer algunas condiciones y supuestos:

- a) El sistema educativo con el que trabajamos es un sistema de alta complejidad y heterogeneidad;
- b) existen diferencias regionales y territoriales que marcan variaciones notorias en términos de desigualdades y acceso diferencial a bienes socialmente codiciados;
- c) la diversidad abarca los distintos aspectos de la acción educativa;
- d) en cuanto a modelos curriculares, esquemas de organización, estilos de gestión, los actores que animan el sistema actúan en base a lógicas distintas, generando subculturas propias y diferentes, que reflejan intereses divergentes y aún contrapuestos;
- e) el cambio educativo es una tarea de largo plazo; basta pensar en la cantidad de "escalones" o años de estudio que tiene cada nivel y, por lo tanto, en el amplio arco de la escolaridad.

Se trata de modificar una estructura de fuertes raíces que tienen su expresión visible en prácticas pedagógicas tradicionales, las cuales a su vez están vinculadas con la formación que recibe el docente. Es este encadenamiento, esta secuencia, lo que hace de la transformación educativa

una tarea de largo aliento;

f) cambio estructural no es igual a modernización o regulación del sistema: reacomodar elementos de una estructura, redistribuirlos, implican alteraciones de lo existente. Pero en esos casos, la direccionalidad no apunta a un modelo nuevo, diferente de funcionamiento. En el campo educativo hemos asistido a numerosos "cambios" o "reformas" de este tipo, "paños tibios" colocados sobre un enfermo grave;<sup>1</sup>

g) la transformación apunta al corazón de los problemas, detectando sus factores causales profundos para actuar sobre ellos. Pero, el planificador debe evaluar qué estrategia de acción seguirá, porque no sólo los factores profundos deben ser atacados. También aquellos más superficiales o periféricos deben modificarse, ya que de no hacerse, el sistema puede volver lentamente a su antigua configuración;

h) todo proceso de transformación debe estar acompañado por investigaciones, estudios comparativos y aportes académicos para explicar y establecer caminos operativos en el sistema educativo sobre bases reales;

i) los escenarios de la transformación: en ese complejo tablero que es el sistema educativo, el proceso de transformación no es independiente del entorno. Sin embargo, cada nivel tiene su especificidad, que le otorga un margen de autonomía relativa en el conjunto del sistema. El planificador debe evaluar esta característica como una ventaja, como un dato favorable a su problema. Ello le permitirá márgenes más amplios de negociación con los actores comprometidos en la estrategia de transformación. Lo mismo ocurre con la institución escolar: la autonomía relativa de la que goza debe convertirse en un elemento positivo para el cambio. En ese espacio, en ese microclima, las perspectivas de intervención del planificador son diversas, y su estrategia de acción debe apuntar a modificar las relaciones internas y externas.

---

<sup>1</sup> Para un desarrollo mayor de este tema, ver: Fernández Lamarra, Norberto, "Planificación y transformación de la educación" en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Nro. 5, mayo de 1991, OEA-Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1991.-



### III. Frente al desafío de la transformación ¿qué tipo de planificación?

Estas reflexiones reconocen diversos orígenes y pretenden sintetizar no sólo la experiencia profesional de muchos años de trabajo como planificador. También el período transcurrido desde el inicio de la actual gestión ministerial, que ha implicado un esfuerzo en la búsqueda de estrategias de acción. Además, hemos estado recibiendo y compartiendo experiencias y conocimientos generados tanto en nuestro país como el exterior. Creemos que esto es importante de destacar, ya que toda nueva producción intelectual es el resultado de un procesamiento en el que se amalgama lo viejo con lo reciente, la práctica con la experiencia ajena, la teoría con las categorías epistemológicas propias. Hemos tenido una preocupación por actualizar los conocimientos, abordar nuevos enfoques, incorporar estudios e investigaciones. El Seminario Nacional de Planificación Educativa realizado en el Ministerio de Cultura y Educación en el mes de junio de 1990 nos dejó enseñanzas y aprendizajes sustantivos, que hemos retomado en el diseño de nuestra tarea. La participación en el Congreso Internacional de Planificación y Gestión de la Educación de la UNESCO, llevado a cabo en México en marzo de 1990, nos permitió apreciar la evolución de la planificación y la gestión educativa en el mundo y comparar distintos estilos de propuestas. Pudimos advertir que América Latina ha tomado un camino de renovación metodológica conceptual orientado a fortalecer los procesos políticos de la educación en los distintos países; a motorizar y direccionar los procesos de transformación de la educación; a fortalecer los procesos decisorios y renovar los métodos de gestión gubernamental; y a incorporar nuevos y variados actores en la gestación y desarrollo de las propuestas.<sup>2</sup>

Estos intercambios nos permitieron advertir el desfase que existe entre los desarrollos conceptuales, los instrumentos metodológicos y la práctica concreta de los planificadores. La producción de materiales conceptuales es bastante abundante, aunque todavía insuficiente. Se registran aportes de algunas excelentes universidades latinoamericanas y de centros de investigación social. En el terreno de los instrumentos comienza a verificarse que hay menos producción, aportes más restringidos. Es decir, en este aspecto tenemos un camino más largo por recorrer.

---

<sup>2</sup> En el Anexo II, veánse el texto de la Declaración Final del Congreso y la síntesis de los debates.-



Aún se verifica una falta de adecuación de técnicas tradicionales a un nuevo paradigma de la planificación. Eso ocurre, por ejemplo, con la carta escolar. También forma parte de la discusión el papel de la investigación, en su forma tradicional y en su práctica renovada. La discusión sobre sistemas de información y su alcance territorial. Pero, y no podría ser de otra manera, es en el terreno de la práctica donde se encuentran las mayores resistencias y obstáculos, donde los avances son más lentos. De modo que las reflexiones que hagamos durante estos días, las evaluaciones y críticas sobre distintas experiencias, nos ayudarán no sólo a incorporar conocimientos sino a revisar nuestro quehacer cotidiano, nuestro estilo de analizar y presentar los problemas, nuestros marcos conceptuales e interpretativos de la realidad educativa, nuestra facilidad o dificultad para trabajar junto a nuevos actores sociales, nuestras modalidades para la negociación o el enfrentamiento.

#### IV. Aportes para renovar la planificación como instrumento de gobierno.

Adoptamos como punto de partida en este derrotero, la reflexión sobre la teoría y la práctica de la planificación.

##### La reflexión sobre la teoría de la planificación:

En América Latina hemos sido varios los autores que hemos elaborado profundas críticas sobre las bases conceptuales de la teoría de la planificación, como el chileno Carlos Matus y el uruguayo Carlos De Mattos en el campo de la planificación económica y nosotros en el de la educación. Estos trabajos se han elaborado, en general, en la segunda mitad de la década del 70 y parten del fracaso registrado en la primera mitad de esa década de los intentos y propuestas de reformas en el área de la economía y, en nuestro caso de la educación.

La teoría tradicional, que dio lugar a la planificación normativa, -modelo que dominó por largos años los ambientes profesionales en América Latina-, parte de una dicotomía entre sujeto y objeto. El sujeto planifica una realidad que es objeto de su acción. Al separarse del objeto de la acción el planificador imagina programas, comportamientos, acciones a las que supone deberán responder los actores sociales. Hay un supuesto acerca de la naturaleza humana que implica la posibilidad de predecir y orientar o inducir formas de conducta a partir de las formulaciones y elucubraciones de



un agente externo. El planificador suponía también que esta capacidad para orientar comportamientos se mantuviera en el tiempo (planes quinquenales/sexenales). Al no verificarse este supuesto, se acentuaba, por un lado el ritualismo y, por otro, el desprestigio de la planificación ya que los planes se mostraban como incumplibles.

El segundo supuesto se refiere a la teoría económica tradicional que dio sustento a la teoría de la planificación. Se partía del supuesto que los sistemas económicos obedecen a leyes, que su funcionamiento responde a normas que hay que descubrir y enunciar.

La visión positivista del comportamiento humana equipara los sistemas sociales con los sistemas de las ciencias naturales. Estos son sistemas repetitivos, que actúan en base a leyes cuya probabilidad de ocurrencia puede preverse con cierta aproximación.

Lentamente se han ido criticando estos supuestos teóricos y se los ha reemplazado por una visión renovada y dinámica, que da lugar a una nueva concepción de la planificación.

Algunos de los supuestos renovados son los siguientes:

- a. No hay separación entre sujeto y objeto: el sujeto que planifica forma parte del objeto planificado. Pero no sólo el planificador planifica: otros actores sociales realizan sus propios cálculos y previsiones, crean condiciones para sus acciones, definen operaciones que modifican la realidad. El sujeto planificador y el objeto planificado se confunden, forman parte del mismo problema.
- b. Los sistemas sociales son sistemas creativos, y sólo en parte siguen leyes; esto supone la imposibilidad de predecir y prescribir comportamientos "ideales", ya que la naturaleza humana es creativa, crea sus propias leyes de comportamiento. Y es altamente variable, como producto de la interacción con otros actores y con las condiciones del medio ambiente.
- c. El actor que planifica lo hace en situaciones de poder compartido o escaso. La planificación es un complejo cálculo político, donde la variable de poder constituye un dato central de la resolución del problema. Se planifica en situaciones donde otros actores planifican o crean condiciones para rechazar u obstaculizar la acción. Hay que asumir que existe una desigual distribución del poder, que puede anular o debilitar

las posibilidades de acción.

- d. Planificar es decidir y conducir procesos; debemos entender que planifica quien decide y quien tiene capacidad para conducir y gestionar procesos sociales. Es el hombre de acción quien, en última instancia, debe resolver los problemas más complejos y, en función de ellos, juzgar la utilidad práctica de diversos enfoques y visiones de la planificación.

#### La reflexión sobre la práctica de la planificación educativa

Como resultado de los encuentros mantenidos en todo el país con planificadores provinciales y docentes universitarios, hemos podido componer un cuadro de situación acerca de los obstáculos que encuentra la práctica de la planificación educativa. El listado que presentamos no pretende ser exhaustivo sino demostrativo de cuál es el punto de partida inicial para la tarea que hemos emprendido.

- a. Pérdida de prestigio social de la educación, que limita el campo de acción de los educadores y de los planificadores, y se convierte en un desafío para sus actividades.
- b. Insuficiencia conceptual y metodológica: hemos señalado ya el desfase existente entre éstos y la práctica concreta.
- c. Predominio de una tradición formalista y tecnocrática, vinculada con el predominio durante largo tiempo del modelo de planificación normativa. Las prácticas habituales de los ámbitos de planificación se volvieron, en algunos casos, rutinarias y repetitivas. El congelamiento de las tareas que representó la etapa militar contribuyó a cristalizar comportamientos y formas de acción.
- d. Predominio del cortoplacismo. Como parte de una etapa histórica -la década de los 80- signada por la estrechez económica y una creciente disminución de ingresos, la gestión de gobierno se convirtió en una pugna por los recursos escasos. Eso instaló una visión política de corto plazo, teniendo como límite temporal un presupuesto demorado en las instancias legislativas que sólo se sancionaba cuando el año calendario había fenecido.
- e. Escasez e insuficiencia de programas y proyectos viables operando para transformar la realidad. La



visión de corto plazo se sumó a la dificultad de percibir a la educación como bien social con resultados a largo plazo, generando propuestas inmediatistas que no se tradujeron en programas de acción concreta.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, en estos ocho años transcurridos desde la recuperación de la democracia, diversas jurisdicciones provinciales han realizado esfuerzos innovadores tendientes a ir generando nuevas prácticas de planificación y gestión de la educación. Entre ellos, pueden señalarse los vinculados con los procesos de descentralización y regionalización de la educación, con la incorporación de modalidades participativas de gestión, con la atención a los problemas cualitativos y de diseño curricular, etc.

Estos esfuerzos innovadores fueron articulados, desde el nivel nacional, a partir de la actual gestión gubernamental, como se señala más adelante. Recientemente se ha llevado en la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación del Ministerio de Cultura y Educación un encuentro de trabajo en el que se analizaron y sistematizaron las experiencias innovadoras en materia de planificación educativa de las regiones Centro y Cuyo.

#### V. Nuevos valores para la renovación de la planificación educativa.

A partir de la crisis como oportunidad y desafío, que hemos señalado al inicio de este trabajo, sobreviene la necesidad de aportar nuevos conceptos y valores que permitan encontrar los caminos de un nuevo estilo de planificación y gestión.

**CONCEPTOS PRINCIPALES DE LA PLANIFICACION  
TRADICIONAL Y DE LA RENOVADA**

<b>TRADICIONAL</b>	<b>RENOVADA</b>
Estabilidad	Inestabilidad y turbulencia
Armonía	Concertación de intereses contrapuestos
Neutralidad	Compromiso
Regulación	Arbitraje
Equilibrio	Compensación de desigualdades
Visión lineal del conocimiento y la acción	Visión circular y recurrente
Predicción (adivinar el futuro)	Previsión (prever la viabilidad de las acciones)
Cálculo unidireccional (sólo un grupo planifica)	Cálculo interactivo (todos los actores planifican)
Solución única y homogénea	Soluciones diversas y selectivas

Si repasamos los términos del cuadro vemos un verdadero contrapunto entre conceptos que dominan la visión tradicional de la planificación y aquellos que están en la base de un enfoque renovado.

Debemos tener en cuenta que esta planificación debe dar instrumentos para actuar en contexto de alta incertidumbre, como ocurre actualmente en la realidad educativa, donde existen numerosas variables que cambian rápidamente: conflictos salariales de docentes y no docentes, conocimientos que agonizan, tecnologías de enseñanza obsoletas, etc.

Asimismo, se debe recalcar que se trata de sistemas complejos, donde intervienen numerosas organizaciones y actores sociales en representación de distintos segmentos de la sociedad. La antigua escuelita representada por un dibujito en cuyo frente se divisaba una maestra y un alumno, ha dado paso a una compleja red de organizaciones interrelacionadas y de actores diversos que participan en el proceso educativo por presencia o ausencia, pero en el marco de una trama de interacciones.



## VI. Hacia una nueva concepción de planificación educativa.

La complejidad de las cuestiones planteadas indica que no resultará tarea fácil la transformación de la planificación educativa, en especial de su práctica, por las dificultades que implica establecer procedimientos dinámicos en estructuras administrativas dominadas por el espontaneísmo, el cortoplacismo, la fragmentación y el burocratismo. No obstante, creemos haber señalado puntos de partida y valores que den sustento a un replanteo de la visión tradicional que no constituye una formulación acabada, pero sienta las bases de un nuevo modelo de planificación educativa.

Consideramos conveniente, como punto de partida, analizar aunque sea brevemente algunos de los puntos principales de esta nueva concepción de planificación. Por ello, a continuación, señalamos algunos de ellos:

### 1. El fortalecimiento del proceso de gobierno.

La renovación conceptual y metodológica que se propugna apunta no sólo a mejorar la planificación sino al conjunto del aparato de gobierno de la educación, para que pueda llevar a cabo propuestas de transformación. Para ello resulta necesario fortalecer la función pública. Ello implica crear capacidad política para captar las necesidades y demandas sociales y transformar los problemas estructurales y sustantivos en finalidades y objetivos relevantes que se apoyen en operaciones concretas de cambio. Esta tarea asume significado cuando se articulan y coordinan los diversos actores sociales a fin de establecer los consensos necesarios para dar continuidad al proceso de cambio.

Como parte de esta visión la planificación estaría en la base de un sistema de dirección que mejore la operatoria del sistema educativo en el cumplimiento de sus objetivos básicos. Las características de esta dirección corresponden a un modelo gerencial que conduce un sistema por operaciones sustentado en un plan elaborado por módulos.

El fortalecimiento del proceso de gobierno involucra la reforma de la estructura de gestión del sistema educativo ya que sin una adecuada descentralización será imposible que los responsables puedan tomar oportunamente la diversidad de decisiones que conlleva la dirección de proyectos.



## 2. El desarrollo de una visión estratégica.

El término estrategia se ha convertido en una palabra de uso cotidiano que alude a distintos significados. Tomado del vocabulario de la guerra, puede indicar una opción prioritaria ("la educación es prioritaria en el plan de gobierno"). También puede referirse a una visión del futuro: "la estrategia de desarrollo" de una provincia o país. Puede extenderse como sinónimo de lo viable: un proyecto es estratégico cuando cuenta con apoyo político y económico para su ejecución.

Para el enfoque de la planificación estratégica situacional, implica la interacción con otros actores sociales que reaccionan frente al plan, bien sea para oponerse, cooperar o adherirse a él. En este sentido la estrategia es un medio para encadenar situaciones crecientemente favorables para mí y desfavorables para el otro.

Esto significa una visión dinámica de las relaciones sociales en el campo de la educación, que obligan al planificar a crear las condiciones que favorezcan la concreción de sus proyectos y acciones.

Esto implica un cambio radical en la visión del planificador, que se ocupaba anteriormente de señalar a otros qué y cómo deben hacerse las cosas. El diseño del plan, programas y proyectos es el resultado de un análisis de la realidad a partir del cual el planificador debe hacer cosas. Entre ellas, las más relevantes son las de crear las condiciones que hagan posible ese cambio propuesto.

## 3. La construcción del proyecto educativo transformador.

Esto coloca a la planificación en su dimensión de "creadora de futuros" y de apoyo técnico a la función política, al ofrecer un conjunto de propuestas adecuadas para la selección de opciones.

La puesta en marcha del proceso de transformación educativa orientado por principios fundamentales y pautas básicas y sustentado por criterios estratégicos definidos -como, por ejemplo, los de federalización educativa, participación social, jerarquización de la unidad escolar, etc.- constituye un marco definido de políticas y líneas de acción concretas, que también nos plantea desafíos específicos. Debemos construir condiciones que aseguren la viabilidad de esas propuestas. Para ello, es indispensable la participación de la comunidad educativa y el compromiso de

la acción de sectores sociales, sin descuidar la coordinación al interior del sistema educativo, ya que el proceso de transformación no puede darse en el vacío, ni como resultado de una actitud voluntarista o prescriptiva.

#### 4. La participación en los procesos decisorios.

Ya se ha señalado que asumimos que planifica quien decide y quien conduce procesos de gobierno. Esto implica dar direccionalidad a las propuestas de acción, en el marco del proyecto educativo nacional de transformación.

La articulación de la planificación como sustento de las decisiones y de las acciones programadas de la administración educativa implica no sólo su propio mejoramiento sino también el de la totalidad de la gestión. La planificación puede contribuir a establecer las relaciones necesarias entre los distintos tipos de decisiones (administrativas, pedagógicas, financieras) y a integrarlas en un conjunto coherente que asegure niveles óptimos de eficacia institucional.

Esto implicó que es indispensable completar el planteo estratégico con la definición de una programación operativa que organice la movilización de los recursos, los flujos de actividades y los insumos de información necesarios para cada área y nivel de gestión.

En la medida que la acción educativa implica un proceso decisorio complejo, resulta necesario que existan grupos de planificación encargados de identificar y vehiculizar distintos tipos de decisiones que se requieren para operar el sistema.

#### 5. La importancia de la información y de la investigación.

Uno de los puntos de partida de un estilo de gestión planificado consiste en un adecuado tratamiento de la información interna y externa al sistema educativo. El diseño de un sistema que proporcione la información que los políticos y los administradores necesitan es parte esencial de la función planificadora.

Para mejorar la calidad de la educación la planificación debe revitalizar la producción y la circulación de la información, identificando las necesidades de cada área y nivel de la gestión. Se requiere información para examinar alternativas y tomar decisiones, pero también para evaluarlas una vez que se llevaron a cabo.



Paradójicamente, la sobrecarga de información es un asunto corriente en las administraciones educativas; sin embargo, los decisores muchas veces carecen de datos pertinentes y relevantes, como es el caso actual del sistema educativo argentino.

Si resulta indispensable la circulación y el suministro de información relevante, no debería caerse en el acopio de una gran cantidad de datos que después no se utilizan y que tienen escasas posibilidades de ser aprovechados por los decisores. Al respecto, la planificación debe encarar como una de sus tareas primordiales la evaluación de la información disponible, la identificación de campos vacíos realmente pertinentes y la sistematización y organización de esa información.

La importancia de la investigación como fuente de información y de conocimientos genuinos sobre el sistema educativo constituye un insumo de gran significación. Hay que tener en cuenta que la investigación que realizan los planificadores no puede medirse con los patrones de la investigación tradicional, que suele ser costosa, de largo aliento y sujeta a temáticas de interés académico. Esto no significa dejar de lado a la investigación, sino ejecutarla en función de los requerimientos de la política educativa. A la vez, implica integrar redes de intercambio con los centros académicos para utilizar los resultados de sus trabajos y realimentar los circuitos de producción y distribución de esos conocimientos.

#### 6. La organización del proceso de planificación.

Se señala con acierto que el proceso de planificación es tan importante como su producto.

Hay que destacar que la mayoría de los decisores planifica, aunque ello no significa que la actividad sea realizada en forma sistemática. En contraposición con este hecho, también cabe subrayar que en la medida que se organice una unidad a quien se asigne en exclusividad toda la responsabilidad de planificar, se está decretando la muerte de la función de planificación. Según ya hemos planteado, las posibilidades de éxito de la planificación disminuyen en relación con su aislamiento y autonomía de los ámbitos de toma de decisiones, ya que se convierte en un ejercicio teórico y ritualizado con escaso efecto sobre la realidad. Estos comentarios no implican la negación de la necesidad de contar con un organismo central de planificación, sino lo que se postula es la urgencia de encontrar mecanismos de coordinación que resulten eficaces para conformar un estilo

de gestión que integre orgánicamente las áreas de política, planeamiento y administración.

Para mejorar la eficacia organizacional, resulta necesario descentralizar ciertas decisiones ya que, de otro modo, sólo se conseguirá agregar más "cuellos de botella" y nudos organizacionales a los que hoy existen. Al respecto, la importancia de los niveles intermedios es fundamental: allí se entrecruzan datos importantes sobre la base y los niveles de conducción, por lo que parece importante generar mecanismos que posibiliten el ejercicio de un rol tutelar y de apoyo a los niveles inferiores y de correa de transmisión de las políticas e innovaciones del sistema.

7. El desarrollo de instrumentos operativos para la transformación de la realidad educativa.

Actuar sobre la realidad es un problema altamente complejo y son numerosas las técnicas y métodos propuestos a lo largo de distintos enfoques de la planificación para hacerlo en forma coherente y pertinente.

La propuesta de trabajar por problemas y operaciones realizada por Matus nos plantea que "si en vez del plan libro pensamos en una selección de problemas y operaciones, habremos encontrado una estructura modular del plan que es muy práctica. Es como un archivo que se actualiza permanentemente, desechando o creando módulos nuevos ... Imaginémos una matriz de problemas-operaciones donde las operaciones son módulos recursivos que permiten la integración de lo económico (lo educativo, en nuestro caso) con lo político y lo organizativo".

El concepto de operación permite recuperar la unidad indivisible de la acción planificada y designando un responsable por cada operación. Asimismo, transforma el plan en una estructura organizativa para la acción, donde cada operación tiene un propósito y un responsable.

En esta concepción de la planificación situacional, cada operación debe precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos. También permite prever los resultados esperados y precisarlos en relación a las variables que describen y definen el problema que se intenta enfrentar.



## VII. Aproximaciones a la construcción de un modelo transformador en nuestro país.

Mientras otros cambios sociales son acelerados, notamos -y lo señala la sociedad- que el sistema educativo ha permanecido estancado, dominado por la inercia y el inmovilismo. De allí que una estrategia de transformación debe contar con el consenso de la sociedad para ser perdurable. Debe sostenerse en acuerdos básicos que perduren más allá de los períodos gubernamentales nacionales y provinciales.

El papel del planificador, entonces, adquiere un perfil particular: explicar y caracterizar los problemas en función de los ejes políticos, convertirlos en acciones y operaciones, contribuir a crear las condiciones que viabilicen las operaciones en los distintos escenarios posibles, y encarar la negociación con los actores sociales.

Como se puede observar una tarea altamente compleja, mucho más que la de la visión tradicional de la planificación y del planificador.

Por ello, desde el inicio de nuestra tarea -en julio de 1989- nos hemos propuesto sentar las bases y poner en marcha un proceso de planificación que sirva de apoyo y que constituya un insumo significativo en el imprescindible e impostergable proceso de transformación educativa encarada por la actual gestión de gobierno.

a) En el mismo año 1989 organizamos conjuntamente con el Consejo Federal de Inversiones- y en el marco de la asistencia técnica de la DEA- cinco seminarios regionales de análisis, discusión y capacitación en el marco de la concepción renovada de la planificación educativa. Participaron en estos seminarios funcionarios provinciales y docentes universitarios de cada región.<sup>3</sup>

b) En julio de 1990, luego de casi un año de trabajo,

---

<sup>3</sup> Para una descripción detallada de la situación de la planificación educativa en el país en julio de 1984 y los principales aportes y conclusiones de estos seminarios regionales, ver: Fernández Lamarra, Norberto, La planificación y la administración en el marco de la transformación y democratización de la educación en la Argentina, Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, México, 1990, publicado por la Dirección General de Planeamiento Educativo, Serie Documentos, Nro. 1, Buenos Aires, 1990.-

## VII. Aproximaciones a la construcción de un modelo transformador en nuestro país.

Mientras otros cambios sociales son acelerados, notamos -y lo señala la sociedad- que el sistema educativo ha permanecido estancado, dominado por la inercia y el inmovilismo. De allí que una estrategia de transformación debe contar con el consenso de la sociedad para ser perdurable. Debe sostenerse en acuerdos básicos que perduren más allá de los períodos gubernamentales nacionales y provinciales.

El papel del planificador, entonces, adquiere un perfil particular: explicar y caracterizar los problemas en función de los ejes políticos, convertirlos en acciones y operaciones, contribuir a crear las condiciones que viabilicen las operaciones en los distintos escenarios posibles, y encarar la negociación con los actores sociales.

Como se puede observar una tarea altamente compleja, mucho más que la de la visión tradicional de la planificación y del planificador.

Por ello, desde el inicio de nuestra tarea -en julio de 1989- nos hemos propuesto sentar las bases y poner en marcha un proceso de planificación que sirva de apoyo y que constituya un insumo significativo en el imprescindible e impostergable proceso de transformación educativa encarada por la actual gestión de gobierno.

a) En el mismo año 1989 organizamos conjuntamente con el Consejo Federal de Inversiones- y en el marco de la asistencia técnica de la OEA- cinco seminarios regionales de análisis, discusión y capacitación en el marco de la concepción renovada de la planificación educativa. Participaron en estos seminarios funcionarios provinciales y docentes universitarios de cada región.<sup>3</sup>

b) En julio de 1990, luego de casi un año de trabajo,

---

<sup>3</sup> Para una descripción detallada de la situación de la planificación educativa en el país en julio de 1984 y los principales aportes y conclusiones de estos seminarios regionales, ver: Fernández Lamarra, Norberto, La planificación y la administración en el marco de la transformación y democratización de la educación en la Argentina, Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, México, 1990, publicado por la Dirección General de Planeamiento Educativo, Serie Documentos, Nro. 1, Buenos Aires, 1990.-



organizamos la Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación, en el marco del Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación, en el que participaron funcionarios y especialistas del entonces Ministerio de Educación y Justicia, de las provincias y de la MCBA y de las universidades nacionales. Como Anexo I de este documento se incluye el documento aprobado por unanimidad por los participantes en el Seminario, creando la citada Red.

c) En el marco de una concepción estratégica y dinámica de planificación, trabajamos esencialmente en desarrollar líneas metodológicas tendientes a fortalecer el proceso de gobierno a nivel nacional y de cada jurisdicción -para lo que la Red se ha convertido en un ámbito organizativo eficaz- y a construir un proyecto educativo transformador. Entre otros aspectos, las líneas de trabajo han dado prioridad a la puesta en marcha de un nuevo sistema de información, a la creación de un área de investigación e innovación educativa para la transformación, a la consideración y análisis de la temática de la calidad de la educación y su evaluación y a la estructuración de un proceso participativo de programación de la transformación educativa.

d) Para apoyar la organización de la planificación en esta concepción renovada, hemos llevado a cabo con todas las jurisdicciones educativas un proceso de formación y capacitación de personal, a través de acciones nacionales, regionales y de cada jurisdicción. Entre ellas, la más importante ha sido la realización del Curso Nacional de Capacitación y Actualización en Planificación y Administración de la Educación, en Buenos Aires, entre los meses de noviembre y diciembre de 1990. Este Curso, organizado conjuntamente con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO y con el PRONATASS (Gobierno Argentino/BIRF/PNUD), ha posibilitado la participación de funcionarios y especialistas de todas las jurisdicciones educativas y de las universidades nacionales. En el Documento Nro. 4 de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, titulado "Planificando la Transformación Educativa", se publica el Informe Final del Curso, con una explicitación de la estrategia de capacitación y la síntesis de sus contenidos.

e) Durante el año 1991 la tarea se ha centrado en contribuir a la elaboración de las bases del proceso transformador y en recoger y sistematizar las experiencias innovadoras de las jurisdicciones provinciales y de la MCBA. En tal sentido se están elaborando, para su posterior publicación, los respectivos documentos que esperamos se constituyan en un

aporte relevante al proceso colectivo de transformación. En relación con esto, como ya se ha señalado con anterioridad, se ha llevado a cabo un encuentro de trabajo sobre el estado de la planificación educativa en las provincias y en la MCBA -centrado en las regiones Centro y Cuyo- que ha permitido analizar experiencias realizadas al cabo de ocho años de gestión democrática, sus perspectivas, realizaciones, problemas y limitaciones.

El Informe de este encuentro constituirá un aporte significativo para la construcción del modelo emergente de planificación educativa, para que el mismo surja no sólo de las contribuciones teóricas sino, principalmente, del análisis y reflexión sobre la propia práctica de la planificación y de los planificadores.



## **ANEXO I**

**Documento "Red Federal de Planeamiento y  
Gestión de la Educación"**

## RED FEDERAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

El proceso de transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias implica para las mismas un incremento de las funciones técnico-pedagógicas y administrativas. En muchos casos las administraciones provinciales cuentan con limitada capacidad para encarar tareas de planificación y gestión para los servicios que actualmente prestan. Ello plantea la necesidad de mejorar y fortalecer la capacidad técnica e institucional a fin de estar en mejores condiciones de hacer frente a las nuevas responsabilidades que han de asumir.

Frente a esta problemática, el grupo de participantes que integra la región Centro propone conformar una red federal de planificación y gestión de la educación que permita satisfacer las necesidades arriba señaladas.

Del mismo modo, la conformación de la RED FEDERAL puede contribuir a definir pautas y criterios comunes para toda la Nación a fin de construir y consolidar un sistema educativo nacional integrado y unido a partir de la diversidad.

La realización de este Seminario Nacional, que nuclea a funcionarios de las oficinas provinciales de planificación educativa, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a docentes y funcionarios de las Universidades nacionales y del MEJ, constituye una ocasión excepcional para concretar acuerdos y programas de trabajo en común. Se considera que la cooperación y el esfuerzo compartido constituyen una de las bases más sólidas para generar mecanismos que permitan consolidar el sistema educativo nacional y trabajar para su transformación.

Se señala además la necesidad de presentar esta propuesta ante las autoridades del área educativa de cada jurisdicción, así como ante los miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación a fin de consolidar y otorgar legitimidad político-institucional a la conformación de la Red.

### FUNCIONES

- Generar un proceso de planificación concertado que tenga al MEJ como instancia de articulación y apoyo técnico.
- Dar organicidad al trabajo de las regiones para coordinar el proceso de planificación de las provincias,



entre ellas y con la Nación.

- Fortalecer la capacidad institucional y técnica del proceso de planeamiento en el ámbito de las diversas jurisdicciones que componen el país.
- Contribuir a incrementar la capacidad de trabajo de cada región en materia de formulación e implementación de programas y proyectos educativos.
- Conformar un mecanismo de intercambio y cooperación del área de política, planeamiento y administración de la educación de las universidades nacionales.

#### CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA RED

Se considera necesario establecer un flujo y reflujo de comunicación entre las diversas jurisdicciones, Universidades, organismos federales, centros de investigación, etc., que favorezca el intercambio de aquellas experiencias en materia de capacitación, innovación e investigación que hayan sido generadas en los diversos puntos del país.

Para ello se requiere fomentar la integración de la investigación y la aplicación de innovaciones al mecanismo cotidiano de la toma de decisiones. Con ese fin en cada jurisdicción se deberá crear y consolidar mecanismos institucionales y operativos que favorezcan la efectividad y eficacia y eficiencia de la Red Federal.

#### COMPONENTES DE LA RED

La Red Federal es un canal de comunicación y articulación entre la Nación, las jurisdicciones y las universidades nacionales en el cual se integran otros actores institucionales involucrados en el desarrollo y mejoramiento de la educación, de modo tal que constituya un mecanismo eficaz de colaboración para el proceso de planificación de la educación.

Por esta razón es necesario definir cuál es la relación organizativa y operativa de los actores institucionales que conforman la misma.

Redes regionales: están integradas por las unidades provinciales y municipales de planeamiento educativo, a las que se podrán incorporar aquellos organismos cuyo desempeño implique una contribución para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Las mismas constituyen ámbitos propicios para: a) coordinar y gestionar en el ámbito regional las tareas de la Red Federal

y b) desarrollar al interior de la región programas y proyectos que respondan a requerimientos específicos de la misma.

A fin de operacionalizar y agilizar los dos tipos de tareas aquí señalados, se considera conveniente la designación de un representante jurisdiccional como responsable regional.

Red académica: estará integrada por docentes del área de planeamiento, política y administración de las universidades. Esta red favorecerá la generación de instancias de coordinación y especialización en esta área disciplinaria.

#### MODALIDADES OPERATIVAS

Se señala la necesidad de establecer formas eficientes de funcionamiento de la Red, de modo de garantizar su continuidad y permanencia en el tiempo, tanto como el cumplimiento de las funciones que la animan.

- 1) Se propone como eje de articulación y de apoyo técnico de esta red a la Dirección General de Planeamiento Educativo del MEJ.
- 2) Se propone la designación de una provincia sede para cada región y de un representante de la misma como coordinador responsable de la misma.
- 3) Como tarea inicial para la puesta en marcha de las redes sería necesario definir un plan concertado de actividades que diera forma a los mecanismos organizacionales, operativos y de gestión de programas de trabajo (en el caso que ello fuera pertinente).
- 4) Como se señaló con anterioridad, la propuesta deberá ser presentada ante las autoridades educacionales de cada jurisdicción y en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Cabe esperar que este sistema de redes estimule y dinamice los esfuerzos de cooperación entre todos los actores involucrados y contribuya con resultados concretos a la tarea de fortalecer los procesos de planificación y gestión para transformar la educación argentina.

#### I. RED FEDERAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Se propicia el desarrollo de una serie de líneas de trabajo de interés común para toda la Nación, sin perjuicio de que pudieran generarse nuevas propuestas a partir de las necesidades que planteen la ejecución de las acciones.



- a. Contribuir a la redefinición del rol de la planificación y del planificador a partir de la capacitación en el manejo de nuevas metodologías y enfoques de la planificación y la gestión.
- b. Desarrollar modelos flexibles de organización para el cumplimiento de las nuevas funciones de la planificación.
- c. Promover y realizar investigaciones que fortalezcan el proceso de planeamiento, realizadas en forma cooperativa y que garanticen la comparabilidad.
- d. Contribuir a la creación de condiciones que favorezcan la redefinición de los actuales flujos de información como soporte de la toma de decisiones en las jurisdicciones y en el ámbito nacional.
- e. Generar acciones que permitan conocer las problemáticas y demandas educativas en todo el país y en las diversas regiones a fin de facilitar la gestión de programas o proyectos para ser abordados en el territorio nacional.
- f. Promover diferentes modalidades de asesoramiento, asistencia técnica y cooperación horizontal entre la Nación y cada provincia y distintas regiones del país.
- g. Favorecer el flujo de los recursos de la cooperación internacional para financiar las actividades específicas de los organismos y jurisdicciones de la Red.

## II. RED ACADEMICA DE PLANIFICACION Y GESTION DE LA EDUCACION

Fundamentos: En la reunión se determinó la falta de relaciones y de coordinación de las actividades de las cátedras de las Universidades Nacionales dedicadas a la planificación, administración y política de la educación y la necesidad de articular estos campos disciplinarios como un área integrado.

En vista de ello se propuso la creación de una Red Académica que trate de cubrir los vacíos arriba planteados y promueva acciones de intercambio y cooperación.

### Objetivos:

- Fortalecer el área disciplinaria de política, planeamiento y administración de la educación a través de la actualización de la propuesta de enseñanza y de los contenidos, y de modalidades de estudio y trabajo de los estudiantes que les permitan tomar contacto con las

prácticas institucionales.

- Fomentar el intercambio y la cooperación entre las unidades que desarrollan actividades académicas en las áreas de política, planeamiento y administración de la educación.
- Coordinar actividades académicas de interés común entre esas áreas disciplinarias.
- Ejecutar acciones a nivel nacional y regional en temáticas afines.
- Volcar los conocimientos y las herramientas técnicas de esas unidades académicas para mejorar la capacidad de planificación y gestión de las propias universidades, del Ministerio de Educación y Justicia y de los ministerios provinciales.

#### Modalidades operativas

La Red está constituida por un conjunto de unidades académicas del área de política, planeamiento y administración de las universidades nacionales localizadas en las cinco regiones del país.

Cada región designará una universidad que cumplirá funciones de coordinación y hará de nexo entre las mismas.

Se propone que dicha coordinación sea rotativa. A fin de contribuir en forma efectiva a la puesta en marcha de la Red, se propone que en la primera etapa ese rol lo cumpla la Dirección General de Planeamiento del MEJ.



## **ANEXO II**

**Congreso Internacional sobre Planeamiento y  
Gestión del Desarrollo de la Educación.  
UNESCO-México-1990.**

**Informe Detallado por Temas,  
Síntesis de los Debates y  
Recomendaciones del Congreso de México.**

## INFORME DETALLADO POR TEMAS

### a) El papel de la planificación y administración de la educación desde el punto de vista de la aplicación de los compromisos de Jomtien

69. Al iniciarse los debates, los congresistas escucharon una comunicación referente a las grandes líneas de la Conferencia de Jomtien y las consecuencias de éstas para la planificación básica. El orador hizo hincapié en que convenía reexaminar el papel de la planificación y la administración de la educación en función de los principales resultados de la Conferencia referentes al esfuerzo por universalizar el acceso a la educación básica, la mejora de las condiciones de aprendizaje y el acceso a nuevos recursos. Habida cuenta de cada situación particular, las actividades de planificación de la educación deberían ser pues formuladas de nuevo a fin de:

- definir mejor el objetivo "Educación para todos";
- suscitar la creación de un ambiente apropiado para el aprendizaje;
- garantizar la evaluación de la calidad de la educación;
- estimular la movilización de las diversas partes asociadas, gubernamentales y no gubernamentales, en favor de la educación básica;
- mejorar la eficacia de los servicios;
- optimar la utilización de los recursos disponibles y encontrar recursos suplementarios.

70. La segunda comunicación examinó en qué podría consistir el "pilotaje estratégico" de la educación básica, en que se tuviera en cuenta la multiplicidad y variedad de los actores, como solución alternativa de la planificación de tipo tradicional, y que entrañara la noción de proceso de planificación y no la de plan.

71. Tras las comunicaciones, los debates, en los que intervinieron 38 participantes, se llevaron a cabo en dos ocasiones.

72. Refiriéndose en primer lugar a las finalidades de la educación básica, algunos oradores hicieron resaltar la dimensión ética que comprende dicha educación. Debe ésta garantizar al individuo, en una situación histórica y social determinada, un mínimo de conocimientos, aptitudes y capacidades técnicas que le permitan comprender su medio, establecer una interacción con él, continuar su educación y formación en el seno de la sociedad y participar de modo eficaz en el desarrollo económico, social y cultural.

73. Ante el analfabetismo funcional persistente y la inercia que opone la institución escolar a toda reforma, la planificación y la gestión eficaces de la educación básica constituyen, según los participantes, uno de los principales instrumentos que deberían facilitar la aplicación de las decisiones de Jomtien, en particular en los países en desarrollo. Pero el concepto tradicional de planificación, que ha subestimado con frecuencia los problemas de administración y gestión de la educación y dado excesiva importancia a un voluntarismo extremado, es ya obsoleto por lo que respecta a los nuevos objetivos señalados por la Conferencia. Al estar centrada en el pasado en los



insumos y los resultados, la planificación ha reconocido un papel privilegiado a los aspectos técnicos en detrimento de la dimensión humana y de la calidad y eficacia del proceso educativo; algunos problemas de la planificación son a decir verdad el resultado, esencialmente, del fracaso de las metodologías utilizadas. Por otro lado, la falta de articulación entre planificación de la educación y la planificación económica en general ha contribuido, según algunos oradores, a agravar las desigualdades sociales. En una palabra, la planificación de la educación se ha convertido poco a poco en un fin en sí mismo en vez de estar encaminada a alcanzar objetivos educativos precisos.

74. Ante las situaciones de urgencia que se describieron en Jomtien, el Congreso hizo hincapié en la necesidad de volver a definir los objetivos, de elaborar nuevas orientaciones para la planificación y gestión de la educación y de reexaminar la función compleja de los encargados de la planificación y la administración como agentes del cambio social. Subrayando la importancia de los aspectos prácticos de la planificación, los congresistas insistieron en la necesidad de vincular la planificación con la aplicación, conservando empero un cierto equilibrio entre tecnicidad y pragmatismo. Dar mayor dinamismo y actualizar la planificación significa también lograr un control de los programas y de sus resultados mediante un sistema eficaz de evaluación e investigación en todos los niveles. Queda otro gran problema para el que habría que encontrar una solución adecuada: el de las conexiones que han de establecerse entre evaluación, investigación y planificación.

75. Ha de realizarse un esfuerzo particular para garantizar el carácter multisectorial de la planificación de la educación, prestándose particular atención a determinados problemas específicos como la planificación de la educación para migrantes y otros grupos desasistidos, la planificación en situaciones multiculturales y de plurilingüismo, y la integración de la educación no formal en el proceso de planificación. Habida cuenta de la complejidad creciente de este proceso, se hizo también resaltar la necesidad de un diálogo permanente entre dirigentes, investigadores y planificadores, y la apremiante necesidad de crear nuevas formas de cooperación en materia de planificación.

76. Varios oradores manifestaron en particular su interés por el tema de la excelencia de la educación básica. ¿Cómo mantener su calidad ante una demanda de masas, y qué transformaciones han de introducirse en el proceso de planificación si se quiere contribuir eficazmente a la realización de ese objetivo? Intentando dar respuesta a estos interrogantes, los participantes expresaron en particular su inquietud ante las insuficiencias de la formación de los encargados de la planificación y administración de la educación en este campo, e insistieron en que es menester que los encargados de la planificación se interesen más por todo lo referente a la investigación sobre los contenidos de la educación, el proceso de aprendizaje y la introducción de estímulos para alumnos y docentes. Comprobando que, en un periodo de veinte años, la planificación clásica de tipo formal no ha dado los resultados esperados, el Congreso hizo resaltar que la educación básica para todos exige una renovación de las fórmulas prácticas ("know how") y modalidades de planificación más claramente centradas en la calidad.

77. Varios participantes destacaron también la importancia de la búsqueda de un equilibrio entre planificación central y planificación regional, e insistieron en la necesidad de descentralizar las funciones de planificación y gestión, sin que pierda por ello coherencia el conjunto del sistema. Subrayando que la eficacia de la gestión depende de la distribución del poder de decisión, algunos oradores se quejaron de la falta de comunicación entre encargados de la planificación central y ejecutantes. Es pues muy difícil administrar, desde el centro, sistemas de educación cada vez más complejos y heterogéneos. La descentralización no entraña forzosamente que el Estado desempeñe un papel menos importante; es más, éste debería asumir nuevas responsabilidades por lo que respecta al fomento de la participación y la



concertación. La necesidad de la creación de mecanismos de coordinación para los grupos organizados en el plano local fue asimismo mencionada, y también lo fue la necesidad de un nuevo concepto de la planificación en un marco conceptual que tenga en cuenta las particularidades de las comunidades y los resultados de las investigaciones al respecto. Se sugirió que en determinados casos, caracterizados por el pluralismo cultural y lingüístico, el policentrismo representaría la solución más adecuada.

78. La administración de la educación deberá promover negociaciones colectivas con los docentes y los consumidores de educación a fin de llegar en cada caso particular a un consenso sobre los objetivos y las prioridades de la educación básica. Conviene también, desde este punto de vista, movilizar a familias y comunidades, utilizándose eventualmente para ello los medios audiovisuales, ya que éstos han mostrado más de una vez que podían actuar de modo muy eficaz para la promoción de la participación. Los congresistas señalaron, en conclusión, que la responsabilidad de la planificación y la gestión de la educación básica para todos no es exclusivamente de la incumbencia de los ministerios de educación; buscar eficazmente la realización de este ambicioso objetivo exige una organización democrática y diversificada, con una pluralidad de estructuras y actores sociales en los planos regional y local. En este sentido, la legitimidad de los responsables de la planificación debería estar fundada, en el futuro, en el reparto de responsabilidades entre los distintos actores, lo que significa que ha de asociarse a este proceso a un número considerable de participantes, y en particular a los beneficiarios. Muchos congresistas señalaron sin embargo que, a su entender, la ampliación de la participación de las comunidades en el proceso de planificación no debería significar, en modo alguno, que el Estado renunciara a sus responsabilidades en lo referente a la educación básica.

79. El Congreso examinó también el papel de la información en el proceso de planificación de la educación. Comprobando el carácter insuficiente de las informaciones necesarias para lograr una planificación y una política eficaces, los participantes mencionaron la necesidad de contar con fuentes de información cada vez más diversas y la de utilizar mejor la información que proporciona el encargado de la planificación al dirigente político. La planificación debería intentar conseguir también un acercamiento entre docentes y encargados de la comunicación social.

80. En cuanto a los aspectos financieros, los congresistas son conscientes de la considerable distancia que media entre el discurso, lleno en algunos casos de entusiasmo, del político, y las limitaciones de los recursos disponibles. La aplicación de las orientaciones sobre la educación para todos formuladas en Jomtien debería entrañar gastos suplementarios importantes, en particular para los países en desarrollo, tanto desde el punto de vista de los gastos intrínsecos de la extensión de la educación básica como desde el de los costos ocasionados por las mejoras cualitativas necesarias y los recursos indispensables para la investigación aplicada y la evaluación. En una situación caracterizada, sin embargo, por el fracaso del Estado asistencial, por la deuda externa aplastante y por la crisis cultural, el papel del Estado deberá modificarse considerablemente. Ni qué decir tiene que, en la difícil situación de la financiación que existe en numerosos países, la austeridad y la promoción de acuerdos básicos entre las distintas partes asociadas y los diversos factores sociales han de ser el marco apropiado para una nueva orientación del concepto y la práctica de una planificación y gestión en situaciones de urgencia, cuyo objetivo ha de ser lograr la renovación y generalización de la enseñanza básica y la eliminación del analfabetismo en todas sus formas en el mundo entero. Para poder enfrentarse con las exigencias financieras que suponen los compromisos de Jomtien, los congresistas propusieron cinco opciones distintas que, en algunos casos podrían ser complementarias:

- La promoción, en el nivel más elevado, de pactos sociales y fiscales que permitan garantizar que se asigne por lo menos un mínimo de 5% del PNB a la educación.



- La previsión de consignaciones presupuestarias para la educación en todos los departamentos ministeriales.
- La negociación de medidas innovadoras en lo referente a la ayuda a la educación para el extranjero, como por ejemplo, el establecimiento de baremos compensadores de la deuda externa para todo incremento de asignaciones a la educación básica en el PIB.
- La descentralización, más o menos importante según los casos, de la financiación de la educación básica, a fin de reducir las disparidades y desigualdades.
- La optimación de la utilización de recursos, en particular gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

81. Por último, los participantes hicieron hincapié en la importancia de la formación en planificación y gestión de la educación, con miras a la aplicación de las orientaciones de Jomtien. Para ello, conviene en particular institucionalizar y fortalecer las actividades de formación, en estos campos, de todos los agentes del sistema educativo, en particular docentes, directores de establecimientos y administradores. Se mencionó asimismo la falta de personal formado específicamente para el ejercicio de la planificación y la gestión, sobre todo en los niveles descentralizados. Los congresistas hicieron resaltar, en conclusión, la necesidad de movilizar de modo prioritario recursos suplementarios para el fortalecimiento y el perfeccionamiento de la formación de encargados de la planificación y la gestión, administradores de la educación y animadores polivalentes.

b) La planificación de la educación  
y la dimensión humana del desarrollo

82. La Comisión I llegó a un acuerdo general sobre el concepto de recursos humanos. Comprende este concepto, desde el punto de vista de los derechos elementales del individuo, no sólo la educación sino también la cultura, la salud, el empleo, las ciencias y la tecnología. Por consiguiente, el desarrollo de los recursos humanos supone el desarrollo completo del hombre en su integridad. De ahí que la planificación de la educación no deba ser considerada como algo situado en un mismo plano que la planificación del desarrollo y los recursos humanos, sino más bien como formando parte de ésta. No ha de verse pues en los costos de la educación, la salud y otros servicios una carga para el sector público, sino gastos productivos que deben ser acogidos favorablemente e incrementados.

83. Tuvo lugar un debate importante, en el seno de la Comisión, sobre los objetivos y los fines de la planificación de la educación. Para numerosos participantes, la educación básica debería orientarse hacia el desarrollo de las aptitudes generales y de las competencias elementales necesarias para ayudar a los estudiantes a "aprender a aprender". La formación profesional en el plano de la enseñanza básica debería correr a cargo, en gran medida, de los empleadores y de las empresas. Algunos participantes estimaron asimismo que la planificación y la administración de la educación deberían tener en cuenta las características de la sociedad interesada. Las condiciones son distintas según los países, pero hay también principios universales por todos reconocidos, como la educación para la ciudadanía o para una participación activa en la vida democrática, principios que han de tenerse en cuenta al determinarse los objetivos y fines de las actividades de planificación y gestión.

84. Otros participantes hicieron hincapié en las responsabilidades de los sistemas educativos en la preparación para el empleo. La planificación de la educación ha de desempeñar, según ellos, mediante la educación formal y profesional, un papel



importante en la previsión de las necesidades en materia de recursos humanos y en el suministro de la mano de obra calificada que necesita la economía.

85. Se ha insistido en particular en la importancia de la planificación y la gestión para el desarrollo de la educación y los recursos humanos. Se ha subrayado, junto con otros argumentos, que debería contribuir a evitar el despilfarro de recursos.

86. En vísperas del siglo XXI, la planificación y gestión de la educación y los recursos humanos debe enfrentarse con algunos problemas nuevos, aun cuando no hay que olvidar que hay viejos problemas que todavía no han sido resueltos, en particular en los países menos ricos. Uno de esos problemas es la necesidad de definir el tipo de enseñanza que ha de dispensarse, habida cuenta de las necesidades de los sectores formal y no formal. Otro problema es el de la utilización de los medios de comunicación de masas, cuya función educativa es cada vez más importante. Las relaciones entre planificación de la educación y medios de comunicación de masas no parecen haber sido todavía definidas con claridad. La importancia de la ciencia y la tecnología para el bienestar de la humanidad, y sus relaciones con la planificación de la educación, son también elementos decisivos a los que deben dedicar atención los responsables del desarrollo de la educación y de los recursos humanos. En cuanto a la dimensión económica del desarrollo de los recursos humanos, ha de ser abordada no sólo desde un punto de vista cuantitativo, como ha solido ocurrir en muchos casos, sino también como un proceso de transformación del factor recursos humanos en potencial de desarrollo.

87. En las actividades de desarrollo de los recursos humanos intervienen activamente, además de los gobiernos, otros actores sociales, y la función que desempeñan al respecto es cada vez más importante. Por consiguiente, la planificación de estas actividades debería entrañar también la participación, junto con otros actores, de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado; pero sin que esto desemboque en una disminución de las responsabilidades de los gobiernos en materia de educación básica para todos. Algunos participantes sugirieron asimismo que la planificación podría contribuir, elaborando proyecciones bien definidas y perfectamente detalladas, a un planteamiento más flexible de la definición de objetivos entendida como resultado de un proceso de negociaciones en el que participaran el gobierno y otros organismos.

88. Ese papel que han de desempeñar estos nuevos actores sociales permite suponer que le corresponderían entonces a la planificación tres tareas esenciales. La primera consistiría en establecer prioridades con miras a una descentralización que garantizara una mayor autonomía del personal utilizado. La segunda se referiría al seguimiento y evaluación de la aplicación, a fin de introducir los reajustes necesarios. La tercera consistiría en compensar las desigualdades que se produjeran.

89. La Comisión I abordó asimismo otros aspectos del campo de la educación. En lo referente a las relaciones entre educación y empleo, por ejemplo, se comprobó que se habían alcanzado buenos resultados gracias a un método de planificación que utilizaba un planteamiento macroeconómico combinado con un planteamiento regional y con la utilización de encuestas para determinar las necesidades de los sectores de producción. La concepción de estas experiencias estuvo basada en la cooperación entre el gobierno y los sectores productivos.

90. Se señaló asimismo la importancia de los intercambios de información sobre métodos y experiencias en el campo de la planificación y la administración, en un mismo país y entre distintos países. A este respecto, algunos participantes manifestaron su preocupación en lo tocante a la necesidad de obtener informaciones más precisas y actualizadas para mejorar la eficacia de las actividades de planificación y gestión.



91. Por lo que respecta a los métodos, se observó a menudo que la planificación del desarrollo de recursos humanos es una tarea compleja y vasta que no se limita ni mucho menos al campo de la educación y que supone también la intervención de los organismos oficiales encargados de los sectores de ciencias y tecnología, o de la salud y el empleo, por ejemplo, y la de los actores del sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

92. La determinación de prioridades forma parte, intrínsecamente, de toda planificación. Se observó que, desde el punto de vista de los nuevos planteamientos, esta tarea se convierte en algo más flexible, con más interacciones y más dinamismo que en el pasado. Los conflictos entre prioridades -y por consiguiente los conflictos entre objetivos- deben ser resueltos mediante la negociación entre los distintos actores encargados de las actividades de planificación.

93. Se estudiaron también algunas prioridades particulares, dándose especial importancia a los problemas del analfabetismo y de la educación básica para todos. Se sugirió que la educación propuesta se ocupara muy particularmente del acceso a la alfabetización y a la escuela de las categorías sociales más desamparadas.

94. En lo referente a la formación profesional en el nivel secundario, se insistió en la calidad, a fin de permitir que los alumnos pudieran escoger entre continuar sus estudios o entrar en el mercado del trabajo.

95. Pasando después a otra dimensión, que comprende todos los niveles de escolaridad y los diversos tipos de educación, se destacó con frecuencia la importancia del tema de las posibilidades de formación para mujeres. Esta prioridad se desprende de determinadas consideraciones sobre la desigualdad de oportunidades y de determinados problemas de índole económica y social.

c) El desarrollo de los sistemas de administración y gestión de la educación

96. En la Comisión II los participantes utilizaron el término "administración", una acepción que comprende también la idea de planificación (elaboración de políticas, programas y proyectos, aplicación y evaluación). A fin de reflejar lo más fielmente posible lo dicho en los debates, se utiliza aquí el concepto de administración en esa acepción más amplia.

97. Los debates estuvieron centrados en varios puntos. Los participantes discutieron en primer lugar sobre el tema de la modernización de la administración. Se llegó después a un consenso en lo referente a la necesidad de crear un sistema de soporte informatizado de la planificación y la gestión. En tercer lugar, se discutió sobre el factor humano en la planificación y la gestión. Se reconoció la importancia decisiva de este factor, pese al perfeccionamiento cada vez mayor de los métodos y técnicas de planificación y gestión. En cuarto lugar, se examinaron las características y exigencias de la evaluación, y su función en el proceso de planificación y gestión. El quinto punto discutido fue el de la modificación del papel del Estado con respecto a la planificación y la gestión, y las perspectivas en lo referente a la participación de los distintos agentes o sectores de la sociedad (geográficos, sociales ...) en los procesos de adopción de decisiones. Por último, se examinaron de modo pormenorizado algunos puntos de índole epistemológica relacionados con la eficacia del sistema y con la dialéctica técnica/política.

98. El concepto de modernización no parece ser unánimemente aceptado. Si bien la modernización puede representar para algunos un ideal por cuya realización ha de luchar, parece también enfrentarse con determinadas ideologías o modos de vida.



Los intentos de modernización de los métodos y técnicas de planificación y gestión pueden chocar además con la barrera que representan las capacidades económicas reales de algunas sociedades en desarrollo. ¿Para qué serviría, por ejemplo, una planificación muy perfeccionada en un país que se enfrenta con graves carencias en materia de infraestructuras educativas y apoyo logístico? ¿Puede acaso decirse, además, que el desarrollo científico y técnico es de tipo lineal? ¿Es acaso posible entender claramente el salto que significa el paso de una planificación y gestión de tipo tradicional a otra caracterizada por un alto desarrollo tecnológico y la utilización global y coherente de la herramienta informática?

99. Por regla general, los participantes hicieron hincapié en la importancia de la herramienta informática como soporte de la adopción de decisiones. Los intentos de informatización pueden variar entre regiones mundiales y entre países de una misma región. Se comunicaron a los participantes los resultados de algunas experiencias, y en particular de una experiencia de establecimiento de zonas escolares que utiliza técnicas de avanzada para la producción cartográfica y el diseño de proyectos educativos. Esta técnica está basada en la interacción y utiliza los bancos de datos disponibles en la unidad de planificación.

100. Los sectores que pueden informatizarse son muy diversos (finanzas, personal, resultados escolares, calidad de la educación...). Pero el aspecto tecnológico suscita determinadas reservas que se refieren a su eficacia para una buena planificación y gestión y a las posibilidades de utilización rentable. La herramienta informática no puede sustituir a la racionalidad humana y a las opciones políticas. El equipo informático es además costoso, sobre todo debido a la brevedad de su esperanza de vida tecnológica: la obsolescencia de los equipos es muy rápida y los costos de modernización sumamente elevados. Una sociedad que dispone de recursos humanos y materiales limitados tropieza con grandes dificultades si quiere utilizar de modo eficaz el equipo disponible o sustituirlo con un ritmo satisfactorio.

101. Las ponencias y discusiones trataron extensamente el tema del factor humano en la planificación y la gestión. Se refirieron esencialmente a los aspectos de formación y articulación entre los distintos actores de la planificación y la gestión. Los participantes señalaron las serias carencias de personal altamente capacitado con experiencia en materia de utilización eficaz y rentable de las técnicas de planificación y gestión (modelos, simulaciones, proyecciones, sistemas expertos, etc.). Los participantes de algunas regiones llegaron a hablar de crisis de la formación. La presentación más bien pesimista de la situación en materia de personal capacitado en planificación y administración se vio agravada por la de la inestabilidad del empleo, en función de los cambios políticos o simplemente porque el sector público no puede enfrentarse con la competencia del sector privado en lo referente a las aplicaciones de técnicas de avanzada.

102. Por último, se puso en entredicho el contenido de la formación de planificadores y encargados de la gestión. No sólo el dominio de la herramienta informática se encuentra todavía en una fase incipiente, sino que, además, hasta en los casos en que la formación para la utilización eficaz de dicha herramienta es posible, la formación general del encargado de la planificación o de la gestión deja mucho que desear. Pese a estas carencias, se ha señalado que algunos países han hecho algunos intentos en el campo de la informática (programas) en vez de utilizar el material disponible.

103. La situación que existe actualmente en la mayor parte de los países exige una ampliación de los campos de la formación básica, y también un perfeccionamiento continuo de los eventuales administradores. Esta ampliación debería comprender la iniciación al análisis sociológico, el fomento de la sensibilidad política y la comprensión de las exigencias de las distintas realidades -que a veces se



oponen- nacionales, regionales y locales. Algunas modalidades de formación utilizan para el desarrollo de las capacidades de gestión un método fundado en la experiencia que permite reevaluar los contenidos habida cuenta de parámetros de la intervención sobre el terreno (aprendizaje mediante la acción).

104. La necesidad de la concertación y articulación entre los diversos actores de la planificación y la gestión fue otro de los temas a que dedicaron especial atención los participantes. Aun cuando la elección entre centralización o descentralización de los sistemas corresponda a particularidades de sociedad, existe sin embargo un movimiento que tiende a la búsqueda de un equilibrio entre las exigencias determinadas por objetivos nacionales y las legítimas aspiraciones regionales y locales. Se asiste hoy en día a un movimiento de la descentralización en las sociedades centralizadas, mientras que en aquellas en las que existe un componente importante de autonomía local, se han iniciado debates sobre la necesidad de llegar a un acuerdo sobre los objetivos de sociedad (resultados, calidad de la educación, currículo, personal de dirección ...). Según algunos participantes, los objetivos de la planificación y la administración nacional deben ser generosos si se quiere conseguir la correspondiente movilización y evitar el excepticismo. La administración pública (término que se refiere aquí a la dirección de sistemas) debería estar estrechamente asociada a la planificación. Por último, podría buscarse la realización de los objetivos utilizándose una pedagogía que permita llevar a los distintos actores, en todos los niveles de la jerarquía, a adoptarlos como si fueran suyos.

105. Los miembros de la Comisión II se ocuparon de la evaluación como parte integrante del proceso de planificación y gestión. La pertinencia de ésta no fue, por lo demás, puesta en entredicho directamente. Sin embargo, los participantes fueron del parecer que la evaluación, para ser eficaz, debería tener en cuenta las exigencias que se desprenden de los contextos nacionales, regionales y locales. Debería tener asimismo en cuenta algunos criterios particulares como las culturas organizativas, y también la propia historia, sin exceptuar la historia institucional. Los mejores modelos de evaluación están condenados al fracaso si no están adaptados a las condiciones del medio.

106. Añádase a esto que la evaluación se efectúa a menudo sin disponer de datos básicos válidos y fiables. Los participantes insistieron en que, para resolver este problema, se crearan bancos de datos de alta calidad -objetivo que dista todavía mucho de poder realizarse en algunos países-, a los que se pueda tener siempre acceso para eventuales comparaciones. Propusieron también que, cuando no se disponga de datos para la adopción de decisiones, se puedan utilizar los servicios de agencias de consultores para obtener informaciones y asesoramiento.

107. Los objetos de una evaluación son muy diversos: deben comprender a la vez indicadores cuantitativos (matrículas, participación, coeficiente de retención escolar, resultados) y cualitativos (buenas aptitudes conceptuales y de análisis, humanismo, calidad de los conocimientos adquiridos ...). La evaluación de los indicadores cualitativos debería referirse además no sólo a la educación escolar (formal), sino también a la educación extraescolar (no formal) y a la educación permanente.

108. Sin embargo, la definición de los rasgos cualitativos que han de evaluarse plantea problemas, ya que se refieren en muchos casos a ideologías de difícil definición, o están sometidos a la influencia de proyectos políticos. Además de estos problemas, la evaluación de lo cualitativo se enfrenta también con el problema de la medida (cómo seleccionar los rasgos definidos) y con los de la interpretación y extrapolación de los resultados. Por último, en este debate sobre la evaluación de la calidad, hay que introducir también la cuestión de la uniformidad de los criterios de calidad (su normalización, en cada sociedad y entre sociedades). ¿Cuál debe ser la calidad de la educación de los niños, adolescentes y adultos en general y, en particular, la de los medios económicamente más desamparados y de los miembros de



los grupos étnicos minoritarios? ¿Somos capaces actualmente de lograr una normalización de los criterios y perfiles de calidad en el plano internacional, si acabamos apenas de iniciar los esfuerzos encaminados a encontrar indicadores cuantitativos normalizados en este plano? Hay que observar, por último, que la modernización de la educación hace que su gestión sea aún más compleja, y que por consiguiente la evaluación debe ser multidisciplinaria, ocupándose mejor de las múltiples y cambiantes configuraciones del medio socioeducativo.

109. Si la evaluación forma parte integrante del proceso de planificación y gestión y de la adopción de decisiones, ha de ser pues realizada no sólo ulteriormente, sino también en las fases de formulación y aplicación de programas y proyectos. Esta evaluación es esencial si se quiere controlar continuamente el estado del sistema educativo por lo que respecta a sus insumos y resultados. Sin embargo, se suele hacer con frecuencia caso omiso de dicho aspecto de la evaluación, aunque sea precisamente éste el que vaya a permitir transformar fracasos potenciales en éxitos o en fracasos menos graves.

110. Además, si se quiere, como proponen algunos, que cada institución educativa sea responsable de su propio devenir, ello supone una evaluación continua con miras a un desarrollo organizativo innovador y que dé buenos resultados. Sin embargo, como esta evaluación institucional no puede ser impuesta desde arriba, sólo podrá ser por consiguiente efectuada por instancias situadas en el mismo nivel. La renovación institucional pasa a ser así el punto de partida y la condición esencial de la transformación del conjunto del sistema. En conclusión, la planificación y gestión debería estar encaminada al cambio a partir de la renovación en el plano del establecimiento, asociándose a estas iniciativas los directores de los centros de enseñanza. La planificación y gestión podrá convertirse así en un proceso que va de la base a la cúspide, asumiendo entonces las instancias superiores, desde este punto de vista, funciones de negociación entre imperativos políticos y exigencias del plan y de la gestión.

111. Las modificaciones del concepto de Estado a las que asistimos, tanto en el Este como en el Oeste, tanto en países altamente desarrollados como en algunos países del Tercer Mundo, nos obligan también a encontrar una nueva definición de la planificación y la gestión públicas. Ya hemos mencionado anteriormente la cuestión de la centralización/descentralización de los sistemas. Sea cual fuere la tendencia que se imponga, ha de entrañar, según algunos participantes, enseñanzas importantes para la planificación y la gestión, ya se busque más rigor, o bien una liberalización. En ambos casos, asistimos no sólo a una mayor participación de interlocutores tradicionales (sindicatos, grupos de presión), sino también a la aparición de interlocutores que habían estado anteriormente más bien alejados, o sencillamente ausentes (industria, mundo de los negocios en general). Esta participación es condición esencial de los procesos de planificación y gestión y desemboca en esquemas que todavía no han sido analizados de modo satisfactorio. Por último, la tendencia de algunos Estados a desentenderse cada vez más de sectores tradicionales como la salud y la educación representa un problema con el que han de enfrentarse los encargados de la planificación y de la gestión. De hecho, esta disminución de la intervención del Estado podría tener consecuencias negativas en las sociedades económicamente poco desarrolladas, donde los ciudadanos cuentan con el Estado para satisfacer sus necesidades elementales.

112. El planeamiento tiene también como misión ayudar a formular proyectos gubernamentales en materia de educación. Entonces se convertiría en un motor de transformación, que propondría diferentes opciones de educación. Asimismo, podría ayudar a aumentar la racionalidad de las decisiones y a reforzar la capacidad de gestión del Estado. Con ello, el planeamiento contribuiría al incremento de la factibilidad de las decisiones, gracias a una mayor adecuación a las nuevas exigencias resultantes de consensos relativos a proyectos de educación.



113. Por último, los participantes abordaron la cuestión de la influencia que los encargados de la planificación y los responsables de la gestión pueden ejercer como actores sociales en las orientaciones y estrategias de planeamiento y gestión. A este respecto, el contexto político sería determinante.

114. La Comisión abordó brevemente la problemática de la eficacia en materia de educación. Algunos participantes subrayaron el hecho de que no se pueden deducir consecuencias constantes utilizándose los factores explicativos habituales del logro escolar. Sin embargo, para otros, son los métodos de acopio y análisis de datos los que no son eficaces. Según ellos, existe toda una serie de resultados lo suficientemente fiables como para poder utilizarlos eficazmente para el planeamiento y la gestión. Este debate es similar al de la separación entre la técnica y la política. A pesar de que el debate no permitió llegar a un consenso sobre estos aspectos particulares, el acuerdo fue general en lo referente al objetivo de aumentar la eficacia, a la necesidad de mejorar los sistemas de información y a la necesidad de una mayor democratización en los procesos de planeamiento y gestión.

d) La planificación y la gestión de la educación en tiempos de crisis

115. Durante los debates sobre este tema d), celebrados en dos sesiones plenarias, se hizo hincapié principalmente en los cuatro aspectos siguientes:

- Objetivos clave y prioridades del planeamiento de la educación.
- Metodologías e interrelaciones.
- Consecuencias para las actividades del planeamiento de la educación.
- Consecuencias para la cooperación internacional.

116. Durante los debates, los participantes subrayaron el hecho de que todas las actividades de planeamiento deberían centrarse en primer lugar en el alumno, por ser éste el principal beneficiario. Los intereses de los demás individuos y organismos sólo son importantes en la medida en que contribuyen a obtener resultados positivos para el alumno. Los participantes insistieron en la necesidad de ir más allá de la contribución económica de la educación (por muy importante que ésta sea) y de tener en cuenta el papel más amplio que desempeña la educación por lo que se refiere a los valores, la cultura, las prácticas sociales y las relaciones internacionales. Por último, el planeamiento debe ser entendido como una actividad que requiere la participación de todos sus agentes. Más que un monopolio del Estado, el planeamiento es una responsabilidad que supone la intervención de diversos niveles de la sociedad, desde la administración central oficial hasta los individuos, profesores o alumnos.

117. Los orígenes de la crisis que atraviesa actualmente la educación, y que acarrea dificultades reales, se hallan en el contexto económico y financiero de un gran número de países. La deuda, en particular, ha contribuido a reducir los recursos disponibles para el desarrollo y la calidad de la educación. Sin embargo, no se trata de un problema de naturaleza meramente económica, sino también de una crisis de la sociedad, del sistema educativo, del papel del Estado, del saber y de las prácticas de planeamiento. No obstante, el realismo, y no el pesimismo, debería ser la actitud dominante. El reconocimiento creciente de la necesidad de un cambio puede favorecer la creación de las condiciones necesarias para la reforma. Es necesario, sobre todo, revisar las prioridades y las prácticas del planeamiento.



118. Se abordaron cinco puntos clave en torno a los cuales se desarrollaron los debates sobre las prioridades del planeamiento:

- La inserción social y la educación para todos.
- Las necesidades con vistas al mejoramiento de la calidad de los productos.
- Las necesidades de excelencia en el desarrollo de la enseñanza superior.
- El papel de los diferentes actores en la educación en lo tocante al problema de la financiación.
- La diversificación de los sistemas educativos.

119. Para hacer frente a las necesidades de inserción social de las poblaciones actualmente marginadas, el planeamiento necesitará nuevos programas de educación, nuevas formas de enseñanza, nuevas técnicas de evaluación de las necesidades, acopio de información, financiación y formas institucionales renovadas de gestión y educación. Como consecuencia de ello, se producirá un aumento de la demanda de encargados de la planificación, administradores y personal docente. Todavía no se conoce bien la naturaleza y amplitud de esta nueva demanda; esto se solucionará mediante la investigación y el análisis de las políticas durante la aplicación de los programas de inserción social.

120. Numerosos países están modificando las prioridades de sus actividades de planeamiento, preocupándose de evaluar los resultados antes de proporcionar medios educativos. Se señaló que, incluso en tiempos de crisis, las medidas relativas a las reformas, y no únicamente a las economías, eran una exigencia fundamental. El mejoramiento de la calidad de los resultados de la educación es necesario, dado el significado de los términos "alfabetización" y "educación básica", que varía según las sociedades, y la necesidad de garantizar a los estudiantes el acceso a una educación permanente.

121. El mejoramiento de la enseñanza secundaria y superior debe ser considerado como algo que complementa y no que compite con el desarrollo de la educación básica. La excelencia de la educación superior proporciona personal para el mejoramiento de los primeros niveles de educación y estimula el progreso económico y social capaz de limitar los efectos negativos de la crisis actual. El mejoramiento de la calidad de la educación en los niveles primario y secundario generará una mayor demanda de educación superior; y ésta, por otra parte, sólo podrá ser satisfecha si los programas de esta educación se racionalizan y responden a las necesidades de la sociedad.

122. La crisis económica hace que sea necesario encontrar nuevas fuentes de financiación. El problema del reparto de las responsabilidades de la financiación entre el Estado, las comunidades, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los individuos ha sido percibida por los participantes como parte integrante de una cuestión más amplia: la referente a la distribución de las funciones de regulación, administración, educación y financiación. La próxima década estará marcada por procesos de descentralización y democratización, y por una creciente atención hacia las dimensiones cualitativas de la educación. Si las autoridades centrales quieren contribuir a la eficacia de la educación, deben estar dispuestas a realizar transferencias de funciones, autoridad y recursos con vistas a la descentralización. En numerosos casos, el objetivo de la educación para todos requerirá la movilización de recursos no gubernamentales; pero esto deberá llevarse a cabo sin que aumenten los problemas de equidad y sin reducir la universalidad del acceso.



123. Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel particular que desempeñar para estimular la innovación y aumentar la eficacia de los programas gubernamentales. Las ONG no son únicamente una fuente de financiación, sino que han de contribuir de manera efectiva a las actividades de planificación, aplicación y administración. Las consecuencias de la ayuda exterior pueden ser al mismo tiempo positivas y negativas. El diálogo entre los organismos de cooperación y los países receptores es necesario, si se quiere que la ayuda exterior tenga una influencia real en la superación de la crisis actual.

124. Por último, cabe esperar un aumento, a todos los niveles, de la diversificación de los sistemas de educación (formal, no formal, y que utilizan los medios de comunicación de masas y otras tecnologías de comunicación. Los planificadores dispondrán de un mayor número de opciones —desde las clases interactivas de alfabetización por la radio hasta la educación superior a distancia ("open university")— para intentar hacer frente a la diversidad creciente de las necesidades de la población. El problema clave será la necesidad de mantener la calidad de los resultados del aprendizaje, utilizando las diferentes formas de educación.

125. Los debates sobre las metodologías y las interrelaciones estuvieron estrechamente ligados a los debates sobre los resultados y las prioridades, ya que, en materia de planeamiento de la educación, estos últimos están a menudo relacionados con la mejora de la metodología y de las interrelaciones. El primer punto debatido fue el de la escasa relación existente entre la planificación económica nacional y la planificación del sector de la educación. Asimismo, se subrayó que si los planificadores de la educación no realizan esfuerzos importantes para ajustarse a las prioridades de los ministerios de economía y de planificación nacional, el planeamiento del sector de la educación corre el peligro de verse marginado, lo que tendría repercusiones muy graves en la disponibilidad de recursos financieros y humanos para la educación. Dado que numerosas actividades de la educación derivan de la planificación en otros sectores (agricultura, salud, desarrollo comunitario, trabajo, etc.), es necesario establecer vínculos estrechos entre estos sectores para evitar la inútil repetición de tareas y mejorar los resultados.

126. La integración entre los diferentes niveles de la planificación irá haciéndose cada vez más complicada, a medida que la descentralización vaya haciéndose efectiva. Dado que los responsables de la aplicación determinan la eficacia de los planes, la atención debe centrarse en el establecimiento de conexiones adecuadas entre los planes de los sectores y subsectores y el proceso de formulación de los programas y de los proyectos. Del mismo modo, se debe coordinar la planificación a corto plazo y las actividades presupuestarias en el marco de un calendario de planificación a largo plazo del sector de la educación.

127. Hay que revisar las metodologías de investigación y evaluación para poder estar seguros de que se da a la información cualitativa la importancia que se merece y de que el interés de los utilizadores de los resultados se ve estimulado. Los encargados de la planificación juegan un papel en la transmisión de los resultados de la investigación y la evaluación a los responsables de las políticas, pero es cada vez más importante que puedan interpretar para sí mismos estos resultados. Por último, las investigaciones deben ser cada vez más pertinentes para los encargados de la planificación y los responsables de la toma de decisiones.

128. Los participantes debatieron durante largo tiempo sobre el papel de la información y de los sistemas de información y sobre el uso que los responsables de la adopción de decisiones hacen de ellos. La información debe ser flexible, dadas las necesidades de los diferentes usuarios, y las fuentes y el grado de complejidad necesario. El aspecto económico de la información es una cuestión clave; los planificadores tendrán que decidir la relación costo-eficacia, habida cuenta de los gastos generados por el crecimiento de las necesidades de información, así como de



los criterios de oportunidad, cantidad, precisión y pertinencia. La descentralización de los sistemas de información debe hacerse paralelamente a la descentralización de las demás funciones de la planificación. Las consecuencias en materia de tecnología, organización estructural y necesidades de formación serán muy importantes. Los cambios tecnológicos son los más fáciles de realizar, pero los más importantes son los referentes a la organización y el personal.

129. Las nuevas bases de datos destinadas al planeamiento de la educación deberían facilitar la adopción de decisiones a nivel regional, local, institucional e individual. Una modalidad crítica de información es la que se obtiene a partir de evaluaciones (especialmente de evaluaciones formativas) destinadas a aportar los elementos necesarios para mejorar la aplicación y la administración. Los nuevos datos que se incorporen en el proceso de planeamiento deberán estar en conformidad con las decisiones adoptadas en cuanto al reparto de responsabilidades de regulación, educación, administración y financiación a todos los niveles y para todas las formas de educación. Más que suscitar decisiones centralizadas, esta medida debería facilitar la elección de opciones más democráticas.

130. En lo que se refiere a las consecuencias para las organizaciones responsables del planeamiento de la educación, se deberían llevar a cabo cambios en la capacidad de los planificadores para hacer frente a nuevas responsabilidades, como por ejemplo, la transferencia del planeamiento, de las oficinas centrales a las unidades regionales o locales o a las instituciones, las organizaciones no gubernamentales y los individuos. La necesidad de establecer redes irá evolucionando a medida que se vayan produciendo cambios en la base legislativa del planeamiento. Los participantes han insistido en la necesidad de una interrelación horizontal creciente entre los encargados de la planificación a nivel nacional (con el fin, por ejemplo, de poner en común experiencias en materia de investigación y planificación) y entre los responsables a nivel regional y local (con el fin de comparar las estrategias de ejecución y los resultados y las experiencias relativas a los programas de formación). Esta interrelación fue considerada más importante que el fortalecimiento de las relaciones verticales entre los diferentes niveles del sistema.

131. Este último punto, a saber, la formación, tendrá una importancia de primer orden. Al diversificarse las funciones de planificación, se modificará el perfil de los encargados de la planificación y se concederá mayor importancia a las capacidades de interpretación cualitativa que a las de manipulaciones cuantitativas, y a las aptitudes y actitudes de relación que a las cualidades técnicas. El planeamiento será más convincente y menos coercitivo en el marco de los nuevos sistemas de planificación, y los encargados de la planificación deberán ser formados para hacer frente a estas nuevas exigencias. Las cualificaciones técnicas y cuantitativas seguirán siendo importantes, pero se verán completadas por el aumento de las capacidades de comunicación y negociación, con el fin de facilitar la participación en la toma de decisiones. Por último, la formación deberá transferirse progresivamente de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. La ayuda a los centros de formación situados en Estados no industrializados deberá ser más sustancial y sostenida por razones de pertinencia, eficacia y equidad. Los obstáculos más importantes se refieren tanto a problemas financieros como de organización y actitudes, pero esto se puede corregir con mayor facilidad si los organismos de ayuda conceden a las instituciones correspondientes una atención prioritaria en sus programas de financiación.

132. Se deberá estudiar la posibilidad de un nuevo tipo de cooperación internacional y de prioridades para apoyar la reforma del planeamiento en periodo de crisis. Según la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la educación debe convertirse en una prioridad mundial. Se deben contraer compromisos sustanciales y duraderos a favor de la educación, adoptando modalidades que no incrementen la carga de la deuda de los países en vías de desarrollo. Los organismos internacionales deben buscar



los criterios de oportunidad, cantidad, precisión y pertinencia. La descentralización de los sistemas de información debe hacerse paralelamente a la descentralización de las demás funciones de la planificación. Las consecuencias en materia de tecnología, organización estructural y necesidades de formación serán muy importantes. Los cambios tecnológicos son los más fáciles de realizar, pero los más importantes son los referentes a la organización y el personal.

129. Las nuevas bases de datos destinadas al planeamiento de la educación deberían facilitar la adopción de decisiones a nivel regional, local, institucional e individual. Una modalidad crítica de información es la que se obtiene a partir de evaluaciones (especialmente de evaluaciones formativas) destinadas a aportar los elementos necesarios para mejorar la aplicación y la administración. Los nuevos datos que se incorporen en el proceso de planeamiento deberán estar en conformidad con las decisiones adoptadas en cuanto al reparto de responsabilidades de regulación, educación, administración y financiación a todos los niveles y para todas las formas de educación. Más que suscitar decisiones centralizadas, esta medida debería facilitar la elección de opciones más democráticas.

130. En lo que se refiere a las consecuencias para las organizaciones responsables del planeamiento de la educación, se deberían llevar a cabo cambios en la capacidad de los planificadores para hacer frente a nuevas responsabilidades, como por ejemplo, la transferencia del planeamiento, de las oficinas centrales a las unidades regionales o locales o a las instituciones, las organizaciones no gubernamentales y los individuos. La necesidad de establecer redes irá evolucionando a medida que se vayan produciendo cambios en la base legislativa del planeamiento. Los participantes han insistido en la necesidad de una interrelación horizontal creciente entre los encargados de la planificación a nivel nacional (con el fin, por ejemplo, de poner en común experiencias en materia de investigación y planificación) y entre los responsables a nivel regional y local (con el fin de comparar las estrategias de ejecución y los resultados y las experiencias relativas a los programas de formación). Esta interrelación fue considerada más importante que el fortalecimiento de las relaciones verticales entre los diferentes niveles del sistema.

131. Este último punto, a saber, la formación, tendrá una importancia de primer orden. Al diversificarse las funciones de planificación, se modificará el perfil de los encargados de la planificación y se concederá mayor importancia a las capacidades de interpretación cualitativa que a las de manipulaciones cuantitativas, y a las aptitudes y actitudes de relación que a las cualidades técnicas. El planeamiento será más convincente y menos coercitivo en el marco de los nuevos sistemas de planificación, y los encargados de la planificación deberán ser formados para hacer frente a estas nuevas exigencias. Las cualificaciones técnicas y cuantitativas seguirán siendo importantes, pero se verán completadas por el aumento de las capacidades de comunicación y negociación, con el fin de facilitar la participación en la toma de decisiones. Por último, la formación deberá transferirse progresivamente de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. La ayuda a los centros de formación situados en Estados no industrializados deberá ser más sustancial y sostenida por razones de pertinencia, eficacia y equidad. Los obstáculos más importantes se refieren tanto a problemas financieros como de organización y actitudes, pero esto se puede corregir con mayor facilidad si los organismos de ayuda conceden a las instituciones correspondientes una atención prioritaria en sus programas de financiación.

132. Se deberá estudiar la posibilidad de un nuevo tipo de cooperación internacional y de prioridades para apoyar la reforma del planeamiento en periodo de crisis. Según la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la educación debe convertirse en una prioridad mundial. Se deben contraer compromisos sustanciales y duraderos a favor de la educación, adoptando modalidades que no incrementen la carga de la deuda de los países en vías de desarrollo. Los organismos internacionales deben buscar



los criterios de oportunidad, cantidad, precisión y pertinencia. La descentralización de los sistemas de información debe hacerse paralelamente a la descentralización de las demás funciones de la planificación. Las consecuencias en materia de tecnología, organización estructural y necesidades de formación serán muy importantes. Los cambios tecnológicos son los más fáciles de realizar, pero los más importantes son los referentes a la organización y el personal.

129. Las nuevas bases de datos destinadas al planeamiento de la educación deberían facilitar la adopción de decisiones a nivel regional, local, institucional e individual. Una modalidad crítica de información es la que se obtiene a partir de evaluaciones (especialmente de evaluaciones formativas) destinadas a aportar los elementos necesarios para mejorar la aplicación y la administración. Los nuevos datos que se incorporen en el proceso de planeamiento deberán estar en conformidad con las decisiones adoptadas en cuanto al reparto de responsabilidades de regulación, educación, administración y financiación a todos los niveles y para todas las formas de educación. Más que suscitar decisiones centralizadas, esta medida debería facilitar la elección de opciones más democráticas.

130. En lo que se refiere a las consecuencias para las organizaciones responsables del planeamiento de la educación, se deberían llevar a cabo cambios en la capacidad de los planificadores para hacer frente a nuevas responsabilidades, como por ejemplo, la transferencia del planeamiento, de las oficinas centrales a las unidades regionales o locales o a las instituciones, las organizaciones no gubernamentales y los individuos. La necesidad de establecer redes irá evolucionando a medida que se vayan produciendo cambios en la base legislativa del planeamiento. Los participantes han insistido en la necesidad de una interrelación horizontal creciente entre los encargados de la planificación a nivel nacional (con el fin, por ejemplo, de poner en común experiencias en materia de investigación y planificación) y entre los responsables a nivel regional y local (con el fin de comparar las estrategias de ejecución y los resultados y las experiencias relativas a los programas de formación). Esta interrelación fue considerada más importante que el fortalecimiento de las relaciones verticales entre los diferentes niveles del sistema.

131. Este último punto, a saber, la formación, tendrá una importancia de primer orden. Al diversificarse las funciones de planificación, se modificará el perfil de los encargados de la planificación y se concederá mayor importancia a las capacidades de interpretación cualitativa que a las de manipulaciones cuantitativas, y a las aptitudes y actitudes de relación que a las cualidades técnicas. El planeamiento será más convincente y menos coercitivo en el marco de los nuevos sistemas de planificación, y los encargados de la planificación deberán ser formados para hacer frente a estas nuevas exigencias. Las cualificaciones técnicas y cuantitativas seguirán siendo importantes, pero se verán completadas por el aumento de las capacidades de comunicación y negociación, con el fin de facilitar la participación en la toma de decisiones. Por último, la formación deberá transferirse progresivamente de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. La ayuda a los centros de formación situados en Estados no industrializados deberá ser más sustancial y sostenida por razones de pertinencia, eficacia y equidad. Los obstáculos más importantes se refieren tanto a problemas financieros como de organización y actitudes, pero esto se puede corregir con mayor facilidad si los organismos de ayuda conceden a las instituciones correspondientes una atención prioritaria en sus programas de financiación.

132. Se deberá estudiar la posibilidad de un nuevo tipo de cooperación internacional y de prioridades para apoyar la reforma del planeamiento en periodo de crisis. Según la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la educación debe convertirse en una prioridad mundial. Se deben contraer compromisos sustanciales y duraderos a favor de la educación, adoptando modalidades que no incrementen la carga de la deuda de los países en vías de desarrollo. Los organismos internacionales deben buscar



nuevos asociados en los países en vías de desarrollo o grupos de países, y llevar a cabo sus actividades a más largo plazo. El desarrollo de las capacidades locales debe convertirse en realidad y la dependencia de la ayuda técnica y tecnológica de los países desarrollados debe reducirse radicalmente. Se debe estimular la cooperación "Sur-Sur", y el apoyo a una interacción a distintos niveles entre países en el terreno de la formación y la investigación debe manifestarse mediante una incitación efectiva a la acción. Por último, cada país debe gozar de una mayor independencia a la hora de elegir sus propias prioridades.

133. En resumen, a pesar de la crisis, se han realizado progresos considerables a lo largo de los diez últimos años en lo que a la mejora de la educación y de la planificación educativa se refiere. Para hacer frente a los desafíos de la década y del siglo venideros será necesario, según los participantes, edificar sobre bases conocidas. De ahí la necesidad de elaborar programas de investigación y formación destinados a incrementar el saber. Sin embargo, en el contexto de las nuevas tendencias a la democratización y la descentralización, estas orientaciones sólo podrán concretizarse en el marco de una participación más amplia en el proceso de planeamiento. Para que esta orientación tenga éxito, la educación y el planeamiento de la educación deberán evitar toda rigidez y toda visión estrecha, y estimular la flexibilidad, la durabilidad y la eficacia. En materia de planeamiento, al igual que sucede en política, las estructuras democráticas no facilitan esta tarea; sin embargo, cabe esperar de ellas una mayor eficacia y un resultado más orientado hacia la dimensión humana del desarrollo, y más armonizado con las necesidades individuales y de la sociedad.

## SINTESIS DE LOS DEBATES

20. El Congreso debía analizar en particular las consecuencias de la Conferencia de Jomtien, en Tailandia, para la planificación de la educación básica, tomando como punto de partida la comprobación de los fracasos de las políticas de generalización del acceso a la educación básica y el análisis de las causas de dichos fracasos.
21. La lucha contra el analfabetismo no se puede centrar únicamente en los niños. Los padres son un medio privilegiado para cualquier acción eficaz con respecto a los niños. Una estrategia eficaz debe ir dirigida al mismo tiempo a los adultos, sobre todo a las mujeres, y a los niños.
22. Dicha estrategia debe orientarse hacia la creación de un ambiente favorable para la educación y, para lograrlo, debe abordar los problemas de la educación en todas sus formas, integrando la educación no formal en el proceso de planificación.
23. Debe también incorporar a otros participantes, además de los habituales de la administración de la educación. Otras administraciones, como las encargadas de la salud, del desarrollo rural, de la acción social, de la familia, tienen una acción que complementa la de la administración de la educación y es indispensable para el éxito de su acción. La planificación debe tener en cuenta estas complementariedades y considerar de modo más eficaz las necesidades específicas de las comunidades interesadas.
24. La estrategia debe también tomar en cuenta el impacto, con frecuencia negativo, de los medios de comunicación de masas, y buscar con los responsables de dichos medios las vías y las formas de una interacción positiva.
25. En esta perspectiva, el papel del Estado se modifica: él no puede ser el único responsable de los problemas de educación, sino que debe modificar sus modos de acción y encontrar nuevos interlocutores, sin que esto represente en la práctica una disminución de su intervención.
26. Al Estado le corresponde fijar los objetivos: ¿cuál es el saber mínimo —el conjunto de conocimientos y de aptitudes— que hay que tratar de difundir, que permita a cada individuo proseguir su propia formación, en su propio medio? Le corresponde también hacer disponibles los recursos apropiados, evaluar los procesos y los resultados tomando las medidas necesarias para verificar la calidad de la educación dispensada, comunicar las informaciones, hacer frente, a través de una planificación adecuada, a las situaciones de emergencia.
27. Además de reflexionar sobre la piedra de toque de toda planificación —ese objetivo central que es la lucha contra el analfabetismo y, más generalmente, el esfuerzo por brindar una educación suficiente a los más desamparados—, el Congreso inició una reevaluación del alcance actual de otro objetivo: el desarrollo de los recursos humanos.
28. Se tiende ahora a poner el acento en lo cualitativo y no en lo cuantitativo: el contenido de la noción de recursos humanos se ha ido enriqueciendo progresivamente. Más allá del objetivo principal de preparación para el empleo y expansión de la



educación básica para todos, la revalorización de los recursos humanos abarca la necesidad de satisfacer las necesidades de la primera infancia y la atención al bienestar material de todos, que comprende la salud y la alimentación; el conjunto de estos factores se traduce en un aumento en la esperanza de vida. La noción de recursos humanos abarca también el control de los recursos naturales para permitir que todos gocen de una mejoría constante en el nivel de vida. Finalmente, incluye la formación de la ciudadanía, la adquisición de aptitudes y actitudes morales e intelectuales fundamentales, como las aludidas en el viejo precepto "aprender a aprender", así como el desarrollo de las aptitudes y de las habilidades necesarias para la inserción en el mundo del trabajo.

29. Tal como sucede en la lucha contra el analfabetismo, la preocupación por desarrollar todo el potencial humano, por explotar todas las reservas de talento disponibles, por luchar contra el desperdicio de los recursos, exigen la ampliación del campo de la reflexión y de la acción de los responsables de la educación. En el campo de la planificación, se deberán incluir las diversas formas de educación no formal, los ensayos de aprovechar el papel educativo real y potencial de los grandes medios de comunicación y de las nuevas tecnologías, así como la reflexión sobre el impacto que tienen los progresos científicos y tecnológicos sobre la educación y la preocupación por una acción destinada a promover el papel de las mujeres y luchar contra las diversas formas de discriminación de que son víctimas.

30. Este objetivo entraña la incorporación a la planificación de la educación de otros actores sociales además de los actores tradicionales de la administración de la educación: organizaciones no gubernamentales, otros ministerios (Salud, Acción Social, Vivienda...), empresas y organizaciones privadas. Supone también que se diversifiquen los modos de formación, formales y no formales, utilizándose para ello las nuevas tecnologías de la comunicación, con miras a la satisfacción de necesidades de formación cada vez más variadas.

31. Este llamado a contribuciones externas va acompañado casi siempre del temor de ver al Estado desentenderse del sector educativo. Se lleva entonces a cabo una profunda reflexión sobre las concepciones del papel del Estado y sobre sus modos de intervención: hay que conseguir una mayor flexibilidad, dar una mayor importancia a la negociación y a la cooperación con otros actores en la definición de los objetivos y de los medios para, por ejemplo, mejorar las condiciones de la transición entre el mundo educativo y el mundo productivo.

32. Paralelamente a los avances de la descentralización y de la autonomía, se le reconoce al Estado la responsabilidad de establecer prioridades, efectuar ajustes, o compensar las desigualdades.

33. Cabe preguntarse, sin embargo, si pese a esta multiplicidad de contenidos la expresión "recursos humanos" no conserva una connotación demasiado economicista, demasiado estrecha para pretender describir, de manera provechosa, aspectos tan variados, que se refieren más a la capacitación de la persona y a su potencial de desarrollo y de iniciativa que a la inserción de la persona en el aparato productivo y social; y si, a causa de eso, no pierde una gran parte de su utilidad.

34. Paralelamente a este esfuerzo de reevaluar los objetivos fundamentales de la planificación de la educación y las razones de los fracasos encontrados, el Congreso se dedicó al análisis de las condiciones administrativas de la eficacia de la planificación y al de la modernización de la administración.

35. El concepto de modernización no les ha parecido a todos una noción clara, ni un ideal indiscutible. Dicho concepto puede poner en peligro los modos de vida o verse limitado en su aplicación por las capacidades reales de ciertas sociedades en vías de desarrollo.



36. Es casi siempre la utilización del instrumento informático para la gestión y el desarrollo de los sistemas de información estadística lo que hace que se hable de modernización. La modernización provoca, sin embargo, ciertas reservas: temor hacia la máquina, temores de que ella sustituya el raciocinio humano, que influya, tanto por sus posibilidades como por sus limitaciones, en las opciones de políticas y en las opciones sociales, costo del equipo informático, agravado por su rápida obsolescencia, temor de que provoque la desvalorización de las calificaciones de los individuos y atente contra el "factor humano" en las organizaciones.

37. Es evidente que la informática es sólo el aspecto más visible, pero no el más difícil, desde luego, de la modernización. Lo esencial reside, más bien, en la capacidad de las organizaciones para reestructurarse regularmente con el objetivo de alcanzar mejor sus propósitos oficiales y de responder de manera más flexible y adaptada a las demandas cambiantes de su público y de su medio.

38. El equipo material es sólo un elemento dentro de un conjunto de cambios que buscan los equilibrios óptimos o, cuando menos, aceptables en la distribución de competencias y de medios entre los diferentes niveles de responsabilidad. Este cambio concierne también a la organización estructurada de la producción y la circulación de las informaciones pertinentes entre los responsables, para permitir que cada uno ejerza sus competencias respetando siempre una coherencia de conjunto que hay que establecer y mantener continuamente.

39. Más que un programa de equipos informáticos, la modernización debe ser, para una administración, la oportunidad de alcanzar y administrar grados superiores de complejidad, que le permitan dominar mejor tanto la aplicación como las consecuencias de sus acciones.

40. Si estos equipos tan perfeccionados se utilizan en el marco de sistemas de referencia rígidos, incapaces de integrar los cambios del medio ambiente, corren el riesgo de resultar ser —en el mejor de los casos— inútiles y —en el peor— paralizantes e innecesariamente costosos; al contrario, modernizaciones más efectivas, caracterizadas por una renovación de las mentalidades y de los sistemas de acción, podrían efectuarse sin un equipamiento particular.

41. Sería tal vez más neutro y menos ambiguo, por consiguiente, hablar de gestión adaptada a un cierto nivel de complejidad, en lugar de hablar de modernización. La informática sólo es un medio muy poderoso para procesar los flujos de datos representativos de esta complejidad. Si la informática no es conducida con conciencia y dominio, siempre actualizados, de la complejidad del medio de vida y de acción de sus productores y usuarios, plantea el riesgo permanente de que su poder se vuelva contra ellos.

42. Se ha puesto en evidencia que la "modernización" sólo es posible si se apoya en un esfuerzo considerable de organización de formación de agentes: formación inicial y continua, formación-acción. Esta formación debe basarse, al mismo tiempo, en la cultura sociológica, política, jurídica y organizativa que permitirá que los agentes agudicen su percepción y su dominio de los cambios, y en el aprendizaje de los métodos y de los instrumentos que les permitirán ejercer sus responsabilidades y actuar con los demás actores de su medio. La formación es un medio poderoso de frenar el desarrollo de los sentimientos de impotencia, de desaliento, de descalificación. En este sentido, es posible hablar de una "crisis" en la formación cuando se advierte que el nivel de contratación y formación, las condiciones de trabajo de los agentes, la formación que podría haberseles dado, no están a la altura de las exigencias de las responsabilidades que les son confiadas.



43. El aumento de la complejidad y la preocupación de administrarla conducen a redefinir los papeles de los diversos actores de la planificación y de la gestión y a la búsqueda de nuevos equilibrios entre centralización, descentralización, autonomía, objetivos nacionales y aspiraciones regionales y locales. Estos equilibrios corresponden a las particularidades y a las necesidades de coherencia percibidas por cada sociedad. Por ello, puede apreciarse la coexistencia de movimientos de descentralización en las sociedades centralizadas, mientras que en las que están organizadas sobre una fuerte autonomía local, se asiste al surgimiento de debates sobre la necesidad de afirmar objetivos sociales comunes (éxito, calidad en la educación, curriculum nacional, personal de dirección ...).
44. En todos los casos, no sólo se asiste a una mayor participación de los interlocutores tradicionales (sindicatos, iglesias, grupos de presión, padres) sino también a la incorporación de los interlocutores hasta el momento distantes y, en ocasiones, ausentes (empresas y organismos patronales, colectividades territoriales).
45. Esto transforma los procesos de planificación y de gestión y permite el surgimiento de esquemas que aún no han sido analizados de manera satisfactoria, sobre todo cuando hay, el mismo tiempo, una tendencia de los Estados a desentenderse de las funciones tradicionales, como es el caso de la salud y la educación.
46. La planificación corre entonces el riesgo de renunciar a contribuir a la formulación de un proyecto de gobierno y a reforzar la capacidad de gestión del Estado, para convertirse simplemente en un instrumento que transfiere competencias sin una transferencia de recursos.
47. Estas constataciones e interrogantes sobre lo que ha sucedido con los grandes objetivos y conceptos que han caracterizado las etapas sucesivas de la planificación de la educación —sobre las condiciones administrativas prácticas de una elaboración, de una puesta en marcha eficaz y de una evaluación de los planes— han conducido al Congreso a interrogarse sobre la renovación necesaria en tiempo de crisis de este conjunto rico y confuso de conceptos, prácticas, esperanzas y decepciones, éxitos y fracasos, al que se suele llamar "planificación".
48. La crisis que afecta a la educación encuentra sus raíces, en numerosos países, en el contexto económico y financiero. La crisis de la deuda ha contribuido en particular a reducir el monto de los recursos disponibles para el desarrollo educativo y la búsqueda de la calidad. Pero la crisis no es solamente de carácter financiero. Es también una crisis de la sociedad, del sistema educativo, del papel del Estado, del saber y de las prácticas de planificación.
49. En este contexto, que obliga a todos los actores de la educación no al pesimismo, sino al realismo, fue presentado el concepto central de pilotaje estratégico.
50. Dicho concepto conduce a reconocer y a administrar la complejidad y la incertidumbre, sobre todo la que proviene de explosiones no controladas de la demanda de educación. Esta situación conduce a numerosos ajustes, a titubeos pragmáticos, a adaptaciones no deliberadas. Esto obliga a las organizaciones centrales encargadas de la educación a buscar y a establecer un marco general de referencias y de acción, más que a intentar controlarlo todo. Este marco se concreta a través de simulaciones, de objetivos generales que determinan la elección de políticas educativas, de la selección de contenidos pedagógicos, y de normas globales referidas a aspectos tales como por ejemplo la relación maestro/alumnos. Pero este marco de referencia no es restrictivo: su adaptación y su puesta en práctica es discutida y negociada dentro de un proceso interactivo con las autoridades descentralizadas.



51. Esta nueva concepción de la planificación conduce a plantearse de una manera diferente las cuestiones relativas a los instrumentos de la planificación, los tipos de información necesarios, la organización de la planificación y los lazos entre los planes elaborados en los niveles nacional, regional y local, o entre los diferentes actores de la planificación.

52. Los problemas educativos no pueden ser resueltos en el mismo sentido en que encuentran solución numerosos problemas técnicos. Una visión demasiado técnica, basada en el perfeccionamiento y el refinamiento constante de los métodos y de los instrumentos técnicos, en la preocupación por una información cada vez más compleja es, ciertamente, necesaria, pero deja inevitablemente a un lado parte de su objetivo.

53. Confrontados a una brecha a veces enorme entre las intenciones, las prácticas y los resultados, la tentación comprensible de los especialistas de la planificación consiste en querer refinar la tecnicidad de sus instrumentos, mientras que la de los usuarios consiste en poner en duda su validez.

54. Las primeras etapas de la planificación de la educación pusieron el acento en lo cuantitativo, en el control y la puesta en marcha de los medios. Estos desarrollos sucesivos conducen actualmente a un callejón sin salida.

55. La necesaria superación de las dificultades encontradas supone que se reconozcan y saquen todas las consecuencias de la heterogeneidad de los actores, de la complejidad de los sistemas sociales dentro de los cuales se ubican las políticas y los proyectos de educación. También supone que se desarrollen las capacidades de iniciativa de todos los actores -tradicionales y nuevos- de la planificación.

56. Los planes nacionales no se ajustan necesariamente a las mismas reglas de funcionamiento que los planes regionales y locales, o que los proyectos de las instituciones de formación. La organización de la planificación debe estructurarse en función de los poderes atribuidos a los diferentes niveles de responsabilidad y a su necesaria articulación, donde cada nivel disponga de las informaciones necesarias para tomar las decisiones de las cuales es responsable, respetando, sin embargo, las orientaciones del conjunto.

57. Ante esta incapacidad de controlar los resultados, los responsables de la política educativa deben reconocer que no pueden encontrar una solución única que sea válida a nivel de toda la sociedad. Tampoco pueden conformarse con transferir competencias, con descentralizar. Tienen que permitir que las regiones y las autoridades locales establezcan, con la contribución de todos los actores sociales de su medio, programas de desarrollo que permitan abordar los problemas de educación tal como son vividos por estos actores, asignándoles las responsabilidades que pueden asumir efectivamente.

58. La descentralización no es, de ningún modo, sinónimo de debilitamiento de la función del Estado; por el contrario, permite desarrollar aún más ciertos aspectos de su acción y asumir nuevas responsabilidades en los procesos de concertación y de participación, en la búsqueda sistemática del consenso entre un número creciente de nuevos actores que intervienen en la educación.

59. Al Estado le corresponde por su parte mantener, o establecer, una coherencia de conjunto. Para esto, es necesario que el Estado disponga de instrumentos de evaluación de control que permitan a la vez la coherencia de los grandes objetivos y el respeto a la autonomía de un gran número de actores.



60. Esta evaluación se refiere al conjunto del campo educativo: evaluación del aprendizaje de los alumnos, evaluación de la calidad de los agentes (teniendo como finalidad una política ambiciosa de formación continua del personal en servicio), evaluación de las políticas y de su aplicación, evaluación de las unidades de producción de los resultados de la educación, como las instituciones y los subconjuntos regionales donde se elaboren políticas específicas de educación.

61. También es necesario que el Estado actúe para corregir las desigualdades, en particular las nuevas desigualdades que pueden surgir de la diversidad de las capacidades de las regiones, de las instituciones educativas, de los grupos sociales, para aplicar, en el ámbito de su creciente autonomía, iniciativas adaptadas a su contexto.

62. Las mismas medidas, aunque parezcan dictadas por el sentido común y tener alcance universal, no producen, sin embargo, el mismo impacto, ni tienen la misma eficacia ni el mismo carácter de urgencia en todos los diferentes contextos en que pueden ser aplicadas. Tal es el caso de las medidas adoptadas para la formación de profesores o para la disminución de alumnos por aula.

63. Será cada vez más necesario establecer "negociaciones" colectivas con los responsables y los "consumidores" de la formación, a fin de determinar objetivos, prioridades y métodos que permitan abordar de manera global, intersectorial, los problemas educativos de una zona y de una determinada población, ayudándoles a formular y definir los marcos conceptuales y los tipos de información necesarios para tratar las particularidades propias de su comunidad.

64. Son muchos los países que aún no disponen de las informaciones básicas necesarias para elaborar con conocimiento de causa sus planes, es decir, que no disponen de informaciones precisas acerca de lo que no está funcionando adecuadamente ni cuentan con capacidad para estimar los canales y medios necesarios para vencer las dificultades, ni con las oportunidades razonables de evaluar con precisión las consecuencias posibles de sus decisiones.

65. Esta situación conduce a procurar elaborar de modo prioritario bases de datos adaptadas a las necesidades de diferentes usuarios. Los responsables tendrán que arbitrar entre el costo del acopio y explotación de estos datos y el nivel de complejidad que estimen necesario.

66. Las metodologías de investigación y de evaluación deben ser desarrolladas con el fin de medir y apreciar los datos cualitativos. Son cada vez más importantes las cuestiones de interpretación y de difusión de los resultados de investigaciones y de evaluaciones, si se quiere evitar que se agraven las divergencias de percepciones y de intereses entre los investigadores preocupados por profundizar la complejidad y los practicantes preocupados por reducirla.

67. En este contexto de más amplia difusión de poderes y de conocimientos, las actividades de comunicación y de formación pasan a ser primordiales, como lo es también el desarrollo de las redes que permiten a los diferentes actores intercambiar información, experiencias y métodos.

68. Las organizaciones internacionales, particularmente las organizaciones no gubernamentales, tendrán que dar un nuevo impulso, tanto financiero como metodológico, al desarrollo de las capacidades locales de innovación, evaluación, estudios, formación de formadores y de planificadores, en el marco de acuerdos de cooperación de larga duración, tendientes a superar las inevitables dificultades de comprensión debidas a las divergencias de percepciones y de reacciones de los distintos países que participan en esta labor, en la actual situación de crisis.



## RECOMENDACION DEL CONGRESO DE MEXICO

Los participantes en el Congreso Internacional de "Planificación y Gestión del Desarrollo y de la Educación",

1. Conscientes de que:

- a) las dinámicas de cambio que generan los procesos de reforma y de reestructuración de las instituciones del Estado plantean un nuevo desafío a la planificación y gestión de la educación,
- b) la dimensión humana del desarrollo incluye, además del enfoque de formación para el empleo, una educación básica, el mejoramiento de la calidad de vida, la preservación del medio ambiente, y los requerimientos que plantea la prolongación de la esperanza de vida,
- c) es necesaria una concepción del desarrollo que compatibilice la modernización, el crecimiento económico y una justa distribución de los recursos, y que incluya a la educación como uno de sus elementos fundamentales,
- d) los impactos políticos y sociales generados por las causas y efectos de la crisis económica y del medio ambiente y cultural, por la que atraviesan muchos países del mundo -y en particular, para ciertos países en desarrollo, los problemas derivados de la deuda externas son significativos para la educación,
- e) existen necesidades educativas no satisfechas que varían en forma y grado de uno a otro país,

2. Conscientes de que todo lo anterior se traduce en un desafío sin precedentes en lo que se refiere a los cambios tanto en la concepción misma de la educación como en los enfoques y procesos de la planificación y gestión de la educación.

3. Recordando que, a pesar de los importantes progresos alcanzados en las últimas tres décadas, a menudo con el apoyo de la Unesco, la planificación y la gestión educativa deben redefinir su papel con miras a atender a la multiplicidad de factores que determinan el progreso de la educación y su contribución al desarrollo global,

4. Teniendo en cuenta los resultados de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada recientemente en Jomtien (marzo de 1990) y, en particular, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje adoptados por esa conferencia,

5. Haciendo suyos los objetivos del Año Internacional de la Alfabetización (1990), del Plan de Acción para Erradicar el Analfabetismo antes del Año 2000, adoptado por la 25a. reunión de la Conferencia General de la Unesco (noviembre de 1989), del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1987-1997), y del Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990-1999),



6. Conscientes del papel decisivo que deben desempeñar la planificación y la gestión educativas en ayudar a configurar las sociedades del futuro,

## I. Consideraciones generales

El Congreso llama la atención sobre la necesidad de tener en mente las siguientes consideraciones generales al formular las políticas y estrategias nacionales para la educación:

1. Asegurar el derecho a la educación como factor de desarrollo del individuo y de preparación para su participación en los procesos políticos, sociales y productivos;
2. Crear las condiciones necesarias para que la educación sea accesible a todos mediante:
  - a) la democratización del acceso y el mejoramiento de la calidad de la educación impartida;
  - b) el logro de resultados significativos asegurando la permanencia y conclusión de ciclos completos;
  - c) el impulso de acciones específicas que garanticen la participación en el proceso de aprendizaje de todos los grupos de población, prestando especial atención a la mujer del medio rural, los refugiados, los minusválidos y, en general, los grupos menos favorecidos;
3. Satisfacer la demanda creciente de mejores servicios sociales y transformar la educación en un proceso continuo que dure toda la vida tomando en cuenta los profundos cambios en los sectores económico, de la información, la comunicación, la ciencia y la tecnología;

## II. Exigencias fundamentales en relación con los procesos de planificación

El Congreso sugiere que en los procesos de planificación nacional de la educación se atienda a las siguientes exigencias fundamentales:

1. Prefigurar escenarios futuros que permitan gestar y orientar los procesos de cambio de la sociedad y en consecuencia de la educación, estimulando la variedad de vías y modalidades formales y no formales;
2. Democratizar los procesos de planificación y de gestión, dando mayor participación a todos los actores sociales, en orden a mejorar las capacidades estratégicas y de gestión para la concertación, el seguimiento y la formulación de lineamientos y el establecimiento de normas más claras de calidad y desempeño;
3. Incorporar y fortalecer en los procesos de reforma de las instituciones del Estado, una planificación de los niveles intermedios, locales e institucionales adecuada a la diversidad de situaciones regionales y locales que favorezca la descentralización y refuerce la participación social;
4. Revisar, actualizar, intensificar e institucionalizar los programas de formación y capacitación de planificadores y administradores en función de las nuevas exigencias que se plantean a la planificación y a la gestión de la educación;

5. Proveer condiciones adecuadas de trabajo al personal docente; y, dada la diversidad de actores directamente involucrados en los procesos de planificación y gestión, procurar desarrollar en los educadores actitudes y un espíritu abierto a los métodos y procedimientos de trabajo propios a la planificación y gestión de la educación;
6. Reforzar los sistemas de información, incluyendo indicadores nuevos, un uso más sistemático de los datos, y una ampliación de los análisis cualitativos;
7. Desarrollar nuevos canales de investigación y consolidar los estudios actuales sobre el mejoramiento de la calidad en el proceso de aprendizaje; un mayor conocimiento de los resultados de aprendizaje; el diseño e introducción de mecanismos de motivación para los distintos actores de la educación formal e informal; y la evaluación de paradigmas innovadores de planificación en los cuales se consideren nuevos agentes y sistemas;

### III. Recomendaciones a la Unesco

#### El Congreso recomienda a la Unesco:

1. Intensificar y diversificar sus esfuerzos de cooperación regional e internacional en el campo de planeación y gestión educativa, y más en especial en las áreas estratégicas prioritarias identificadas por el Congreso Internacional de "Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación", a saber:
  - La planificación y administración de la educación en la perspectiva de la renovación y de la generalización de la educación básica y de la eliminación de todas las formas de analfabetismo en el mundo,
  - La planificación de la educación en el marco de la dimensión humana del desarrollo,
  - La modernización y el desarrollo de los sistemas de administración y gestión de la educación,
  - La planificación y gestión de la educación en tiempo de crisis;
2. Estimular la creación de redes de cooperación flexibles para establecer enlaces sistemáticos entre investigadores, responsables de proyectos, quienes toman las decisiones en la educación y las instituciones adecuadas, con el fin de asegurar un intercambio regular de la información y experiencia y de proporcionar acceso a los datos más recientes sobre el tema de planificación, elaboración de políticas, administración, control y evaluación educativas. Con base en las redes regionales, organizar una red mundial de especialistas e instituciones que se dediquen a la formación, investigación, información e innovaciones respecto a la planificación, administración y evaluación educativas;
3. Emprender y alentar actividades que fortalezcan las capacidades analíticas y administrativas en el campo de la educación, desde el análisis y planificación de políticas, vía la administración y gestión financiera, hasta la elaboración y el diseño de programas o proyectos específicos, tales como los relacionados con la dotación de espacios educativos y la planificación de la educación en países de pequeña dimensión;
4. Prestar una atención particular a la cooperación con los Estados Miembros en la aplicación más amplia de nuevas tecnologías de información;



5. Ayudar a los Estados Miembros a lograr los objetivos expresados en la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos" y en el "Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje", contribuyendo a la planificación y el control de programas que abarcan todos los tipos de educación;
6. Fortalecer, con visión de futuro, las actividades de formación e investigación en el campo de planificación, gestión y evaluación educativas a través de las divisiones de sustancia de la Sede de la Unesco, de sus Oficinas Regionales, del IIPE o de otras unidades, en estrecha unión con los proyectos, programas e instituciones específicos que persiguen los mismos objetivos a los niveles regionales, subregionales y nacionales;
7. Emprender, en cooperación con los Estados Miembros y con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, estudios sobre los temas claves examinados por el Congreso para enriquecer la información y la experiencia internacional, principalmente, en el campo de nuevos conceptos y de prácticas renovadas de la planificación y gestión educativas;
8. Buscar fórmulas innovadoras para superar algunas de las limitaciones financieras que afectan a la educación, fomentando y movilizandó la ayuda externa, financiera y otras, en favor de los países en desarrollo y estimulando el incremento de los aportes nacionales a partir de una evaluación de las diversas posibilidades internas.

**OTRAS PUBLICACIONES EDITADAS POR LA**  
**DIRECCION GENERAL DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO**

- SERIE DOCUMENTOS 1:** La planificación y la administración en el marco de la transformación y la educación en la Argentina. Experiencias, problemas, perspectivas.  
Norberto FERNANDEZ LAMARRA.
- SERIE DOCUMENTOS 2:** Hacia una planificación para la transformación de la educación. Informe del Encuentro Nacional Académico y del Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación.
- SERIE DOCUMENTOS 3:** La formulación de proyectos: un aporte desde la práctica social a la planificación educativa. Apuntes para una reflexión-acción.  
Ricardo MURTAGH.
- SERIE DOCUMENTOS 4:** Curso Nacional de Capacitación y Actualización en planificación y Administración de la Educación. Informe Final.
- SERIE ESTUDIOS 1:** Análisis del gasto público en educación.  
Pablo HENSEL - Mónica LEVCOVICH.
- SERIE ESTUDIOS 2:** Las innovaciones curriculares provinciales como aporte a la transformación de la educación.  
Inés AGUERRONDO - Beatriz URALDE - Leticia WALTHER.
- SERIE APORTES 1:** Qué se propone enseñar la escuela primaria? Análisis de los contenidos curriculares.  
Alberto M. IARDELEVSKY - Elena ESTRADA.