

U.120  
S151  
I



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

---

---

PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PROVINCIALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION

---

---

ABRIENDO CAMINOS

LIC. INES AGUERRONDO

U.120  
N 310.1  
F 3314  
M 3  
U.21  
M 410

BUENOS AIRES  
REPUBLICA ARGENTINA

AGOSTO DE 1988

---

---



33452

## ABRIENDO CAMINOS

Inés Aguerrondo

Las reflexiones históricas sobre la planificación en general, y sobre la planificación educativa en particular no dejan lugar a dudas sobre la pobreza de los resultados que ha obtenido esta actividad. La mayoría de las críticas responsabiliza de este fracaso a la misma planificación: tanto los marcos conceptuales como las estrategias metodológicas parecen no haber sido los adecuados para producir los efectos buscados.

Se impone por esto una nueva consigna: la necesidad de re-conceptualizar y resignificar esta tarea para lo cual comenzamos abriendo un camino de discusión a través de estas notas. No quisiera intentarlo sin antes hacer un breve comentario acerca de los mencionados fracasos ya que creo que no se puede ver sólo los aspectos negativos de esta historia vivida. Hace falta complementar esta visión considerándola como la producción posible y necesaria en una etapa determinada del desarrollo político y técnico de nuestras sociedades que, como tal, dejó una serie de saldos positivos a partir de los cuales es posible emprender el nuevo camino de la re-conceptualización de nuestro accionar.

Pasaré ahora a trazar brevemente algunas ideas para centrar la discusión. Primeramente expondré tres proposiciones básicas que sustentan y dan sentido a la segunda parte, donde se esbozan los contenidos posibles de la planificación educativa en este nuevo contexto.

1. *El planeamiento como disciplina no es un sistema de investigaciones y asesorías sino un instrumento del gobierno para la transformación.*

La experiencia histórica de 20 a 25 años de planificación en el nivel nacional y en cada una de las estructuras de gobierno provinciales nos ha demostrado que los grupos de planificadores cumplieron en la realidad mu

tiples funciones. La mayoría de las veces se iniciaron como sector técnico-profesional de la administración y realizaron desde este rol una serie de actividades bien diversas, desde ser responsable de grandes investigaciones hasta funcionar como asesoría en la mayoría de las áreas ministeriales con los consiguientes conflictos que ello genera.

Parece necesario centrar la definición de la función del planeamiento dentro de las instancias del gobierno y definirlo por ello como un instrumento de gobierno para la transformación (y no para el mero crecimiento como fue la definición implícita por ejemplo en la etapa reactiva ).

Si nos instalamos en esta perspectiva, corresponde reconocer las tres variables principales que se entrecruzan en la teoría de gobierno: capacidad de gobierno, entendida como formación adecuada de los líderes; proyecto de gobierno, entendido como la explicitación de las ideas fuerza que pueden dar coherencia a las acciones y gobernabilidad del sistema, entendida como la relación entre las variables sociales que se controlan y las que escapan al control. Dice C. Matus de quien se han tomado estas ideas:

"La capacidad del gobernante se verifica por los resultados de su gestión en relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa". (1). Pero esta capacidad de gobierno no es aleatoria: "... se destaca la idea de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad, y crear o adoptar técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad del sistema social gobernado".

2. *Hablar de planeamiento hoy ya no supone instalarse en el contexto de las ciencias de la administración, sino colocarse en la perspectiva de las ciencias políticas.*

La perspectiva clásica de la planificación nos ofrecía una visión lineal de la dinámica de la sociedad. El planeamiento se definía como un proceso con etapas ineludibles que debían cumplirse unas tras otras y que, aun-

que tenía sus relaciones con el estamento político de la sociedad, su principal compromiso se desarrollaba en el área de la gestión.

Hoy en día ya no pensamos a la sociedad únicamente desde las categorías de estructura y función, sino que la entendemos como un proceso dinámico y múltiple, donde es posible reconocer un todo pero un todo en permanente construcción, que se crea y se re-crea permanentemente. (2). Frente a esto, el planeamiento ya no puede ser el proceso lineal de etapas sucesivas que conocíamos, sino que debe pensarse como un cálculo o previsión de situación dentro de un escenario social incierto, lleno de turbulencias e incertidumbres.

La idea de que la sociedad es un todo complejo introduce otro elemento interesante para el tema que nos ocupa, que tiene que ver con el reconocimiento de las características diferentes de las partes que componen ese todo, es decir tiene que ver con lo que significa en la realidad la idea de "autonomía relativa" de las partes de ese todo. Si la sociedad es un todo complejo, cada parte de ese todo tendrá su propia racionalidad, en cada una de ellas podrán aplicarse diferentes criterios de eficacia, en cada caso medirse diferentes tipos de recursos escasos.

Volvemos así al artículo de Matus donde expresa: "La planificación económica normativa que fundamenta la práctica común de la planificación en América Latina es una camisa de fuerza impotente para abordar la complejidad de los procesos sociales creativos y apoyar al hombre de acción, situado en una realidad indivisible y cercado por múltiples recursos escasos. No distingue la existencia de actores sociales, a los que confunde con agentes económicos; no reconoce la existencia de oponentes: supone que el sistema social es un sistema que sigue leyes y que no es creador de leyes; identifica escasez de recursos con recursos económicos; opera con un criterio de eficacia dominante: la eficacia económica; se aleja de los problemas reales para analizar la realidad con la categoría de sector; se aferra al concepto poco riguroso de diagnóstico para explicar la realidad del sistema en que opera, ya que, al no distinguir oponentes, no existe para ella el yo y el otro que planifican desde distintas situaciones; hace de su preocupación central el fu-



turo y se aparta de la coyuntura presente. De esta manera confunde planificación con diseño. Es una especie de arquitectura económica cuyo punto de vista está en el mediano plazo y de manera exclusiva en el plano normativo del debe ser" (3). Esta descripción referida a la planificación económica puede aplicarse indudablemente a la planificación educativa.

3. *La especificidad del planeamiento educativo la da su objeto: la educación. Su re-conceptualización debe basarse por esto en la incorporación de la dimensión pedagógica.*

Las propuestas de trabajo con que el planeamiento educativo se ha manejado en estos años han sido interesantes adaptaciones de metodologías cuyo sustento teórico puede encontrarse en disciplinas diferentes a las ciencias de la educación. Así, por ejemplo, los enfoques de planeamiento de los recursos humanos adquieren sentido teórico dentro de una determinada teoría económica; del mismo modo la carta o mapa escolar, herramienta sumamente útil para ciertas instancias de planificación, encuentra el suyo en las conceptualizaciones de la planificación urbana.

Esto ha sido posible por ser la educación uno de los ámbitos de lo social donde se entrecruzan mayor cantidad de elementos diferentes, pero también porque la educación, como campo disciplinario, ha tenido grandes dificultades para desarrollar un cuerpo teórico sustantivo desde lo pedagógico. La reconceptualización de lo educativo como dimensión de la ciencia separada de la filosofía ha sido dificultosa y tardía y ha comenzado más por los aspectos no tan centrales (sociología de la educación, psicología evolutiva) que por lo estrictamente pedagógico (la didáctica y la teoría de la educación).

El estado de desarrollo de las ciencias de la educación ha tenido entonces que ver en esta carencia aunque hoy en día se reconocen interesantes avances en la teoría de la educación que abren nuevas perspectivas al planeamiento en su papel de dinamizador de las transformaciones del sector.

Estas tres proposiciones permiten entender el marco de propuestas

y encontrar una serie de posibilidades de acción para las tareas de planificación del sector, no necesariamente asumidas por un cuerpo central o especial de planeamiento sino dentro de una concepción ampliada en la cual las instancias de planificación de la sociedad están constituídas por todos los que - // desde sus distintos lugares de acción - toman decisiones y orientan procesos. Las funciones de la planificación educativa se resumen entonces en tres grandes líneas:

1ra. Función: Brindar a los diferentes niveles de gobierno información oportuna y relevante.

El papel de la planificación como instrumento de gobierno para la transformación se define desde esta instancia por el apoyo que ésta pueda representar para incrementar la capacidad de gobierno / de los líderes políticos, y la capacidad de gestión de los funcionarios. Ambos actores deben tener a la mano el suficiente conocimiento de la situación como para tomar las decisiones más adecuadas.

Es indudable el valioso papel que ha tenido la planificación educativa en el surgimiento y consolidación de una estructura básica de información cuantitativa sobre el sector que hoy en día resulta imprescindible y casi obvia pero que no se ha generado sin dificultad. Este es quizás uno de los logros más valiosos del accionar // clásico de la planificación educativa gracias al cual somos hoy capaces de dimensionar algunos de los rasgos más salientes de nuestro sistema educativo. Esta información fue generalmente la base / de los numerosos diagnósticos que han producido las oficinas de / planificación, que se entendían como la primera etapa del trabajo / a emprender.

Una serie de consideraciones, que tienen que ver con la primera / de las características que se ha señalado que debe cumplir la información, son oportunas en este momento.

En primer lugar, producir información relevante quiere decir ser / capaces de describir cuantitativamente a la educación.

Sin embargo, ¿qué información cuantitativa se conoce habitualmente?. El sistema de estadísticas de la educación a nivel nacional se ha centrado en el conteo de la cantidad de alumnos, docentes y / establecimientos, y en el cálculo de unos pocos indicadores que / expresan los resultados del accionar del sistema educativo.

El acuerdo nacional sobre la información a recoger es imprescindible y sumamente necesario para poder componer las cifras globales, pero ello no impide cuestionar su contenido, que en esta primera instancia puede referirse a dos líneas principales.

La primera de ellas sería la restringida definición de los aspectos cuantificables del fenómeno educativo, así como la relativa utilidad de ofrecer sólo los resultados del accionar del sistema como elementos para la toma de decisiones. Estos resultados son // producto de diferentes procesos que ocurren en los diversos ámbitos que componen la educación. Pero de estos procesos, que // gestan los resultados, no ofrecemos ninguna caracterización cuantitativa impidiendo de este modo que las instancias procedentes / tomen conciencia de cómo se produce este resultado. Sería por / esto necesario incorporar al conjunto de información cuantitativa / presentada en informes una serie de indicadores del proceso educativo tales como tasas de ausentismo de alumnos y docentes; tipos de áreas y asignaturas donde se producen mayores fracasos; cantidad de amonestaciones y sanciones disciplinarias a alumnos y docentes; y muchos otros más que pueden encontrarse.

La otra línea a comentar tiene que ver con la mecánica de producción de información que persiste en el sector. Los acuerdos / nacionales priorizan la modalidad de censo anual de matrícula, / docentes y establecimientos que se realiza tres veces al año. En otras áreas sociales, por ejemplo los estudios de población. Se ha llegado hace tiempo a la conclusión de que este tipo de información no tiene una variabilidad tal que justifique su recolección / anual. Así, los censos nacionales de población se realizan cada / diez años (por acuerdo internacional) y las variaciones de población se estiman con tasas en los períodos intercensos.

Una modalidad semejante podría ser útil en el caso de estos censos educativos que podrían tomarse con detalle cada cinco años y manejarse entre ellos con tasas de crecimiento estimadas. Los cuatro años intercensos podrían ser utilizados para recoger otra información que hoy no tiene espacio en nuestras oficinas de estadística. También debería ser revisada la modalidad de tomar tres veces al año los datos sobre matrícula. Es posible que en algunos casos exista cierta variabilidad, pero las evidencias obtenidas no parecen justificar de ninguna manera tamaño esfuerzo (4).

Entonces, en relación con este primer aspecto de la relevancia de la información cuantitativa que se produce debemos cuestionarnos seriamente cómo hacer para incorporar otros datos cuantitativos sobre el proceso de la educación, tanto en lo que hace a la gestión administrativa, al accionar de la supervisión, a los procesos institucionales de las escuelas, o a las características del proceso de enseñanza-aprendizaje. Esto es imprescindible si queremos superar la restringida definición de la dimensión cuantitativa de la educación, dimensión sumamente importante a los efectos de la descripción de sus características más salientes.

En segundo lugar, producir información relevante quiere decir tener en cuenta todas las dimensiones o aspectos sobre los cuales el estamento político debe decidir y el grupo de funcionarios debe actuar. Ha sido suficientemente comentado el hecho de que hasta a hora se ha restringido la producción de información a los aspectos cuantitativos del sistema y desde hace tiempo se reclama que se supere esta postura. Sería entonces el momento de preguntarnos qué otra información puede ser necesario concentrar en el área del planeamiento y cómo se puede procesar para que sea útil. Me refiero por ejemplo al análisis de los procesos y contenidos de los expedientes para ver qué tipos de decisiones se toman en cada nivel o qué tipos de demandas o protestas existen; a la concentración y análisis de contenido de normas legales tales como circulares, resoluciones, disposiciones que permitan tomar conciencia sobre cuáles son los temas sobre los que se legisla y -sobre todo- sobre cuáles no se

legista, al estudio y comparación de costos de diferentes modalidades del servicio educativo según zonas, tipo de población, etc. Este es un campo todavía virgen que requiere de la reflexión conjunta pero cuya exploración sería de indudable provecho en función de una mayor racionalización de la actividad educativa.

En tercer lugar, producir información relevante quiere decir producir información que le sirva a alguien y esto nos lleva al poco discutido tema de la unidad de análisis con que presentamos los resultados. Hasta ahora el interlocutor a quien presentamos los resultados puede ser otro planificador, el político o el administrador de nivel central o los investigadores especializados en educación.

Los cuadros de estadística educativa incluían originalmente información a nivel nacional desagregada por provincia, más tarde abierta por departamento y tipo de localización (urbano/rural). Dejando de lado la discusión sobre la validez de estas categorías, queda en pie el hecho de que presentar de manera integrada los datos de un departamento sirve a los efectos de compararlo con otro, pero no a los efectos de encontrar puntualmente las instituciones donde se manifiesta el problema.

Por lo tanto, a los efectos prácticos de un supervisor, que quiere decidir sus visitas de acuerdo a la urgencia de las instituciones o del directivo que intenta visualizar su escuela en relación a otra, estas aperturas no son para nada útiles. Sería entonces interesante preguntarse hasta dónde no avalamos con este tipo de procedimiento las resistencias de distintos estamentos docentes para ver su realidad desde una dimensión más objetiva.

Finalmente, queda plantear qué significa que la información debe ser oportuna. Por ello entendemos que debe estar a la mano del político/funcionario en el momento en que éste la requiera o la necesite. Ello implica que muchas veces se deberá dejar de lado lo óptimo para poder manejarse con lo mejor, entendiendo que siempre ese algo que se ofrezca vendrá a reemplazar la inexistencia de información organizada que caracteriza en la actualidad muchas de las áreas de la educación sobre las cuales se toman decisiones importantes.

Pero además de la temporalidad, hay otra idea que está implícita en este concepto de oportunidad de la información, que se refiere a ómo puede ser presentada. Si bien es cierto que tanto el político para sus decisiones como el funcionario para su gestión necesitan de información relevante, muchas veces la forma en que les llega presentada conspira contra una correcta comprensión de la problemática tratada. Ha sido característico de nuestro accionar planificador un tipo de informes que, en aras de no perder importancia cuantitativa, en ocasiones dificultaron su posible utilización.

Creo importante por ello abrir también la discusión sobre este punto: ¿cuáles son los diferentes niveles en que puede organizarse la información con que se cuenta? ¿qué forma organizativa corresponde con qué necesidad del político o del funcionario?. En principio me atrevo a plantear algunos de ellos, como para comenzar el debate.

Existe un primer nivel informativo que puede denominarse estudios de base. El conjunto de información cuantitativa y cualitativa de // que se dispone en un momento determinado constituye una base de datos que permiten descripciones generales que hasta ahora hemos denominado impropriamente diagnósticos y que creo más adecuado // llamar estudios de base. A partir de allí, un segundo nivel de organización de la información sería lo que se podría llamar diagnósticos puntuales. En este caso, se recorta un campo de la realidad educativa (según la necesidad política o de gestión) y se produce // un informe más detallado en el cual se incluye no sólo la información específica presente en la base de datos sino que se intentan // interpretaciones (fundadas teórica y/o empíricamente) sobre las causas inmediatas y mediatas de la problemática. Este nivel de análisis (interpretativo) que generalmente ha estado ausente de nuestros // "diagnósticos" es imprescindible para constituirlo ya que de otra // manera sólo se realiza una descripción cuantitativa.

Otro modo de organizar la información tiene que ver no ya con explicaciones históricas sino con análisis del presente en función prospectiva. A estos trabajos podría denominárselos cálculos de recur-

Los recursos económicos sino también los requerimientos de recursos humanos en cantidad y calidad, organizativos y de gestión, temporales, etc. Finalmente, existe un nivel poco / experimentado en nuestro accionar pasado que tiene que ver con organizar la información de manera tal que permita tomar conciencia de los resultados obtenidos por un curso de acción, y de los // procesos que han generado estos resultados. Este tipo de trabajos de evaluación son escasos quizás por tratarse del nivel de análisis más complejo ya que debe incluir una parte descriptiva, pasar luego a una interpretación de la información para terminar en un juicio apreciativo sobre la temática estudiada. Los modelos clásicos / de evaluación de proyectos (provenientes de marcos económicos) o de evaluación de experiencias (provenientes de la investigación social clásica) no han resultado demasiado útiles ni factibles de aplicar, lo que no invalida el reto de su utilidad que se nos presenta / frente a la necesidad imperiosa de reflexionar sobre la realidad para colaborar en el proceso de su transformación.

2º Función: Facilitar la viabilidad de las decisiones de políticos y funcionarios.

El papel de la planificación como instrumento de gobierno para la / transformación nos inserta desde esta propuesta en una función / poco explicitada hasta el presente, aunque no por ello poco ejercida en nuestra experiencia. Las múltiples situaciones en que la // planificación ha sido responsable de experiencias de cambio, piloto o generalizadas, nos han mostrado las resistencias que se generan al mismo, tanto en la sociedad como en el sistema educativo, frente a los reajustes y reacomodamientos que supone una transformación.

Creo firmemente que una redefinición y resignificación del rol del planificador en educación (sobre todo de aquellos grupos que trabajan más cerca del nivel central nacional o provincial) debe incorporar seriamente la comprensión y previsión de las futuras resistencias sociales y burocráticas frente a las decisiones concretas //

que suponga la transformación, como aporte técnico específico a la gobernabilidad de la situación. Esto implicará tareas tales como identificar a los diferentes actores sociales que se involucrarán en la protesta o el apoyo, y ofrecer alternativas viables para absorber la protesta o potenciar el apoyo, que pueden pasar por la negociación, la cooptación, la concertación o cualquier otro mecanismo que se considere adecuado.

La conceptualización de la planificación como un proceso lineal en etapas sucesivas nos ha hecho perder de vista que para ejercerla como un cálculo o previsión de situación dentro de un escenario es fundamental aprender de los fracasos. Nada hay más instructivo para no repetir el error que entender por qué se produjo. Esta línea de trabajos (análisis de experiencias fallidas de cambio) no ha sido para nada encarada ni propulsada desde la función planificadora // por lo que la dinámica del conflicto social que en ella se patentiza ha quedado totalmente ausente de los análisis del sector. Con ello no solo se ha trabajado en una línea planificadora que da las espaldas a los procesos de la realidad, sino que se ha perdido la oportunidad de recuperar la memoria histórica de la educación para los educadores y para la sociedad, desperdiciando de este modo un gran potencial de cambio que se genera desde la base donde existen múltiples grupos e instituciones que realizan permanentemente intentos de cambio. Conocer qué mecanismos concretos emplean los estamentos de supervisión para desalentar las experiencias, qué esquemas formales priorizan algunas instituciones escolares frente a intentos de transformación de ciertos docentes, etc., podría crear las condiciones para que se tomaran las decisiones adecuadas para contrarrestarlos, o los mecanismos necesarios para sortearlos.

En aras también de incrementar la gobernabilidad de la situación, o de facilitar la viabilidad de la decisión, es fundamental entender // cuál es la lógica interna que genera la oposición en los diferentes actores. El análisis profundo de las representaciones sociales sobre la escuela, su papel en la sociedad, lo que se espera de ella, es un elemento imprescindible para entender esta lógica. También se /

constituye un elemento fundamental frente a una propuesta de planeamiento participativo, ya que será a partir de la comprensión de estas representaciones y de sus divergencias en los diferentes grupos sociales que se podrá encontrar un modelo válido para su participación y que se podrán organizar estrategias de viabilización // del cambio. Para ello se hace necesario un esfuerzo por incrementar ese espacio informativo de la sociedad en general referido a la educación.

Hace tiempo que la educación como temática es la gran "olvidada" / de los medios de comunicación lo que colabora con que se rigidicen las representaciones sociales del sector. Aún más, las imágenes y / comentarios que aparecen habitualmente en los medios de comunicación son por lo general reforzadoras de la concepción más tradicional. El análisis de los espacios dedicados a educación dentro de los diarios, revistas, programas de radio o TV, etc., muestran que éstos son sensiblemente menores que los que se dedican incluso a otros sectores sociales tales como salud o vivienda.

Los avances y descubrimientos científicos y técnicos del área salud ocupan cotidianamente un espacio en la noticia, pero no ocurre lo / mismo con la educación. Al contrario, las noticias habituales referidas al sector tienen que ver con problemas de suéldos, conflictos / docentes o política universitaria, desconociendo el debate científico / y la importancia de la discusión profesional en un sector de la sociedad que, entre otras funciones, distribuye el conocimiento o habilita para la movilidad social.

Esto es sin duda consecuencia no tanto de los medios de informa-// ción sino de los profesionales, investigadores y técnicos de la educación que no hemos sabido elaborar un discurso apropiado para / que los diagnósticos, experiencias y soluciones que habitualmente / se manejan entre especialistas sean difundidos en la sociedad y generen un clima receptivo frente a los necesarios cambios de nuestra educación. Ello ha jugado también en detrimento de la necesaria participación de todos los sectores sociales en la construcción de un proyecto educativo que satisfaga las necesidades de nuestro

momento histórico, retroalimentando la división conocida entre "los que saben" (los docentes, especialistas, etc.) y "los que no saben" (los padres, la comunidad) que, como es sabido, está en la base de toda propuesta autoritaria de educación.

Se abre por ello este campo nuevo a la función planificadora, que consiste en garantizar la democratización de los conocimientos sobre el sector, y propiciar un debate social sobre el mismo como condición para la formulación del futuro proyecto educativo.

3º Función: Constituirse en motor de ideas innovadoras para la transformación.

El papel de la planificación como instrumento de gobierno para la transformación educativa abre a partir de esta tercera función un campo donde se inserta necesariamente lo técnico-pedagógico. Por que esta función desplaza a la planificación educativa desde un lugar extrapedagógico que se alimenta de campos disciplinarios diversos hacia un lugar donde lo pedagógico y lo educativo ocupan el centro ya que llenan de contenido a la propuesta planificadora.

Este desplazamiento no es casual. El análisis de los organigramas muestra frecuentemente que los sectores de planificación se encuentran localizados dentro de las estructuras ministeriales no junto con las direcciones de las cuales dependen las escuelas (Dirección de primaria, Media, etc.), sino con el conjunto de dependencias que constituyen la apoyatura al servicio educativo (Presupuesto, Arquitectura, Personal, etc.). Esto señala una definición de la planificación como función de apoyo y no sustantiva que entra en contradicción con otra realidad que es que muchas veces es en el sector de planeamiento donde se crea un área para la formulación del curriculum, que en realidad correspondería que fuera desarrollado por los funcionarios y especialistas que se ocupan de la administración y control de las escuelas.

Estas contradicciones señalan la necesidad de concebir a la planificación no como una tarea de una oficina o de un grupo o sector dentro de la estructura de conducción de la educación, sino como

una función total de racionalización del funcionamiento de la administración que será cumplimentada por todas y cada una de las instancias, empezando por la unidad escolar.

El sentido último de esta acción racionalizadora que es el planeamiento será la capacidad de encontrar las mejores soluciones (es decir // las más adecuadas) para cada situación, definiendo por situación tanto la conducción de un establecimiento, como la definición política de la marcha general del sistema educativo.

Así planteadas las cosas , la función planificadora se llena de contenido pedagógico de manera tal que la conocida tarea de elaboración/ de planes no se concibe ya como una metodología, sino que se reemplaza por el conjunto de actividades que suponen acotar un proyecto de gobierno para el sector. Esto implicará participar con el establecimiento de los políticos y con los funcionarios responsables de la gestión en la determinación de las estrategias concretas a seguir, así / como proponer formas pedagógicas específicas que se podrán utilizar en las reformas a realizar.

El documento producto de este trabajo (si lo hay) tendrá más una / forma de proyecto educativo que explicita y acota una idea-objetivo, que de plan-documento clásico ya que su función no es especificar/ programas, subprogramas y proyectos sino ofrecer un marco orientador para la toma de decisiones participativas que se deberá ir // produciendo en las demás instancias del sistema educativo. Por ello la función planificadora, además de poseer la capacidad de coordinación de acciones y de formulación de proyectos, deberá ser capaz / de una seria discusión técnico-pedagógica de las soluciones y estrategias educativas que se propongan, con el objeto de poder evaluar las resistencias que puedan ocasionar, los requerimientos que de-// mandarán, y los resultados que pueden esperarse.

Pero la función planificadora enfrenta otro compromiso al llenarse de contenido educativo, y este compromiso es el de asumirse como motor de la transformación, como elemento dinamizador de la estructura de la educación. Esta función de motor de ideas puede resumirse en unas cuantas líneas de acción. Una de ellas es la impor-

tante tarea de conectar la investigación educativa con el sistema educativo. La triste realidad de nuestro país es que en el área de la educación hay un hiato que pareciera insalvable entre quienes piensan sobre la educación y quienes hacen la educación. Los investigadores y académicos del sector, lo mismo que las universidades que tienen carreras de educación, tienen escasas relaciones y casi ningún proyecto conjunto con instituciones escolares u organismos ministeriales. Más bien, pareciera que hay una mutua desconfianza que apoya los caminos divergentes y las críticas mutuas. Es urgente y necesario que las soluciones que se conocen en el mundo académico lleguen hasta las instancias que deben decidir; es absolutamente imprescindible que se aproveche al máximo el esfuerzo societal que se realiza en cada una de estas dos vertientes (académica y práctica) para que puedan retroalimentarse mutuamente. Si fuéramos capaces de superar esta divergencia, quizás los investigadores podrían investigar las urgencias de los que enseñan, y los que enseñan podrían incorporar a su tarea algunos de los hallazgos de los investigadores.

No se pretende con esto que la planificación asuma dentro de sí la función de investigación académica sobre la educación, sino que funcione como correa de transmisión y lazo de unión entre dos instancias que tienen entidad propia. Orientar los temas prioritarios a investigar, ofrecer instituciones o partes del sistema para el estudio de alguno de los procesos que allí ocurren, requerir análisis de segundo nivel o estados del arte de las temáticas más urgentes, proponer talleres de reflexión conjunta entre ambos grupos, impulsar proyectos de investigación hechos por docentes o instituciones con la colaboración de centros de investigación, etc., son algunas de las formas concretas a través de las cuales la función planificadora puede cumplir esta tarea. Otra forma concreta no menos importante es incorporar los resultados de las investigaciones en las propuestas ofrecidas para la toma de decisión, así como en los informes de cualquier tipo que se realicen para políticos o administradores.

La función de motor de ideas puede ser ejercida también a partir de una línea bastante conflictiva pero no por ello menos interesante que es la de proponer soluciones no tradicionales para los proble-

mas tradicionales. Esta línea es sumamente conflictiva por la rigidez que caracteriza a las representaciones sociales sobre la educación y sobre la escuela en nuestra sociedad, no sólo en la población en general sino también entre los docentes y funcionarios y, muchas veces, hasta entre los especialistas. Pareciera que si no existen ciertas condiciones formales (delantal blanco, fila de bancos, cuatro horas todos los días) no hay escuela, o no hay enseñanza, y no se cuestiona a fondo qué nuevas soluciones pueden ofrecer enseñanza y pueden constituirse en escuelas para determinados sectores poblacionales, o cómo se pueden enfrentar determinadas situaciones en las cuales quizás no sea tan fácil cumplir con las normas administrativas usuales aunque sí con la tarea de enseñanza.

Finalmente, otra línea posible para constituirse en motor del cambio es ofrecer una función alimentadora de los intentos de transformación desde la base. El cúmulo de docentes o instituciones que son concientes de la necesidad de cambio y que quizás tienen una propuesta o implementan una transformación no tiene en este momento contención alguna por parte del sistema. Las trabas normativas y administrativas son conocidas, y la carencia de formación teórica para orientar estas experiencias también. Una red de difusión de experiencias sobre distintos temas que se están realizando en diferentes ámbitos e instituciones, discusiones con sus protagonistas, apoyo bibliográfico, búsqueda de financiación para los proyectos, son algunas de las tareas concretas que en esta línea pueden hacer una función planificadora que se asuma como herramienta para la transformación.

El camino no es fácil, pero puede explorarse, y -sobre todo- construirse de manera solidaria con una abierta discusión de los intentos nuevos. Es nuestra responsabilidad como profesionales democráticos, aportar nuestro saber a la construcción de una nueva sociedad que, en nuestro campo, pasa por descubrir cómo será este nuevo rol de la planificación de una sociedad democrática que busca su liberación. Por esto me animo a suscribir, para cerrar, algunos párrafos del artículo ya citado de C. Matus, donde dice:

"Creo que los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será imposible. // Creo que el drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos adoptados democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizás continúe creciendo por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza, y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar // nuestros países. Los electrones de hoy, y el mundo físico en general, tienen la misma complejidad que hace millones de años, pero // nuestro países conforman hoy sistemas sociales infinitamente más // complejos. El sistema social no sólo es mucho más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una complejidad creciente y de distinta naturaleza. El sistema social no sólo sigue leyes, sino que crea leyes. Es un sistema creativo. Pero, el hombre ha concentrado su esfuerzo de investigación en el desarrollo de teorías que mejoran cada vez más su capacidad de gobernar lo más simple, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias, pero de unas ciencias capaces de abordar los procesos creativos, donde conocer no siempre es sinónimo de encontrar leyes que rigen procesos".

(5).

Buenos Aires, agosto 1988.

#### NOTAS

- (1) MATUS, Carlos: "Planificación y gobierno", en Revista de la CEPAL, N° 31, Abril de 1987.
- (2) KOSIC, Karel: Dinámica de lo concreto.
- (3) MATUS, C.: op. cit.
- (4) Un trabajo reciente realizado por el Sector Estadística de la Oficina de Planeamiento de Entre Ríos encontró que las diferencias entre la planilla inicial y censal en primaria / en 1987 oscila entre un máximo de 3,4% hasta un mínimo de 1,2%.
- (5) MATUS, C.: op. cit.