

D/U. L20
515
III



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

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

**PLANIFICACION, DESCENTRALIZACION Y
REGIONALIZACION DE LA EDUCACION**

Norberto FERNANDEZ LAMARRA

Ana VITAR

Con la cooperación de Inés María M. de TULA
y Pedro VIRASORO.-

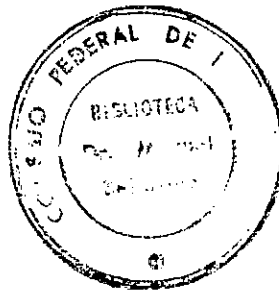
Tomado de: La planificación en el marco de la descentralización y la regionalización de la educación.

CFI - Programa Desarrollo Social y Educación.

Versión preliminar. Bs.As., marzo de 1989.-

N.º 101

BUENOS AIRES
REPUBLICA ARGENTINA
1989



33454

SEGUNDA PARTE

PLANIFICACION, DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION.

Orientadas la descentralización y la regionalización de la educación a producir alteraciones significativas en las tendencias y en la dinámica existentes en el espacio educativo, resulta obvio deducir que no constituyen políticas de fácil implementación.

Cuál es el papel que le corresponde a la planificación educativa en este proceso? Es claro que se requiere de ella un compromiso con la transformación de la educación. Pero este compromiso no puede quedar reducido a la esfera de los discursos o documentos, sino que exige el desarrollo de estrategias definidas para generar los cambios.

Cabe entonces preguntar: Qué tipo de planificación es compatible con las características del proceso educativo y el estado actual del sistema?. Cuál es el papel que deben cumplir los planificadores?. Están en condiciones los organismos de planeamiento educativo de asumir esta responsabilidad?. Estos interrogantes llevan a considerar la función de la planificación y a incorporar a la discusión un balance crítico de su acción y una revisión de sus categorías conceptuales. Se aspira con ello a contribuir a la elaboración de un marco conceptual general que permita la construcción de un nuevo modelo de planificación educativa.

Un segundo bloque de cuestiones está referido a la planificación y gestión de políticas de descentralización y regionalización. Cuáles son los aspectos centrales del diseño y la formulación?. Cuáles son los obstáculos que presenta la implementación y que inciden para que no se cumplan los objetivos formulados?. Se incluyen por esto algunos temas que resultan útiles para implementar estrategias que superen la ya clásica brecha entre la brillantez de las formulaciones y los magros o nulos efectos de las ejecuciones.

I. LA PLANIFICACION EDUCATIVA

1. De la "ilusión" a la necesidad y la posibilidad.

El notorio deterioro de la calidad de la educación otorga fuerza a la hipótesis de que cada vez más será necesario recurrir a la planificación para lograr revertir la situación educativa actual. Detrás de esta afirmación, existe la fuerte convicción sobre la necesidad de una

voluntad política firmemente decidida a implementar programas transformadores, ya que los esfuerzos de los agentes del sistema no bastan -por lo limitado de su alcance- para producir cambios estructurales en los procesos educativos.

La planificación es necesaria para la transformación de la educación, ya que el doble carácter ¹ que presenta- organización racional del futuro/articulación Sociedad-Estado- facilita la viabilidad de los proyectos de transformación.

Sin embargo, asumirla necesaria no significa considerarla omnipotente. La "ilusión tecnocrática" cree en una realidad pasiva, dispuesta a adoptar de inmediato los nuevos comportamientos que indican los planes.

Pero no siempre se cumplen los pronósticos de los planificadores. Muchas reformas no producen efectos, otras provocan efectos inesperados o incluso opuestos a los intereses iniciales. La experiencia ha mostrado que los "viejos hábitos" vuelven a aparecer en cualquier momento o allí donde menos se los espera.

Por otra parte, se acepta que en la dinámica del sistema tienen fuerte incidencia las decisiones de quienes detentan el poder, aun cuando existan factores de todo tipo (sociales, económicos, políticos, culturales) que constituyen un campo de fuerzas capaces de legitimar, reorientar o neutralizar el impacto de tales decisiones.

Tampoco deberían desestimarse la presencia de factores casuales o coyunturales, como señala Prawda: "... un actor específico, una especie de "padrino" previsor del futuro, ungido con cierto poder y dispuesto a afrontar riesgos y asumir responsabilidad; la decisión de un "director de orquesta" que entendiendo el mensaje es capaz de concertar los instrumentos más disonantes". ²

La consideración de aspectos propios de la dinámica de los sistemas educativos ofrecen fuertes evidencias que permiten afirmar -una vez más- que las transformaciones no son siempre atribuibles a la implementación de políticas

¹ Esta cuestión se trata en puntos posteriores.

² PRAWDA, J. (1984). Teoría y práctica de la planificación educativa en México. México. Grijalbo. Pág. 20.

destinadas a modificar la situación existente. ³ En este sentido, la expansión educativa registrada en América Latina en las últimas décadas constituye un claro ejemplo de un cambio donde tuvo mayor incidencia la presión social que los planes y proyecciones elaborados por los planificadores.

Aun más, la gravedad y complejidad de los factores exógenos que afectan y condicionan el proceso educativo (los económico-sociales, por ejemplo) le ponen límite a la planificación educativa ya que representan todo aquello que es "no planificable".

Finalmente, la planificación no siempre es practicable. Matus ⁴ expresaba que planificar para un cambio equivale al intento de pretender tomar un pez con la mano en un río turbulento y en condiciones de mala visibilidad. Siempre hay obstáculos y factores condicionantes de los cambios: el peso social del grupo que lo promueve y su capacidad de liderazgo, el grado de poder de aquellos que resisten, la complejidad de la situación ... De allí que el desafío que se le presenta a la planificación es el de poder incidir en la conformación de un ambiente favorable al cambio.

2. La tarea de la planificación educativa.

La planificación está asociada con las nociones del futuro, racionalidad y transformación. Elección de futuros deseables, antítesis de negligencia respecto del futuro, ejercicio del poder sobre el futuro, etc., son expresiones utilizadas frecuentemente para definirla.

En este -su sentido más general- la planificación es una función que cumplen Estado y sociedad. Todo actor que actúa con cierta coherencia, previsibilidad y organización en favor de la concreción de una situación deseable, está planificando. Cabe aquí señalar que, de hecho, siempre se presenta esta situación: todo grupo o sector social tiene sus "propios planes", aun cuando no sean explícitos. La movilización de un proceso de cambio, por lo mismo, requiere el consenso del conjunto de voluntades involucradas, de modo que los esfuerzos de todos los actores converjan en una misma dirección.

En la esfera del Estado, la planificación es parte del proceso de gobierno y cumple dos tareas principales: brindar

³ UNESCO (1981). Las reformas de la educación: experiencias y perspectivas. París.

⁴ MATUS, C. (1984). Política y plan. IVEPLAN. Caracas.

los lineamientos generales y los fundamentos técnicos necesarios para la toma de decisiones y contribuir a la factibilidad de los cambios propuestos.

Lo primero, la ubica en los aspectos sustantivos del proceso educativo y le exige el tratamiento de los aspectos y modalidades propiamente pedagógicos. Lo segundo, la coloca en la esfera de la política ya que su tarea también está orientada a lograr la viabilidad socio-política e institucional de las decisiones.

Aquí, una cuestión merece ser aclarada. No se trata de dos tareas diferentes, o de etapas sucesivas en el tiempo. Son más bien las dos caras de un mismo proceso, sólo distinguibles analíticamente. Técnica y política no son independientes ni están separadas. La planificación no puede operar con el diseño de fórmulas y modelos ideales sin considerar la repercusión y la viabilidad de éstos en la realidad.

Tampoco puede esperar que "se den" las condiciones políticas, porque es otra utopía que no conduce sino a actitudes conservadoras. "Qué" y "cómo" son dos aspectos ineludibles en un proceso de cambio, de allí que uno de los problemas que deba resolver la planificación educativa sea el de lograr una síntesis entre viabilidad técnica y viabilidad política.

3. La "otra cara" de la planificación educativa.

La experiencia planificadora, sin embargo, no ha mostrado comportamientos acordes con lo que antes se afirmaba. En diversos sectores inclusive se han acuñado expresiones críticas: "los planes son buenos, pero nunca se aplican", "en algún punto del sistema educativo se interrumpe todo intento de innovación" o bien "los planificadores debieran planear menos y volar más alto" ... En definitiva, se alude al fracaso de la planificación.

En cierto sentido, estas expresiones son acertadas porque surgen de lo que la experiencia ha mostrado: la escasa aplicabilidad de los planes educativos y los magros resultados obtenidos de numerosas ejecuciones. Pero en este punto es necesario enfatizar que la crítica no debería apuntar al fracaso de la planificación educativa, sino al de determinada concepción teórica y metodológica de la misma.

La utilización de un modelo conceptual de extrema simplicidad puede resultar útil para sistematizar la crítica del estilo tradicional de planificación. En este sentido, es posible observar que todo proceso de planificación muestra

una trilogía compuesta por: a) el objeto o realidad planificable (en este caso, la educación); b) los sujetos que planifican (y para lo cual ponen en juego esquemas conceptuales y valorativos e instrumentos técnicos) y c) el entorno o contexto en el cual la actividad se realiza (el sistema educativo, la sociedad).

Orientado en torno a estos ejes, el análisis de la planificación educativa tradicional muestra serias deficiencias, lo cual exige la revisión de los supuestos y categorías conceptuales con los que se abordaron tanto el proceso educativo como la actividad planificadora y de las modalidades de funcionamiento e inserción institucional.

Planificación y sistema educativo. En relación con su objeto, el proceso educativo, la planificación debe incorporar nuevas categorías de análisis, en especial aquellas que sean representativas de la dimensión pedagógico-institucional. También es necesario que imagine alternativas viables, cuyo contenido muestre los aspectos cualitativos y centrales de un nuevo modelo de sistema educativo.

La mayoría de los planes educativos elaborados en el país y en América Latina no presentaron, por lo general, propuestas radicalmente distintas del modelo tradicional², aun cuando se registró una marcada evolución en el tratamiento del proceso educativo.

El análisis de la llamada etapa reactiva³ de la planificación muestra que los planificadores no sólo disociaron la realidad educativa de la realidad social, sino que la misma realidad educativa fue "diseccionada". En cada caso se tomó como focal una situación problemática del sistema educativo: demanda social de educación, previsión de infraestructura, necesidades de mano de obra del mercado ocupacional, etc.

² Un análisis sobre los planes y reformas de la educación en América Latina puede consultarse en: Fernández Lamarra y Aguerro (1980). Los planes de educación en América Latina. En Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe. UNESCO-CEPAL-PNUD-UNICEF. Sgo. de Chile. De los mismos autores (1983): Las reformas de la Educación en América Latina. En Rama, (coord). Mudanças educacionais na América Latina. Situação e condições. Fortaleza. Univ. Federal do Ceará.

³ FERNANDEZ LAMARRA y AGUERRONDO. (1978). La planificación educativa en América Latina. UNESCO-CEPAL-PNUD-DEALC/Fichas 1.

La denominada etapa programática, en cambio, expresa una visión más amplia de la educación; no realiza la opción por los aspectos cuantitativos -como lo hacen algunos enfoques- o por los aspectos cualitativos -como lo hacen otros-, sino que abarca todas estas dimensiones proponiendo una planificación más integral de la educación. Es programática porque su contenido no se refiere a un problema del sistema educativo, sino que propone una serie de alternativas de reforma de algún sector o nivel, o a veces, también, de todo el sistema. Al mismo tiempo, es más comprensiva, porque: a) abarca las diferentes dimensiones del espacio educativo: psicológica, pedagógica, socio-cultural; y b) forma parte de los planes globales de desarrollo, lo que implica que deben considerar explícitamente la relación educación-sociedad.

Sin embargo, es necesario señalar que la preocupación central que reflejan los documentos está referida a problemas macroestructurales del sistema -expansión, cambio de estructura, preparación de los recursos humanos para el desarrollo socio-económico, etc.- a cuya solución se acude desde perspectivas clásicas. En la mayoría de los casos, no altera a la tradicional estructura cerrada del sistema educativo: no se propician modalidades no formales, articulación con el mundo del trabajo, utilización de medios masivos de comunicación, etc.

También se encuentra una escasa vinculación de los planes con la problemática microeducativa: el proceso pedagógico y la institución escolar. Cuando se incorpora la dimensión curricular, el planteo sigue siendo tradicional, ya que los cambios curriculares, se entienden como cambio de contenidos. Ello es particularmente notable en las propuestas de regionalización del curriculum, donde se procura adaptar la información a las características locales y regionales. Se modifican los ejes temáticos de las áreas de ciencias sociales (fundamentalmente los aspectos ambientales e históricos), pero no se cuestiona la función social de la escuela en la región, la cultura escolar, la producción y apropiación de conocimientos, etc. Esto muestra la continuidad de la clásica disociación entre el "qué", el "cómo" y en "en qué tipo de contexto institucional".

Los supuestos y categorías conceptuales de la planificación educativa. En lo que respecta a la segunda dimensión de la trilogía mencionada, la identificación de los supuestos y categorías conceptuales sobre los que se han basado los planes educativos muestra que los mismos guardaron escasa correspondencia con las características del sistema educativo.

La planificación se define como un proceso de intervención

social, asumiendo los planificadores la tarea de elaborar planes de desarrollo educativo. Una racionalidad formal se encuentra en la base de todo el proceso: el plan puede modificar la realidad y para ello elige los medios más eficientes de modo de lograr los objetivos que los decisores políticos han fijado.

A pesar de los riesgos que conllevan las simplificaciones, se puede sostener que la racionalidad de la planificación tiene fundamento en un paradigma de las ciencias sociales basado en nociones de consenso y equilibrio. El funcionamiento de la sociedad se explica en base al consenso de los actores en torno de un conjunto central de valores y a la acción interdependiente y "armónica" de los diversos subsistemas sociales, que aseguran el equilibrio y "el ajuste funcional" del sistema social global. Estas percepciones y supuestos tienen consecuencias para la planificación:

a) La existencia de una sociedad homogénea, con orientaciones de valor sobre las cuales hay consenso:

- * Justifica que sea un solo actor el que planifica, el Estado, a través de sus organismos de planificación. El Estado tiene poder para hacerlo y en la sociedad existe un alto grado de receptividad a las indicaciones contenidas en el plan.
- * El plan es una herramienta para orientar y controlar las acciones gubernamentales, ya que expresa los objetivos de la sociedad y el producto del conocimiento exhaustivo del sistema.
- * Se confunde plan con planificación. Con ello, las posibilidades de la planificación se anulan porque se sustituye un proceso técnico-político por el ritual de elaboración de voluminosos documentos - los llamados plan-libro.

Cabe indagar, por lo tanto, acerca de la eficacia de una racionalidad en la que subyacen estos supuestos.

Sociedad y Estado no son espacios homogéneos, sino todo lo contrario: lo que caracteriza a la sociedad argentina es la diversidad estructural y socio-cultural. Tampoco el Estado es algo externo y sobreimpuesto a la sociedad⁷; constituye más bien una "arena" política en la cual se dirimen

⁷ GURRIERI, A. (1987). Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. En Revista de la CEPAL. Sgo. de Chile. Nro. 31.

cuestiones de intereses y conflictos de poder ^e.

En este contexto, es escasa la representatividad social de la "lógica racional" del plan. Sectores diferentes pueden tener diferentes concepciones sobre el cambio. Más aún, no todos los grupos poseen similar nivel de conciencia sobre sus aspiraciones y necesidades. Esto lleva a afirmar que la nueva realidad que propugna un plan no siempre es la realidad "más adecuada" para diversos grupos sociales.

Por otra parte, en la medida que las orientaciones y acciones afecten a grupos de poder, las presiones y resistencias atentarán contra la viabilidad del plan. Ello pone de relieve que las políticas educativas no pueden ser juzgadas sólo a partir de sus componentes técnicos, ya que únicamente pueden comprenderse en forma cabal cuando se consideran los grupos en que se origina, los que incluye como beneficiarios y los que omite de hecho, la factibilidad política, la medida en que tienen en cuenta las distintas situaciones reales en que se encuentra la población a la que se dirige y el grado de consenso que obtiene entre los diferentes agrupamientos de esa población.

El análisis de la dimensión psico-social de los procesos de cambio también pone frenos a la racionalidad formal de la planificación. Las actitudes y los "viejos hábitos" no cambian mágicamente ante la existencia de un plan-libro. Cerrada la planificación a la participación, no pudo contribuir a la conformación de un espacio colectivo de reflexión, en el cual los actores adoptaran posturas críticas sobre sí mismos y la realidad educativa. De haber ocurrido así, la "racionalidad práctica" de los actores hubiera podido ser analizada y re-significada a la luz de esquemas renovadores.

En definitiva, al identificar planificación con plan, se equipara la lógica social con la lógica racional del plan y es por ello que se piensa que la ejecución garantiza "per se" el logro de los objetivos.

- b) La racionalidad formal de la planificación supone (y espera) el "ajuste" de las diversas partes del sistema. Por eso la reforma se concibe en dos etapas: la elaboración de un proyecto estructurado para después procurar su implementación:

- Los objetivos de los planes se orientan a la

^e OSZLAK, D. (1984). Notas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak comp. Teoría de la burocracia estatal. Bs. As. Paidós.

reducción de los desequilibrios (desajuste oferta/demanda, expansión, centralización, etc.).

- Se eligen los medios más racionales y eficientes para el cumplimiento de objetivos y metas.
- Luego, la realidad debe adaptarse a la propuesta y mostrar comportamientos que expresen la nueva racionalidad (construcción de determinado número de edificios, x porcentaje de atracción, organismos descentralizados, etc.).

Es posible esperar que una formulación anticipada de normas pueda encauzar el comportamiento del sistema educativo?

Una rápida mirada a la realidad educativa muestra un alto grado de complejidad e incertidumbre: la multidimensionalidad del proceso pedagógico, la especialización creciente de funciones y tareas, la variabilidad de las condiciones políticas, la diversidad de aspiraciones e intereses de los grupos que atiende la escuela (muchas veces cambiante, por lo demás), etc. Los desequilibrios y tensiones aparecen por doquier: segmentación, burocratización, deserción, desgranamiento, inadecuación de la oferta curricular, etc.

Estos indicadores manifiestan el desajuste y el desequilibrio del sistema frente a una norma o estado ideal: la democratización y la calidad de la educación. Sin embargo, en la realidad el sistema está regulado y funciona en un "equilibrio perverso": el "como si" del proceso educativo, que provoca grandes frustraciones en todos los actores involucrados pero también permite que el ritual continúe en la cotidianeidad.

La planificación educativa tradicional fracasó porque agotó su función en la elaboración de diseños normativos, bajo el supuesto de que la norma político-técnica puede modificar la realidad. No se dedicó a formular e implementar estrategias que pudieran romper ese equilibrio perverso para desencadenar los cambios. Más que suponer que el sistema es receptivo a la racionalidad y el equilibrio (porque son elementos constituyentes de la acción organizada), debió descifrar las causas profundas de las tensiones y construir caminos política y técnicamente viables.

Por esta razón, el plan no pudo funcionar como esquema orientador para la acción, ya que más bien estuvo limitado a señalar la imagen-objetivo, descuidando la función

estratégica. Mc Ginn * expresa, que la planificación se ha dedicado a describir lo que es, a proyectar lo que va a ser y por lo tanto a afirmar normas sobre lo que tiene que hacerse.

Otro tipo de factores también contribuyen a explicar esta situación. La escasa aplicabilidad de los planes elaborados no exigió la utilización de procedimientos estratégicos, ya que éstos aparecen a medida que se intenta llevar a la práctica al plan elaborado. El quehacer mismo de planificar permite tomar conciencia sobre la necesidad de los distintos niveles de planificación y lleva así a la diversificación de documentos, generando las bases de un sistema general, que tiende a relativizar la importancia del plan-libro para dar prioridad a la función de estrategia de la planificación.

c) El encuadre metodológico adoptado también tuvo consecuencias en las características que adoptaron los planes.

* Como existe un solo actor que planifica, todo el proceso (objetivos, diagnóstico, programación) está teñido de una perspectiva única, lo cual le confiere escasa representatividad.

* En el diseño de la imagen-objetivo existe una sola interpretación, lo mismo que en el diagnóstico, lo cual impide la formación de acuerdos y consenso.

* Los diagnósticos adquieren características de estudios globales y hacen uso de una cuantificación que no aporta demasiado para comprender en su profundidad los aspectos cualitativos del proceso pedagógico.

* La mayoría de los planes no presentan aperturas programáticas, de modo que no hay análisis de factibilidad (en sus distintos aspectos, técnica, financiera, política y pedagógica).

* No se desarrollan estrategias de seguimiento y evaluación, lo que impide la valoración de experiencias singulares y las posibilidades de establecer sólidos mecanismos de circulación y difusión de los conocimientos acumulados durante los procesos de implementación.

* MAC GINN, N. (1984). Modelos de planificación educativa para las comunidades marginadas. En La Educación - OEA-Washington DC. Año XXVIII - Nro. 94/95.

Estas características -que no son sino una somera enunciación de algunos aspectos metodológicos, enfatizaron el carácter formal de la planificación. Una vez más, es necesario señalar que deben buscarse los caminos para que deje de convertirse en un ejercicio teórico y pueda ayudar en la construcción de la viabilidad de los cambios.

Las modalidades de funcionamiento institucional. En el ámbito del Estado, la planificación forma parte del proceso de gobierno y desde allí debe incidir en la realidad educativa.

A partir de su formulación institucional en los años 60, se pensó que podía convertirse en un instrumento eficaz para el desarrollo educativo. Sin embargo, tal como se señalara, su contribución no fue significativa para un cambio sustancial del sistema educativo.

Diversos factores influyen en esta situación. Para el caso argentino, tal vez el de mayor "poder explicativo" sea la ausencia de un proyecto político global, que alterara en profundidad el estilo de desarrollo vigente y que pudiera ser sustentado por fuerzas mayoritarias de la sociedad durante un tiempo considerable como para que los cambios pudieran producirse.

A pesar de ello, interesa sobremanera analizar el desenvolvimiento institucional de la planificación a fin de encontrar propuestas superadoras. Esto significa, por otra parte, no caer en una suerte de vocación "totalizante", que cree que sólo a partir de factores estructurales o de fondo se exploran los procesos histórico-sociales.

Es posible distinguir en el proceso de gobierno:

- Una dimensión política, de fuerte componente ideológico, en la cual uno de los problemas fundamentales consiste en la elección de futuros expresados en el proyecto de gobierno.
- Una dimensión de planificación, orientada fundamentalmente a detectar la viabilidad de los futuros posibles, contribuyendo de esta manera a que el proyecto político se convierta en acción de gobierno y -como dice Matus (1987)- presida la labor cotidiana; es decir, llegue a ser un proceso práctico.
- Una dimensión administrativa, básicamente operativa, ya que se concentra en los modos de ejecución y de seguimiento de las políticas formuladas.

Ahora bien, aún cuando en la década del 60 se produjo un cambio significativo en el proceso de gobierno con la incorporación de la planificación, no es menos cierto que dicha integración presentaba serias deficiencias. La planificación fue concebida como una función puramente técnica, pero oponiendo (o separando) técnica de política y de administración.

En el esquema tradicional, el proceso de gobierno es concebido como un proceso lineal (y vertical); a una instancia de política le sigue una de planificación y otra de administración. Aún cuando se pudo reconocer la cercanía existente entre ellas, cada una abarcaba ámbitos separados y objetivos y modalidades de funcionamiento que no se conectaban. No se tuvo en cuenta que en la realidad las tres dimensiones constituyen una imbricada trama, un continuo en el que se diferencian las dimensiones señaladas.

Pero la apoliticidad de la planificación sólo se sostuvo formalmente. Las modalidades que asumió en la práctica estuvieron condicionadas por las características de los estilos políticos en los que estuvo inserta. En otras ocasiones, los planificadores asumieron objetivos "propios" y compitieron con los políticos que, de esta forma, reforzaban sus resistencias a la planificación. ¹⁰

La articulación planificación-administración tuvo también otro sentido. Así como no se percibía la continuidad de la política en todo el proceso de gobierno, tampoco se aceptaba que la dimensión administrativa se distribuye en una serie de funciones e instancias, en cada una de las cuales tiene lugar la planificación. La tónica fue más bien la desarticulación y la indiferencia, cuando no, el conflicto y la desconfianza. Administradores y planificadores fueron incapaces de comprender la necesidad de integrar los nuevos enfoques profesionales aportados por la planificación con la experiencia de los administradores, lo que hubiera llevado a encontrar mecanismos realistas viables para la instrumentación de los cambios.

Esta situación también fue posible porque la planificación educativa tuvo otras funciones. No ha faltado el caso en que gobiernos poco transformadores han alentado unas veces y soportado otras, la tarea de los planificadores: la elaboración de planes técnicamente correctos- tenía sentido ya que servía para conseguir financiamiento externo e incluso para actuar como mecanismo de cooptación de sectores intelectuales avanzados ideológicamente.

¹⁰ FERNANDEZ LAMARRA y AGUERRONDO (1978). op. cit.

La localización del grupo de planificadores en la cúpula de la administración y su aislamiento del resto del sistema, limitaba también por otras razones las posibilidades de contribuir al cambio educativo.

Los organismos de planificación no sólo estaban aislados de los centros de decisión política y de administración, sino también de las diversas fuerzas sociales.

En la medida que no se distinguía que la planificación abarcaba también cuestiones políticas y que un proyecto de cambio necesitaba amplia adhesión, resultaba coherente la escasa consideración de la participación de la sociedad-civil en la función de gobierno. Mucho menos, por consiguiente, se planteó la necesidad de instrumentar mecanismos que hicieran posible la presencia de los sectores marginados o de aquellos con menor nivel de representatividad ante los grupos de poder.

La investigación tampoco tuvo un papel significativo en la modalidad de funcionamiento de la planificación tradicional.

El escaso aporte de la investigación se advierte, por ejemplo, en los diagnósticos, que no fueron encarados como un proceso de investigación social; incluso, en la práctica, muchos han cumplido sólo una parte del proceso, la descripción.

La formulación de objetivos y metas ha sufrido la misma suerte, ya que generalmente se han elaborado proyecciones sobre la base de indicadores globales, pero sin conocer suficientemente los factores que los determinaban.

Tampoco la evaluación fue encarada como una tarea de investigación, que se articula con la planificación, ofreciéndole una amplia comprensión de los procesos de ejecución, de los logros y los efectos no alcanzados o no esperado.

Otro aspecto que cabe señalar es que la formación del propio personal de investigación -una formación académico-tradicional- no ofrece modelos y herramientas adecuadas para un conocimiento de la realidad que sea útil para la toma de decisiones, como es aquél que necesita la planificación educativa.

4. Los cambios necesarios.

La complejidad de las cuestiones planteadas anteriormente indica que los problemas que debe enfrentar la planificación

educativa no cuentan con soluciones preestablecidas. Ante esto, es necesario aprender de la copiosa crónica de aciertos y errores y construir nuevos conceptos, ya que los esquemas conceptuales y metodológicos generalmente disponibles no resultan adecuados a las características de la situación actual.

Caracterizar a la planificación como "creadora de futuros" implica asignarle un papel relevante en las transformaciones sociales. Dicho de otro modo:

- La planificación está comprometida con la búsqueda e implementación de proyectos que significan en un futuro deseable para la sociedad. Como se afirma en un documento del ILPES: "Planificación es más bien la antítesis de negligencia respecto del futuro" ¹¹. En este marco, su función adquiere mayor significación si desde el Estado existe interés (y se ejerce el poder) en privilegiar determinada dirección del desarrollo societal.
- La planificación es también una función de la sociedad -y no sólo del Estado- ya que supera la estructura institucional cerrada en la que tradicionalmente se insertó y abre canales a la participación social, a fin de que los diversos grupos desempeñen un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo.

Las críticas efectuadas anteriormente indican la necesidad de un cambio de perspectivas, que se sustenta en argumentos de diverso orden. En primer lugar, la creciente marginación educativa de vastos sectores sociales obliga a la planificación educativa a aceptar el desafío de transformarse a sí misma y servir a un proyecto transformador. Pero hay también razones de índole teórico-conceptuales: sus supuestos teóricos-conceptuales no sirven para interpretar la realidad sobre la que intenta actuar. Es necesario también la revisión de su encuadre metodológico, que resulta rígido para una intervención eficaz en el sistema social. Finalmente, hay motivos que surgen de la evidencia empírica: mientras los planificadores se encerraron a elaborar planes, la historia de la educación resultó efectivamente escrita por quienes cotidianamente tomaban -explícita o implícitamente- las decisiones: los encargados de la conducción política, los administradores o

¹¹ ILPES (1987). Planificación para una nueva dinámica económica y social. En Revista de la CEPAL Nro. 31. Sgo. de Chile.

los grupos beneficiarios (o excluidos).

Lo expresado lleva a tratar de definir, entonces, cuáles son las peculiaridades que debería presentar una nueva planificación.

Si la planificación educativa acepta el desafío de contribuir a un espacio educativo democrático, debe tener presente que no está inserta en un medio aseptico o técnico, sino en el movimiento de lo social. Por esto, su función será siempre, e inevitablemente, político-técnica.

Si la política, las relaciones sociales y la burocracia educativa constituyen el ámbito donde ella se desenvuelve, debe olvidar su racionalidad formal y adoptar criterios que se adapten a la lógica de las instituciones y sus actores. La realidad no está "bajo control" porque exista una isla de excelencia técnica.

Las consecuencias para la planificación educativa son claras: no puede contentarse con la función de elaboración de planes, ya que ello sería confundir la lógica interna del plan con la lógica de los actores y del sistema social que deben ejecutarlo. Razón más que suficiente para que se dedique a investigar cuáles son los "cuellos de botella" y los mecanismos del sistema educativo (o social) que frenan los cambios y entorpecen las ejecuciones.

El cambio de sus modelos de análisis también se impone. La reducción de su descripción e interpretación de la realidad al comportamiento de las clásicas variables educativas resulta insuficiente, ya que de esta forma se impide que la "racionalidad social" ingrese en el plan. El cálculo de la dinámica socio-política e institucional debe ser sistematizado, ya que lo que allí ocurre tiene influencia decisiva para que un cambio se concrete: las relaciones de poder, los aspectos motivacionales, la credibilidad del grupo que propone los cambios, etc.

La planificación educativa debe incorporar a su bagaje conceptual la noción de conflicto; lejos de suponer el consenso, debe investigar dónde se sitúan los conflictos y por qué razones. Es recién a partir de este conocimiento que puede cumplir un papel en la construcción del consenso.

Otra cuestión de importancia es la superación de la "perspectiva única".

Dos tipos de argumentos pueden ofrecerse en favor de esta afirmación. Uno, normativo: la planificación debe ser un ejercicio democrático, que incluye la participación social. Otro, teórico-conceptual: la aceptación de que la sociedad y

el Estado no son entes homogéneos, supone trabajar con la noción de diversidad.

La posición que cada actor ocupa en el sistema influye notoriamente en su interpretación de la realidad y en los cursos de acción que puede llegar a proponer. Así, la planificación incorpora un gran cúmulo de información y, por ende, de variedad. Esto le permite proponer soluciones viables y realistas, fundadas en las necesidades socio-educativas y proyectadas hacia lo posible.

Debido a la existencia de diversidad de lenguajes, de explicaciones y de orientaciones de valor, el planificador debería orientar su tarea hacia el logro de un entendimiento en el grupo, que posibilite la construcción de significados comunes. Para ésto, debe colocarse dentro del grupo y tratar de conciliar las diversas perspectivas con la suya propia.

En el marco del proceso de gobierno, la planificación constituye una dimensión importante ya que puede contribuir notablemente al fortalecimiento de la capacidad de gobernar -entendida aquí en su acepción de producir transformaciones en el sistema social-. Esta función se advierte claramente cuando el Estado moviliza en forma sostenida esfuerzos y recursos para producir un cambio en el patrón de funcionamiento vigente, como es el caso de la puesta en marcha de estrategias de descentralización y regionalización de la educación.

En la esfera del proceso del gobierno, existen por lo menos tres funciones que debe asumir:

Una, la de ayudar a contrarrestar el espontaneísmo y la inmediatez que acecha el ámbito de las decisiones de políticos, que acosados por la crisis, la escasez de recursos, los conflictos políticos, etc., tienden a resolver lo coyuntural y de corto plazo. La planificación, en este aspecto, puede jugar un rol significativo si es que concentra parte de sus esfuerzos en el largo plazo y en la definición de los nexos y los núcleos principales que pueden facilitar la dirección hacia un futuro deseable (posible y/o probable).

Dos, la de contribuir a racionalizar las decisiones corrientes y cotidianas, de modo que no quede "alejada" de la realidad, y con ello del futuro, ya que lo que se construye en el corto plazo puede ser acumulado en dirección del desarrollo futuro.

Tres, la de articular en la esfera del proceso del gobierno la participación de las diversas fuerzas sociales, de modo que la democracia no se agote en las instancias de elección

sino que se consolide en el marco de una gestión participativa.

Que la planificación pueda cumplir con las dos primeras de las funciones señaladas requiere, como es obvio, lograr una presencia activa y algún grado de influencia en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución. Ello supone la interacción constante con políticos y administradores; esto es, que la planificación participe de la formulación de los grandes lineamientos políticos y de la ejecución de programas, de modo que el sistema en su conjunto pueda volverse más receptivo a sus insumos.

Como la renovación de la planificación debe manifestarse en la mejora de la gestión educativa, se señalan algunas cuestiones que deben ingresar en una agenda de cambios:

- a) La planificación debe dar fundamentos para la formulación de políticas, planes, estrategias y programas a través de:
- . la elaboración de las bases conceptuales y de información necesarias para interpretar el estado actual del sistema.
 - . la identificación de los ejes orientadores de las transformaciones.
 - . el diseño de imágenes-objetivo en torno de esos ejes.
 - . la formulación de propuestas alternativas.

Para esto es necesario:

- . un cambio de los clásicos paradigmas interpretativos de la relación educación-sociedad y del modelo pedagógico vigente, destacándose el valor de las teorías críticas emergentes en América Latina y la necesidad de difundirlas en el sistema educativo.
 - . el apoyo a la producción de conocimientos y captación de nuevas informaciones.
 - . la sistematización y evaluación de las experiencias innovadoras o reformas que se hayan puesto en marcha.
- b) La planificación debe apoyar la toma de decisiones de las instancias de conducción y de administración:

interviene en la coyuntura y en momentos de crisis, colaborando en la interpretación de la situación y en la propuesta de soluciones.

se compromete con el corto y mediano plazo, procurando dar respuestas a los problemas estructurales del sistema educativo.

En esto, se señala la necesidad de:

el compromiso con la gestión educativa, esto es, debe entroncarse con la administración y mejorar las relaciones con las instancias tecno-políticas. Para ello debe agilizar sus respuestas y elevar el grado de apoyo y de asistencia técnica.

una labor orientada a favorecer la coordinación inter e intra-institucional de modo que se concreten políticas integrales y que los esfuerzos no se dispersen sino que se acumulen y estén contenidos en una orientación temporal que los aglutine.

c) La planificación debe distribuirse en todo el sistema educativo y la sociedad, ya que no puede localizarse sólo en las oficinas de los organismos centrales.

es fundamental contar con un núcleo planificador central, de excelencia técnica, que pueda satisfacer las necesidades de la formulación e implementación de las políticas globales, que asista técnicamente a las unidades menores y que sistematice y evalúe las actividades del conjunto.

los núcleos de planificación deben distribuirse en instancias regionales, zonales, locales y de centro escolar así como en los diversos sectores de cada instancia dedicándose, en lo que corresponde a cada uno, a la programación detallada y a la generación de iniciativas fruto de las aspiraciones e intereses de grupos locales. Esto permitirá articular la microplanificación con la macroplanificación con lo cual la función de gobierno se verá notablemente favorecida.

d) La planificación educativa debe incorporar nuevas categorías de análisis, que permitan aprehender en su sustantividad el proceso educativo:

la planificación se desplaza desde posiciones extrapedagógicas hacia perspectivas donde lo pedagógico y lo educativo ocupan el lugar central,

dando contenido sustantivo a las propuestas. ¹²

la planificación abandona las descripciones globales y el tipo de cuantificación que le impide comprender cabalmente la realidad para operar con categorías analíticas que permiten identificar las dimensiones estratégicas y cualitativas de una situación.

los métodos de planificación deben atender a la dimensión política de toda situación, identificando los diversos grupos, los obstáculos reales o potenciales, las razones de la resistencia, etc.

II. LA PLANIFICACION EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION.

El problema de fondo que debe resolver la planificación educativa en la formulación e implementación de políticas de descentralización y regionalización es la búsqueda de alternativas que permitan "abrir" el sistema educativo y transformarlo en un espacio democrático. Las reflexiones realizadas con anterioridad sirven para ilustrar, en este sentido, el papel que cabe a la planificación en el proceso.

Hay que tener presente el hecho que descentralización y regionalización no constituyen fines en si mismos, sino estrategias orientadas a producir un cambio sustantivo en la educación.

Son parte por ello de un proyecto ambicioso, y de difícil implementación, ya que se debe "navegar en contra de la corriente".

Dos cuestiones centrales se presentan a la planificación: la primera, de índole normativa, está referida a la definición del estado futuro que el sistema educativo debería alcanzar. Descentralización y regionalización deben producir una transformación significativa, registrándose dichos cambios en la institución escolar y en la dimensión pedagógica. No basta con que se proponga una nueva estructura: es necesario modificar estilos de gestión, el modelo y la organización de los centros escolares y la práctica de docentes y alumnos. La planificación debe contribuir a la generación de las nuevas propuestas; en caso

¹² AGUERRONDO, I. (1988). Abriendo caminos. Exposición presentada en Encuentro de Intercambio Técnico del Proyecto OEA/151. Fortalecimiento de las Unidades Provinciales de Planeamiento Educativo. Bs. As.

contrario, continuará la reproducción del sistema tradicional y no se conseguirá más que la multiplicación de lo mismo.

La segunda, una cuestión de estrategia: la planificación debe contribuir a que las interpretaciones sobre la situación educativa deseables se unan a una acción transformadora. No basta con tener conciencia de donde se quiere llegar, sino conocer cuáles pueden ser los caminos y el "punto de largada" capaz de producir alteraciones que orienten hacia la imagen-objetivo. Concretar las transformaciones que la descentralización y la regionalización implican requiere la existencia de condiciones de viabilidad política y técnica. También, la búsqueda de alternativas que permitan el encadenamiento de acciones y la apertura de nuevas y más amplias posibilidades de cambio.

La planificación puede ayudar a la eficacia de la acción de gobierno si es que registra la dinámica del sistema educativo de modo de poder detectar y superar los obstáculos y poner en marcha aquellos proyectos que puedan producir los efectos esperados.

Por esto, en los próximos puntos se incorporan al análisis algunos tópicos de importancia para la formulación e implementación de políticas de descentralización y regionalización de la educación. Cabe destacar que si bien se ha procurado respetar un orden en la exposición, el mismo no debería ser entendido en términos de una correspondencia temporal con el proceso de planificación. En el plano de lo real las aproximaciones se realizan en diferentes planos y el proceso es más dialéctico que lineal.

2. La definición del futuro.

La planificación tiene responsabilidades en la definición de una imagen-objetivo que representa el estado deseable del sistema educativo y que se constituye, por lo mismo, en un punto de referencia hacia el cual deben converger los esfuerzos. La explicitación de esta imagen se completa con el análisis detallado de las condiciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos propuestos. De esta forma, se gana en realismo ya que se ajustan los objetivos al definir con claridad los contextos políticos, institucional y técnico: necesarios para implementar con cierto éxito políticas de descentralización y regionalización,

a) La imagen-objetivo

La explicitación clara y coherente de esta imagen tiene consecuencias de importancia. Como se señalara antes,

constituye un elemento orientador para la formulación de proyectos. Por ello, debe ser lo suficientemente amplia y comprensiva como para informar con claridad acerca del estilo de desarrollo educativo que propone. De allí la importancia de su coherencia, ya que no es una sumatoria de objetivos aislados, sino un proyecto integral e integrado, que abarca las diferentes dimensiones de la educación: desde las actitudes y las relaciones sociales en la escuela hasta las dimensiones pedagógicas e institucionales.

La precisión es otra característica que debe presentar la imagen. Pero no está referida a la cuantificación de objetivos y metas o a la asignación de plazos; más bien alude a una precisión de tipo cualitativo, que haga incapié en lo sustantivo del proceso educativo. Interesa definir políticamente qué es un sistema descentralizado y qué se entiende por regionalización del curriculum.

La imagen tiene que ser realista: propone la transformación pero no un estado ideal imposible de alcanzar en un período de gobierno, por ejemplo. Este realismo tiene estrecha relación con su representatividad, es decir, la medida en que expresa las aspiraciones de grupos representativos del espacio socio-educativo y constituye una respuesta para los problemas denunciados.

Es importante que en la definición de la imagen-objetivo se aluda a:

- * los aspectos político-ideológicos inherentes a un sistema educativo descentralizado y regionalizado. Si descentralizar equivale a democratizar el poder, entonces los entes descentralizados deben tener cierta capacidad de fijar políticas. Resulta necesario entonces definir cuáles serán sus competencias decisorias y su libertad en la asignación de recursos. Del mismo modo si la regionalización procura atender a un espacio social marcado por cierta identidad (histórica, cultural, económica, etc.) habría que destacar lo sustantivo de este proceso y no limitarse a la modificación de un diseño curricular. Las cuestiones fundamentales -función social de la escuela en la región, la integración de las modalidades y saberes locales con los propios de la cultura escolar (producción y apropiación), entre otros- deben tener cabida de modo que el proceso de cambio tenga señales claras.

* los aspectos institucionales referidos a la estructura, organización, gestión y marco normativo del sistema educativo. Cabe expresar aquí que no hay que contentarse con agregar organismos a la estructura existente (entes regionales, zonales o locales, por ejemplo) y asignarles determinadas competencias. La oportunidad debe ser aprovechada para evitar las modificaciones formales o las que conserven el sello de la vieja estructura. La descentralización y la regionalización deben quedar materializadas en una nueva estructura institucional y reflejarse en la distribución de la capacidad de tomar decisiones, en la modificación del marco normativo del sistema (de modo de contar con una administración ágil y eficiente y con reglamentaciones que en vez de frenar la innovación, la promuevan), en núcleos de planificación en los diversos niveles y sectores que brinden asistencia técnica y promuevan la coordinación y en la necesaria apertura de la escuela a la sociedad, sus distintos grupos y organizaciones.

* los aspectos pedagógicos que constituyen la dimensión sustantiva de la educación. La regionalización debe producir un impacto significativo en las aulas y en las escuelas, produciendo modificaciones que posibiliten un nuevo tipo de relación pedagógica, la elaboración de respuestas pedagógico-institucionales adecuadas a la diversidad de los públicos que hay que atender, la incorporación de contenidos socialmente relevantes, el establecimiento de formas de evaluación alejadas del ritual control/sanción, etc.

b) Las condiciones requeridas

Aluden a la presencia de determinados factores-políticos, institucionales, económico-financieros y técnico-pedagógicos- considerados necesarios para el logro de los objetivos propuestos. Cabe señalar que no siempre se presentan como condiciones previas a la puesta en marcha de programas de descentralización y regionalización, en cuyo caso la planificación debe procurar y contribuir a que se generen situaciones que garanticen su factibilidad.

* Las condiciones políticas

Se pueden enunciar, entre otras, las

características del proyecto político vigente, el consenso y la participación social.

El proyecto político vigente. Los rasgos sobresalientes (en lo político-ideológico) del proyecto sustentado por el grupo que ejerce el poder, marcan el ámbito y los límites dentro de los cuales hay márgenes de acción para la descentralización y regionalización. Una vez más, es necesario señalar que no es posible establecer equivalencias simplistas entre centralización/proyecto conservador y descentralización/proyecto democrático. La experiencia ha mostrado que detrás de la descentralización pueden ocultarse tendencias antidemocráticas (piénsese, por ejemplo en la transferencia de las escuelas del nivel primario en el año 1978).

El consenso sobre la descentralización y la regionalización. Esto significa insistir sobre la necesidad de proyectos educativos que apunten a futuros deseables o posibles. Pero también -y esto es igualmente importante, y muchas veces más difícil de lograr- es necesario lograr que dichos proyectos sean enarbolados por diversos grupos sociales, que puedan y quieran llevarlo a la práctica,

En el caso particular de la descentralización y la regionalización, si no se logra este tipo de adhesiones será prácticamente inalcanzable el logro de sus objetivos. Diversos motivos justifican esta afirmación.

La descentralización y la regionalización -llevadas hasta sus últimas consecuencias- requieren un lapso de tiempo considerable para su concreción y consolidación. En contextos políticos democráticos, la identificación de los principales grupos políticos o sociales y de los mismos actores del sistema educativo con los objetivos de la descentralización es una condición necesaria para que la rotación de los equipos gubernamentales -propia del funcionamiento institucional democrático- no altere e interrumpa el desarrollo de la descentralización y la regionalización.

La planificación educativa también debe comprender que los diversos grupos desarrollan estrategias de resistencia cuando creen ver que sus intereses pueden resultar lesionados, tienen una imagen de la sociedad o sistema educativo que consideran deseable (y que a

veces pueden no coincidir con la (que presenta el gobierno) y que se han vuelto cautelosos ante las promesas de mayor bienestar que se ofrecen "desde arriba". Por ello puede cumplir un papel importante en la concertación y negociación social.

La participación social. Constituye tanto una meta como una modalidad de planificación y gestión. La descentralización pretende conseguir una gestión más democrática; desde esta perspectiva, la participación social supone la democratización de la toma de decisiones y sólo tiene sentido efectivo en el sistema descentralizado si es que deja un margen en este sentido.

La participación social sirve también por otras vías a la descentralización y la regionalización: introduce en el sistema la variedad y la diversidad de perspectivas inherentes a cada marco regional, de modo que el sistema pueda ofrecer respuestas adecuadas a contextos heterogéneos.

Hay que tener presente que la participación social no se logra automáticamente, ni por decreto. Rodríguez Brandao afirmaba que se otorga muchas veces a la palabra participación un carácter mágico, creyendo que una vez pronunciada tiene el poder de transformarlo todo ¹³.

Estas reflexiones obligan a ubicar la problemática de la participación desde una perspectiva real, en el marco de las características singulares de cada contexto social y político-institucional. Wolfe afirma en este sentido "como una serie de opciones entre teorías del crecimiento económico y funciones legítimas del Estado, junto con valores éticos y culturales, interactuando con los procesos reales de cambio socioeconómico, conforman las respuestas dadas por un régimen a las cuestiones sobre quién ha de participar, cómo, por qué y en qué".¹⁴

Esto significa que, en última instancia, la participación en sí misma no tiene significado; éste sólo se adquiere en la medida que se lo asocie a un

¹³ RODRIGUEZ BRANDAO, C. (1985). Repensando la participación. En: Ibarrola y Rocwell. Educación y clases populares en América Latina. México. DIE. IPN.

¹⁴ WOLFE, M. (1984). La participación: una visión desde arriba. En Revista de la CEPAL Nro. 23. Sgo. de Chile. Pág. 160.

estilo de desarrollo determinado, en el cual se evalúe cuál es el lugar que ocupa y hacia dónde se orientan las acciones participativas.

En este sentido, y tal como fuera señalado en trabajos anteriores¹⁹, la propuesta de integrar a los grupos afectados a los futuros cambios puede aparecer cumpliendo una de estas dos funciones:

a) como mecanismo del sistema social dominante para superar las resistencias que genera todo proyecto de cambio;

b) como mecanismo ideológico que la utiliza como medio de transformación de las relaciones sociales imperantes en la sociedad.

En el primer caso, la participación tiene un valor "burocrático" y enfatiza la representación social en los aspectos más instrumentales del proceso de planeamiento, o sea aquéllos que se encuentran más cercanos a la faz administrativa.

No se permite la participación en la formulación de los objetivos, ni su cuestionamiento; o sea en aquellos aspectos más cercanos a la dimensión de la política, que son los que condicionan el rumbo de la transformación que se intenta; por esto, la participación burocrática es sólo un mecanismo administrativo que cumple con la función de allanar las dificultades que se van encontrando al implementar las decisiones políticas ya tomadas.

Contrariamente a esta situación, la participación puede tener un valor ideológico. Este es el caso en el que la imagen-objetivo de la planificación supone una transformación de las relaciones sociales existentes, integrando como un logro deseable la participación como valor de la sociedad. No aparece, de este modo, como un mecanismo administrativo sino como un proceso político que no se reduce a cuestiones meramente administrativas, sino que llega a incidir en las discusiones sobre el tipo de educación que es necesario, las necesidades de la comunidad, etc.

* Las condiciones institucionales:

Pueden señalarse, en este caso, algunas cuestiones

¹⁹ FERNANDEZ LAMARRA y AGUERRONDO (1978), op. cit.

referidas a las características que asumen el contexto institucional, los núcleos de planificación, la captación de información, y los grupos humanos directamente involucrados en el proceso.

El sistema de planificación. Ya se hizo alusión a algunas características que debían presentar los sistemas de planificación. En el marco de las políticas de descentralización y regionalización, la conformación de estos sistemas es un requisito ineludible que tiene estrecha conexión con los supuestos y fundamentos de estas estrategias.

La estructura de este sistema de planificación está compuesta por una serie de subunidades, cada una con diversos grados y modalidades de participación en la formulación y ejecución de las políticas.

Se reconoce y se acepta que la realidad socio-educativa es heterogénea y que en los espacios locales se presentan condiciones y necesidades (respecto del ambiente físico, socio-cultural, político, económico) que exigen la adecuación de respuestas educativas. Por otra parte, se sostiene firmemente que la microplanificación puede contribuir a que se generen procesos de desarrollo comunitario, fundamentalmente en las poblaciones marginales. Procesos donde la comunidad es una unidad social que tiene incidencia en su propia educación.

La diferenciación de unidades diferentes de planificación confiere a este tipo de sistema enormes posibilidades. Como la descentralización no supone autonomía absoluta ni desconexión de los diversos entes, las funciones se diversifican y se cumplen con pertinencia al lugar que se ocupa en el sistema.

Así, los organismos de nivel central, pueden dedicarse a la macroplanificación de una manera más realista, ya que cuentan con la información pormenorizada que le ofrecen las instancias regionales o locales. Esto permite que cuenten con la base de datos adecuada para formular los lineamientos políticos generales, establecer prioridades y constituir sólidos mecanismos de compensación de diferencias. Una función de significativa importancia durante el proceso de implementación constituye la asistencia técnica que estos organismos pueden brindar: capacitación de planificadores a nivel regional y local, coordinación de las acciones y evaluación de la puesta en marcha de las estrategias.

En este aspecto, cabe subrayar el papel que deben cumplir en la orientación de las acciones regionales, a fin de que la escasa experiencia en formulación de proyectos y la carencia de ejes políticos-pedagógicos claros no degeneren en un cúmulo de proyectos insustantivos, que no apuntan a atacar a mediano o largo plazo los problemas cruciales que el sistema educativo debe superar.

Si bien las unidades locales -y sobre todo las unidades escolares- son espacios sujetos a directivas emanadas de los niveles "superiores", constituyen núcleos fundamentales (que deben ser potenciados) para la transformación de la educación.

En este sentido, puede decirse que como la microplanificación facilita el establecimiento de mecanismos de coordinación al interior del sistema educativo y con otros organismos sectoriales, tiene fuertes componentes políticos (al insertarse en un proyecto socio-político-educativo), de organización (ya que se planifica para la organización y la acción) y populares (tanto por los grupos que se propone incorporar al sistema como por la participación que propicia).

Aunque tal vez uno de los factores que más fructíferamente puedan contribuir a la transformación cualitativa del proceso educativo constituya la capacidad de investigación e innovación que puede generarse desde las "bases" del sistema. En este aspecto, conviene destacar que el cambio educativo necesita -obviamente- de la ejecución de macropolíticas, entre las que se cuentan "paquetes" redistributivos. Sin embargo, las estrategias globales no logran resolver ni erradicar modalidades de funcionamiento profundamente arraigadas en la vida cotidiana de las instituciones y que son producto de los condicionantes (o determinantes) históricos comunes a todo un ámbito provincial, necesariamente filtrados y re-significativos desde la singularidad de los pequeños espacios institucionales y sociales.

El "clima" institucional. La puesta en marcha de la descentralización y la regionalización -en tanto estrategias de cambio- pueden convertir al sistema educativo en un ámbito de aprendizaje permanente. La implementación de estas propuestas constituye -si es que se generan las condiciones adecuadas- en auténtico proceso de investigación-acción, donde el sistema educativo se convierte en un sistema que es capaz de producir conocimientos a partir de las observaciones de

sus propias acciones y en función de ello, modificar lo hecho en favor de mayores niveles de eficacia y relevancia social. En este sentido, la planificación puede contribuir a consolidar un proceso de educación permanente.

Un clima institucional renovado debería contemplar:

- * una adecuada articulación entre política, planificación y gestión como proceso de gobierno. Tal como se afirmó anteriormente, la tradicional expresión "los políticos fijan las metas y los encargados de la ejecución las cumplen", ha demostrado ampliamente su escaso margen de veracidad, ya que la práctica de la planificación se encargó de demostrarlo. En relación con esto, sería conveniente que se pensara la gestión de un proyecto de descentralización y regionalización de la educación como un proceso de negociaciones y concertaciones permanentes. Si bien el nivel central tiene como función predominante la formulación de las políticas generales, éstas no son sino el resultado de un proceso dialéctico, de discusión y negociación intensa con los grupos directamente o indirectamente beneficiarios quienes expresan sus reales intereses y necesidades.
- * las motivaciones del personal y su grado de adhesión al programa, ya que no debe olvidarse que todo plan educativo debe ser ejecutado por el conjunto del personal del sector y quien no participa ni es consultado en su elaboración, puede plantear resistencias, ya que ésta es a menudo una forma de expresar una opinión;
- * el tipo de liderazgo y comportamiento institucional predominante en el sector educación, que -como ha quedado suficientemente demostrado- el autoritarismo y la rutina fueron vicios que no se lograron superar totalmente. Al no lograrse una efectiva participación en los niveles de base del sistema, se consiguió únicamente una desconcentración del nivel central y la creación de nuevos escalones de poder en zonas y regiones¹⁴.
- * la posibilidad de establecer relaciones orgánicas con organizaciones y dirigentes reconocidos por

¹⁴ FERNANDEZ LAMARRA y AGUERRONDO (1983), op. cit.

las comunidades en procura de respaldos legítimos a la descentralización y regionalización.

El sistema de información en un sistema descentralizado es un punto crucial; lo mismo puede decirse con respecto a la participación. Ahora bien ¿qué significa o a qué se refiere información en estos casos?

En primer lugar, es necesario señalar que para tomar decisiones es menester poseer información y este requerimiento es válido tanto para el organismo de planificación central como para las comunidades regionales o locales y los centros educativos.

Este sistema debería cubrir la totalidad de las unidades y niveles y abarcar tanto información cualitativa como cuantitativa.

En el diseño y organización de un sistema de información es conveniente tener en cuenta:

- el papel y la función que cada nivel -central, regional, local, centro- desempeña en el sistema.
- la determinación de los aspectos o áreas (educativos, económicos, etc.) y los indicadores básicos que se deben incluir.
- el establecimiento de criterios y procedimientos para elaborar instrumentos de recolección de datos.
- el establecimiento de procedimientos comunes para el análisis y la interpretación de la información.
- la sugerencia o propuesta de medios y canales para la difusión y utilización de la información.

Para que la información sea útil para la toma de decisiones y la evaluación de resultados en el sistema educativo, hay que tener muy en cuenta las limitaciones que presentan los clásicos modelos de captación y utilización de información. En primer lugar, cabe señalar la necesidad de revitalizar las estadísticas educativas con la incorporación de variables que informen sobre la calidad de los procesos y resultados del aprendizaje y los aspectos socioeconómicos más relevantes que influyen y condicionan la práctica educativa.

En segundo lugar, es imprescindible incorporar las variables "cualitativas" tradicionalmente excluidas de

los sistemas de información socioeducativa y que son las que efectivamente pueden prestar utilidad para mejorar la calidad de la educación. La investigación educativa se presenta en este aspecto como una de las fuentes más fructíferas de datos y necesita ser incorporada a las aulas para producir las reorientaciones pedagógicas necesarias (contenidos, metodologías de enseñanza, evaluación de los aprendizajes).

Finalmente, es necesario insistir que en la organización de un sistema de información no solo cuenta cuál es la información que debe captarse, sino la conformación de los mecanismos necesarios para que la misma pueda ser utilizada. Cada centro escolar debe estar en condiciones de captar información sobre su funcionamiento y su entorno y de utilizar lo que incorpora para mejorar la calidad de sus prestaciones.

Una ágil circulación de la información -en sentido vertical y horizontal- es fundamental en el sistema. Ello facilita la función de dirección y de coordinación, sobre todo si se tiene en cuenta que con la descentralización y la participación, el volumen de información que debe comunicarse se aumenta considerablemente.

En este sentido, organización e información son dos conceptos inseparables y sería totalmente ilusorio encarar uno sin referirse al otro.

Ahora bien, en el diseño y la implementación de estos sistemas de información en la descentralización se plantea un grave riesgo: la posibilidad de confundir organización y coordinación con control/vigilancia. Como afirma Haag: "El desarrollo de los sistemas de información o la voluntad de implantarlos (lo que demuestra la encuesta de la OIE) traducen este fenómeno. Se asiste (ahora sabemos por qué) a una verdadera confusión entre sistema de información y control, y de ahí surge una insuficiencia de conexiones de las diferentes unidades hacia el exterior y un exceso de conexiones internas (lo que reduce su variedad). La culminación es que los pretendidos Sistemas de información de gestión se encuentran actualmente estancados, estén o no automatizados".¹⁷

Esto significa que dicho sistema debe permitir la

¹⁷ HAAG, D. (1981). ¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?. UNESCO.

existencia de la variedad y diversidad en su interior, ambos resultantes de la posibilidad de extraer información del contexto societal y de las modalidades regionales relativas a la percepción, codificación, análisis e interpretación de los datos de esa realidad. Si es que se impide que tal variedad exista -aunque deba ser posteriormente sintetizada y re-significada por el conjunto- y se exige la utilización de formularios uniformes (elaborados a nivel central), el sistema de información en vez de producirla la filtra, con lo cual los objetivos y la riqueza de la regionalización se pierden inevitablemente. Conviene citar nuevamente a Haag, que sostiene la necesidad que "cada unidad sea un centro de información que percibe y emite significados ... El proceso de diferenciación debería comenzar por una descentralización de las percepciones, los diferentes niveles de un sistema hablan de lenguajes diferentes; por ese motivo, lo que parece significativo a un nivel puede ser ruido en otro ... la circulación de la información va acompañada por una transformación de significado".

La descentralización y la regionalización implican, de este modo, y hasta sus últimas consecuencias, el reconocimiento de las diferencias. Lejos de propiciar la desintegración del sistema, la diversidad puede ser incorporada y enriquecida con las restantes percepciones y perspectivas que circulan en el sistema. Esta modalidad de funcionamiento supone, además, de una actitud de respeto por la heterogeneidad; la aceptación de que ninguna recepción consiste en un proceso acríptico y mecánico, ni siquiera en los grupos que cuentan con un bagaje informacional de menor magnitud.

Por otra parte, un funcionamiento de este tipo es lo único que puede impedir las comunicaciones burocráticas y ritualizadas en el sistema.

La participación también requiere de la información. Para poder participar, hay que estar informado. Le Botterf señala que toda participación supone una política de información, lo cual implica:

- el establecimiento de los mecanismos necesarios para acceder a la información, comprenderla, interpretarla y difundirla.
- la circulación fluida de la información en dos direcciones: vertical (niveles centrales, regionales, locales ...) y horizontal (intersectorial).

- la creación de canales de control democrático de la información. En cuanto la información implica poder, es necesario impedir la "manipulación" de la misma, posibilitando su democratización mediante la participación comunitaria en la gestión de la información.

* Las condiciones técnico-pedagógicas:

Aluden a aquellos factores que pueden incidir favorablemente en el logro de los objetivos que la descentralización y la regionalización proponen. Se puede señalar aquí la necesidad de la capacitación de los recursos humanos, la investigación.

- . La capacitación de los actores. El proceso de capacitación debería incluir a los actores de los distintos niveles (técnicos, docentes, administrativos, miembros de la comunidad) y utilizar estrategias metodológicas que sean adaptables a las distintas realidades regionales, a fin de procurar la neutralización de obstáculos derivados del monto de información que se posea, de la utilización de diferentes códigos lingüísticos, de diferentes grados de motivación o interés, etc.

En atención a las deficiencias o carencias en materia de capacitación, la puesta en marcha de políticas de descentralización y regionalización requiere de estrategias de capacitación orientadas a la superación de:

- deficiencias cualitativas, a nivel de los contenidos de la capacitación, por no haber sido estructuradas en cuanto a respuesta global a los vacíos de formación;
- carencias a nivel de las metodologías de capacitación;
- reiteración de temáticas que no se ajustan a las problemáticas de la realidad del sector, de contenido meramente informativo;
- desinformación con respecto a las orientaciones y prioridad de política educativa a nivel general;
- escasa adecuación de la capacitación a los requerimientos del nivel local.

A los efectos de tomar real contacto con el marco de referencia, deberá prestarse especial atención a:

- la delimitación de la región motivo de análisis;
- la identificación de cada uno de los elementos que la componen, y le dan fisonomía característica;
- los contenidos socioeconómicos, pedagógicos y culturales que configuran la región.

Deberán proponerse los supuestos teóricos a partir de la idea que se tiene de cada región, y la consideración del trabajo participativo para el conocimiento de las comunidades que las componen.

Para la capacitación de los recursos humanos, sería conveniente, entre otras acciones:

- apelar a la memoria individual y colectiva, en relación a cómo las personas y comunidades se han ido constituyendo;
- construir crónicas que permitan la resignificación de las historias (de cada región y centro escolar) en el marco de los procesos socio-culturales donde surgieron;
- obtener un reflejo de la vida cotidiana, en las acciones del comportamiento diario, conociendo y permitiendo abarcar las constantes perceptuales y conductuales de cada comunidad.

Emprendiendo la tarea de la capacitación, deberá tenerse en cuenta que las comunidades desarrollan estrategias de sobrevivencia que les permiten sintetizar los conflictos que pueden surgir de la relación entre necesidades, expectativas y aspiraciones.

Otro aspecto de importancia que debe contemplar la capacitación de los diversos actores del sistema (técnicos, supervisores, docentes) está directamente referido al proceso de conocimiento y adquisición de saberes. En el marco de la regionalización es ineludible la apertura de la temática sobre el aprendizaje, a fin de que sea posible la construcción de un proceso escolar relevante. Por eso, entre los

aspectos que merecen consideración están aquellos relacionados con lo que se sabe, cómo se sabe y qué se quisiera aprender.

En cuanto a lo que se sabe, está también implicado el saber cotidiano y no sólo académico, en cuanto conjunto de informaciones, significados y habilidades socialmente compartidas, aprendidas a través de distintas instancias y modalidades que permiten al individuo entablar relaciones con objetos, y con otros individuos.

Son éstas las informaciones que le permiten al individuo determinar un sentido a su acción.

Relacionado con el cómo se sabe, se analizan también los aprendizajes a partir de las necesidades básicas de subsistencia y convivencia, teniendo en cuenta la experiencia de vida, y la referencia a lo escolar, como ámbito que posibilita la adquisición de ciertos aprendizajes.

Debe considerarse aquí el contexto que hizo posible las construcciones del saber, atendiendo a las personas significativas, referentes, hechos cotidianos y otros factores e instituciones que pueden incidir en el proceso de aprendizaje.

En cuanto a qué se quisiera aprender, se logra una relación expresa con el futuro, a través de ilusiones, expectativas; es aquí donde la información escolar debería producir la ampliación del abanico de posibilidades y saberes que constituyen el bagaje conceptual de los alumnos.

* La investigación constituye una fuente de enorme riqueza para potenciar la calidad de las prestaciones educativas y el funcionamiento institucional. Su incorporación a la práctica educativa debe ser vista desde dos ángulos: es una constante en la tarea de los diversos sectores (organismos de apoyo y de conducción, docentes) y supone a este nivel la posibilidad de observar críticamente y re-orientar el contenido y la dirección de las acciones. En otro sentido, alude a la necesidad de incorporar a la evaluación y la programación los insumos provenientes de investigaciones ad-hoc.

* Las condiciones económico-financieras:

La descentralización -sobre todo en sus etapas



iniciales- implica costos financieros adicionales que deben ser tenidos en cuenta antes de la puesta en marcha. De allí que deba realizarse un estudio exhaustivo y una propuesta de implementación que abarque el proceso material de la descentralización: presupuesto, personal, locales, etc.

Es necesario tener en cuenta que la descentralización debería efectuarse en lo posible evitando el incremento de la planta funcional; lo cual obliga, como es obvio, al aprovechamiento óptimo de los medios y personal existente y a un serio esfuerzo de reorganización y capacitación.

3. La definición de la estrategia

Ya se ha señalado repetidas veces que la planificación no puede contentarse con la elaboración de propuestas que expresan el estado deseable del sistema. Ellas son necesarias y por eso se las ha tratado en el punto anterior. Sin embargo, de las normas no es posible inferir la cadena de proyectos y de acciones que es menester instrumentar para producir los cambios.

La definición de los objetivos orientados a la concreción de la imagen deseable necesita ser completada con un análisis dinámico de la situación del sistema educativo, de modo de poder identificar cuáles son las políticas y las acciones pertinentes para iniciar el proceso. Esto implica la necesidad de ahondar en el análisis de las posibilidades que ofrece la realidad para alcanzar los objetivos propuestos.

En este sentido, la definición de una estrategia ofrece un sinnúmero de ventajas. Parte de la imagen-objetivo y de las condiciones necesarias para su logro y luego estudia la manera de alterar la realidad para encauzarla en la dirección deseada. Toma en cuenta lo político y lo técnico, integrándolo en un modelo que aspira a representar lo más cabalmente posible el funcionamiento de la realidad educativa, de modo que sea posible identificar cuáles son los proyectos viables. Constituye por ello una macroprogramación de índole cualitativa, que da cuenta en forma global del sentido y dirección de los cambios y de una secuencia temporal de los proyectos factibles para cada etapa.

Por esto la definición de una estrategia para la puesta en marcha de políticas de descentralización y regionalización:

* tiene como horizonte la imagen-objetivo que se aspira alcanzar.

- * parte del esclarecimiento de los problemas del presente, investigando su génesis y procurando ensayar algunas interpretaciones sobre el curso probable de los acontecimientos. En esta interpretación no sólo da cabida a los aspectos técnico-pedagógicos sino también a los político-sociales.
- * identifica un curso o cadena de proyectos que es necesario instrumentar para acceder a la situación deseada, definiendo en lo posible diversas etapas, determinadas cada una por los márgenes de factibilidad política y técnica que el sistema ofrezca.

a) El diagnóstico de la situación inicial.

i) Los factores obstaculizadores:

El análisis de los factores que constituyen obstáculos (actuales o potenciales) para la descentralización y la regionalización es una de las primeras tareas que deben realizarse para la definición de una estrategia. El objetivo central de este análisis es el conocimiento de la situación para saber como actuar; por eso no puede pensarse que el resultado del estudio sea un documento elaborado antes de la iniciación de la experiencia y que permanece inalterable por mucho tiempo. Como la realidad es cambiante, la identificación de los obstáculos es una tarea de revisión constante, que puede modificar las previsiones hechas en un primer momento.

En el plano político se apunta al conocimiento de los factores relacionados con el poder, entre los cuales se podrían mencionar:

. la opinión y la "voluntad de acción" de los decisores políticos.

. las circunstancias y motivos que determinan que ciertos grupos acepten o rechacen la propuesta de cambio.

. las alianzas y conflictos de poder entre los actores del sistema educativo y las fuerzas sociales.

. otra situación de probable ocurrencia es aquella en la cual la descentralización no constituye una preocupación central del gobierno ni abarca la totalidad del aparato estatal, sino solamente un sector del mismo -educación, por ejemplo- la ausencia de un proyecto global descentralizador puede acarrear, en este caso, algunos problemas: a) políticos, si es que

la conducción política central comienza a observar preocupación (y temer) ante los avances en un sector y la aparición de presiones descentralizadoras en otras áreas; b) presupuestarios, no se asignan los fondos y los recursos que la implementación requiere, ya que existen otras preocupaciones políticas que son prioritarias; c) administrativos, se superponen, por ejemplo, jurisdicciones político-administrativas, con "regiones" educativas o sanitarias.

. la imposibilidad de conciliar "los tiempos políticos" con el "tiempo social", ya que los procesos sociales son fenómenos de relativa lentitud frente a los apuros del político, que procura obtener resultados "efectivos" durante su periodo gubernamental.

En el plano institucional se debe atender sobre todo a la capacidad del sistema educativo en sus diversas áreas:

. la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales.

. las posibilidades de asistencia técnica que puedan ofrecer los niveles centrales del sistema educativo (o de solicitarla a otras esferas).

. las posibilidades de establecer contactos y mecanismos de coordinación con otros sectores institucionales que implementen estrategias similares, tanto en el ámbito provincial como macro-regional o nacional.

. las posibilidades de articular conducción política, planificación y gestión.

. las opiniones y actitudes sobre la participación social en el gobierno de la educación.

Las evaluaciones efectuadas sobre experiencias participativas muestran una serie de cuestiones que resultan de fundamental trascendencia para la viabilidad socio-política de modalidades de planificación democrática. En este sentido, cabe agregar a las consideraciones anteriormente expuestas otra serie de elementos:

- No es posible sostener que entre los sectores más carenciados sólo primen lazos de solidaridad y que la organización sea una meta fácil de conseguir. En situaciones de aguda crisis económico-social, y aún cuando existan políticas que apunten a la erradicación

de la pobreza, pueden aparecer procesos de discriminación y exclusión en el propio sector marginal.

- La tecnocracia eficientista postula, en última instancia, la necesidad de que la planificación sea efectuada por aquellos que tienen los conocimientos técnicos. Wolfe sostiene que la fuente principal de tensión entre la tecnocracia y la participación radica casualmente en "la confianza que tiene el tecnócrata de que sus conocimientos profesionales lo capacitan para encontrar la Única Solución correcta para los problemas del desarrollo. Por ésto, la participación legítima de otras fuerzas de la sociedad sólo puede consistir en aprender las repercusiones de esa solución y actuar como corresponde".¹⁰

. La racionalidad "centralista"

En un país como Argentina, marcado históricamente por la tensión centralismo-federalismo y por la conformación de un "centralismo informal", es lógico suponer que dichas tendencias centralistas están sustentadas (de alguna manera) por más grupos sociales que los que adhieren a ellas explícitamente.

Un frente de resistencia generalmente poco visible es el constituido por sectores de la misma administración educativa. Al respecto hay que tener en cuenta que la descentralización y la regionalización proponen cambios profundos, situación que evidentemente afecta a la administración y a sus funcionarios. Por ello, muchos administradores se oponen ya sea abiertamente o a través de una actitud de resistencia encubierta, que lleva a una desnaturalización de las propuestas. Entre las modalidades que adopta esta actitud se pueden mencionar el "silencio administrativo" (no se manifiesta desaprobación, pero tampoco se apoyan las propuestas, con lo que éstas van perdiendo poco a poco sustento institucional); el "trabajo a reglamento" (se hace por la reforma lo mínimo posible para no incurrir en falta ante una decisión superior) y las "interferencias" (se compite con la reforma proponiendo proyectos alternativos). Estos comportamientos, que se citan sólo a manera de ejemplo, se registran habitualmente en los niveles de conducción técnico-administrativa de la educación, incluyendo el de supervisión y suelen tener un efecto muy directo sobre el proceso de implementación, ya que en realidad no

¹⁰ WOLFE, M. (1984), op. cit. Pág. 177

hacen sino alimentar un "circuito perverso" en el cual las decisiones son emanadas desde el nivel central, no se cuestionan, pero tampoco se cumplen.¹⁹

En este aspecto, podrían arriesgarse interpretaciones que sostienen que la permanencia en instituciones burocrático-centralistas posibilita que los sujetos desarrollen comportamientos que -si bien expresan una conducta de resistencia ante tales contextos institucionales- constituyen un modo de adaptación pasiva que a la larga consolida el marco organizativo y el funcionamiento de tales contextos.

En el plano pedagógico se trata de registrar las variables que podrían condicionar al desarrollo de la descentralización y la regionalización a fin de dilucidar si las metas que se plantean son factibles.

. Una cuestión crucial es la formación de los docentes, ya que constituye un factor de importancia para el cumplimiento de las metas.

. Las teorías pedagógicas también cumplen un importante papel, aunque no siempre con efectos positivos. La formulación y ejecución de políticas siempre acude- explícita o implícitamente- a un esquema interpretativo de la realidad sobre la cual pretenden intervenir. El análisis de la realidad educativa -y más específicamente, de la marginación educativa y los fracasos escolares que la regionalización aspira solucionar- presenta una diversidad de esquemas interpretativos que es necesario conocer, ya que ellos influirán notoriamente en el contenido y la orientación general de las políticas y los programas.²⁰

. Existen también factores que pueden menguar las posibilidades de una transformación del currículum. Ya se hizo referencia al hecho que las modificaciones en esta área no deberían ser entendidas como meros cambios de contenidos o diseños curriculares, sino que deben permitir una re-estructuración cualitativa de la práctica educativa y del modelo de institución escolar. Cabe salir al paso de ciertas tradiciones bastante arraigadas cuando se trata de definir los

¹⁹ FERNANDEZ LAMARRÁ y AGUERRONDO (1983), op. cit.

²⁰ Puede consultarse al respecto: SAVIANI, D. Las teorías de la educación y los problemas de marginalidad en América Latina. En Revista Argentina de Educación. AGCE. Buenos Aires, Año 1983, Nº 3.

contenidos de la enseñanza.

La selección y organización de los contenidos del curriculum regionalizado es una tarea compleja. La identificación de qué es lo regional, que se legitima, como contenido curricular debe exceder las peculiaridades regionales de menor significación y permitir la síntesis y la apropiación de conocimientos de la ciencia y de otras realidades socio-culturales. Lamentablemente, la problemática regional ha estado muchas veces influenciada por corrientes románticas y positivistas, a partir de las cuales ciertos antropólogos y folkloristas estudiaron a los grupos sociales (campesinos, aborígenes, poblaciones del conurbano) en el marco del aislamiento de rasgos "tradicionales". En estas concepciones, lo regional tiende a ser definido en función sólo del pasado, la tradición y supervivencia de rasgos culturales "no urbanizados". El curriculum debe incorporar esta historia pero no consolidar la tendencia a encapsular lo regional en el pasado, sin ofrecer los elementos conceptuales y críticos que permitan ubicarlo y recrearlo en el presente.

La incorporación de la cultura vivida (también llamada a veces cultura popular) al curriculum plantea, por lo demás otras cuestiones. Existe una tradición "polarizada" que hace referencia a estos contenidos culturales como "inferiores" o bien se cae en la idealización y se le asignan rasgos transformadores (educativos o culturales). En este sentido, la homogeneidad que se adscribe la cultura vivida lleva el peligro de no advertir sus contradicciones, con lo cual se obtura la posibilidad de recrearla y de efectuar síntesis superadoras.

ii) Los problemas que deben resolverse

La implementación de políticas de descentralización y regionalización requiere la definición de una serie de cuestiones relacionadas con la naturaleza y características del nuevo proyecto. Cabe señalar que no se aluden en este punto a los problemas pedagógicos, que serán tratados en la tercera parte del documento. Se hace referencia más bien a los problemas político-institucionales que es necesario resolver para la puesta en marcha de estos programas.

La delimitación de la región

La descentralización es un proceso de naturaleza global o multidimensional ²¹ en el cual se pueden distinguir simultáneamente:

- La existencia de un "sujeto" -una sociedad o colectividad de base territorial- identificable tanto socio-culturalmente como en el orden político-administrativo.
- La transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos que podría gestionar en forma relativa autónoma.

Por consiguiente, estas cuestiones constituyen un punto nodal para la planificación de la descentralización y la regionalización. La opción de criterios en base a los cuales se conformarían las regiones, la delimitación de unidades territoriales y su organización, descentralización o desconcentración y la determinación de las competencias, funciones y áreas susceptibles de ser descentralizadas conforman el "paquete" inicial que debe resolver la planificación de estas estrategias.

La selección de los criterios para definir la unidad regional constituye una de las primeras tareas que la planificación educativa debe encarar, ya que existen una variedad de enfoques para determinar qué es lo que constituye una región.²²

Un primer criterio de análisis es el administrativo, que se fundamenta en la existencia de jurisdicciones político administrativas previamente demarcadas.

Un segundo criterio es el económico, que utiliza como factores de diferenciación regional los modos que asume la

²¹ BORJA, J. et. al. (1987). Organización y descentralización municipal. EUDEBA.

²² Cfr. BOSCO BERNAL, J. (1983). La regionalización y la nuclearización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de los sistemas educativos en América Latina. En: Acción y Reflexión Educativa, Nro. 10- ICASE. Panamá. CARRON y NGOC CHAU (1988). Reducción de los desequilibrios regionales y planificación de la educación. UNESCO-CINTERPLAN. Caracas. FERNANDEZ LAMARRA, N. Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación. C.F.I. Bs. As. 1987.

estructura productiva: tipo de actividad, composición del mercado laboral, distribución de los excedentes, etc. El contexto regional así definido permite visualizar con claridad la correspondencia existente entre desequilibrios educativos y desarrollo desigual de la economía.

Un tercer criterio es de índole socio-cultural, y sirve a los efectos de advertir la diversidad cultural. La región es una realidad social (más que territorial, aunque se evidencia a partir de la ocupación espacial) que se reconoce a sí misma por la historia, el lenguaje, ciertos contenidos culturales, etc.

La enumeración de los criterios utilizables para la delimitación de la unidad territorial puede continuar. Sin embargo, los aquí presentados sirven para demostrar que no existe una única definición de la región, y que la opción que se tome no se reduce a una mera organización territorial. La determinación de la unidad regional se relaciona estrechamente con los objetivos de las políticas que hicieron necesaria su delimitación.

Esto lleva, en el caso de la regionalización educativa, a efectuar algunas reflexiones.

En muchas ocasiones, la delimitación de regiones educativas en base a criterios administrativos se justifica aduciendo razones de orden práctico. La correspondencia región educativa/región político-administrativa se expresa en una localización espacial común, lo cual simplifica la tarea. En este aspecto, se insiste en la recolección de datos para diversos sectores institucionales (educación, salud, demografía, etc.), en la facilidad de la coordinación intersectorial, sobre todo cuando existen programas sectoriales regionales planteados con anterioridad, y éstos han apelado a la utilización de este criterio de región. Ahora bien, este tipo de delimitación permite identificar los desequilibrios educativos inter e intrarregionales, pero puede ocurrir que la demarcación jurisdiccional no represente fielmente regiones "económicas" o "socio-culturales", que ofrecen algunas pistas para interpretar el proceso educativo.

Por ello es conveniente que la región educativa contemple regiones ya diferenciadas según características culturales y socio-económicas, ya que eso facilitaría su posterior funcionamiento. Es obvio que estas características determinan o condicionan el tipo y la evolución cuantitativa o cualitativa de las comunidades y ofrecen interesantes pistas para orientar la tarea pedagógica, que encuentra a ellas un marco interpretativo más amplio.

Desde una perspectiva más operativa, diversos autores coinciden en señalar que en las experiencias de regionalización

educativa resulta más sencillo trabajar con la noción de "nivel regional" que de "región". Ello trae aparejado la posibilidad de redefinirla y readecuarla según los requerimientos que se planteen durante la implementación. En última instancia, se trata de construir un concepto fundamentalmente operativo en el cual se destaquen los aspectos definitorios, tales como: tamaño de la unidad territorial susceptible de ser manejable y accesible, las características socio-económicas, las tradiciones socioculturales más uniformes y una menor complejidad del sistema administrativo, de modo que sea factible su adaptación.

Es necesario subrayar que, en la medida que los conceptos y los criterios de definición no significan la adopción de un marco rígido e inamovible, la identificación tiene mayor flexibilidad. Esto supone que el sistema regionalizado va adquiriendo paulatinamente la posibilidad de formular críticas de desarrollo que incluyan experiencias macro-regionales, organizadas en atención a características que superan la demarcación territorial existente. Constituyen un buen ejemplo de ello en Argentina las experiencias como Norte Grande o Gran Cuyo; también, la posibilidad que regiones pertenecientes a los macro-contextos regionales clásicos, puedan ser integrados -en función de sus características- en otra macro-región, como es el caso de la incorporación de las regiones norte de las provincias de Córdoba o Santa Fe a los contextos del NO Argentino y NE Argentino para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo regional.

La identificación de las características regionales

El problema de identificar las características regionales, en función de una configuración espacial y del comportamiento de una serie de variables (educativas, socio-culturales, económicas, etc.). La delimitación de estas unidades operativas permite determinar los desequilibrios inter e intrarregionales al interior de un estado provincial y constituye, por lo mismo, una base de datos importante para el establecimiento de áreas de atención prioritaria y de mecanismos compensatorios o redistributivos.

Con respecto a esto, cabe efectuar algunas consideraciones. La primera, indica que la identificación de unidades territoriales no constituye un fin en sí mismo, sino una estrategia operativa de base para la formulación de políticas. Esto supone, obviamente, tener en cuenta para qué se efectúa dicha demarcación, lo que lleva a la consideración de los objetivos que se aspiran alcanzar.

La segunda, que se refiere a la disponibilidad y confiabilidad de las fuentes de datos. Se plantea aquí el problema de la carencia de información (sobre todo con cierto grado de desagregación) y de las variadas (a veces contra puestas) formas que asumen datos elaborados por sectores

institucionales diferentes.

Una tercera cuestión remite al análisis de la información recolectada. Como es obvio, la identificación de los desequilibrios educativos no se limita a una simple asignación de valores numéricos a un determinado grupo de variables, sino que, como en todo proceso de conocimiento, esa masa de datos debe ser analizada e interpretada de acuerdo con marcos teórico-conceptuales adecuados

¿Descentralización o desconcentración?

El proceso de re-distribución de poderes y responsabilidades a los niveles regionales o locales presenta diferencias según sea el alcance de esta transferencia: desconcentración o descentralización.

Si bien es cierto que existen notorias diferencias entre ambos procesos, es necesario considerar que no constituyen, en sí mismos, alternativas de carácter excluyente o contrapuesto. Un gobierno puede optar sólo por una desconcentración de funciones y conservar en el nivel central el poder de decisión o, bien, puede diseñar una estrategia global y a mediano plazo de descentralización política, financiera y administrativa. La desconcentración de funciones, en este último caso, es parte de la estrategia global de distribución del poder y puede constituir la primera etapa de un proceso gradual de fortalecimiento de la gestión regional.

Cualquiera sea la modalidad que se adopte, debe partir de una cuestión fundamental, señalada por Haag. La unidad que se desconcentra (o descentraliza) debe presentar "una identidad y una cierta autonomía, para lo cual debe ser capaz de interconexiones (lo que corresponde a un fortalecimiento de la función de dirección) pues, si se le impone todo, no puede ni imaginar nuevos proyectos, ni dar muestras de comportamientos originales".²³ Entre los factores que básicamente pueden contribuir a asegurar la identidad y la autonomía mencionadas se pueden mencionar la presencia de una estructura política representativa, dotada de cierta capacidad de gestión y disponibilidad de recursos, de coordinación interinstitucional y de los márgenes de libertad necesarios para establecer mecanismos de participación social.

Una vez más, cabe señalar que las condiciones contextuales son las que en buena medida orientarán sobre la adopción de una u otra estrategia. Cuentan, en este aspecto, las orientaciones político-ideológicas del grupo gobernante y la situación socio-cultural o institucional.

²³ HAAG, D. (1981). op. cit. Pag. 117.

Finalmente, debería tenerse siempre muy presente que la implementación de estas estrategias se efectúa en función del mejoramiento de la administración del Sistema Educativo y del fortalecimiento de su democratización. Ello, requiere por ende, esfuerzos especiales (sobre todo en las etapas iniciales) para no profundizar los niveles de burocratización y de desarticulación existentes, verdaderos frenos para una conducción efectiva del sistema.

Las funciones y áreas descentralizables

Constituyen otro factor fundamental para la planificación educativa. Hay bastante acuerdo entre los especialistas en el tema en considerar que existen un grupo de decisiones básicas que no deberían descentralizarse, so riesgo de someter al sistema a la presión de tendencias fragmentarias o de profundizar la desigualdad social. En este punto, podría señalarse que a nivel central deberían mantenerse la formulación de los lineamientos y objetivos políticos generales, la redistribución de ingresos, la elaboración del marco legal-normativo básico y la asistencia técnica e informacional. Esto no implica, obviamente, que este paquete de políticas globales deba ser formulado de modo verticalista. La participación y concertación con los representantes de los niveles regionales y de otros sectores de la sociedad es una condición sine qua non para que el macro-gobierno de la educación encuentre un grado óptimo de consenso que posibilite la concreción de políticas transformadoras.

Entre las funciones y áreas del Sistema Educativo que pueden ser susceptibles de descentralización, de acuerdo a Borja ²⁴, se pueden citar:

- Aquellas que se pueden gestionar desde los niveles regionales o locales, sin que aumenten significativamente los costos.
- Aquellas en las cuales la formulación y gestión de las políticas impliquen una mejora notoria en la calidad del servicio.
- Aquellas que estén referidas o se generen en ámbitos regionales, y sean de interés exclusivo de su población.
- Aquellas con cuyo ejercicio se pretende fomentar y consolidar la participación, la solidaridad y la organización social de una comunidad.

²⁴ BORJA, J. (1987). op. cit.

Los modelos organizativos

En tanto la descentralización se articula inevitable y necesariamente con la regionalización ²⁵, se podría sostener que consiste casi un principio de carácter general la conveniencia de no adoptar modelos organizativos uniformes y rígidos para un ámbito provincial o nacional. Si se aspira a reforzar el poder y la iniciativa locales, lógico es suponer que se otorgue a cada región el margen de libertad necesario para poder otorgarse un embrión de organización. Este modelo organizacional seguramente responderá a las características socio-culturales que identifican a un grupo poblacional.

Es de destacar también la necesidad de que los grupos regionales y locales cuenten con el debido asesoramiento técnico, ya que la inexperiencia y la falta de información sobre modelos organizacionales pueden obturar el desarrollo del programa.

Un punto que merece especial consideración está referido a las modalidades que pueden adoptarse para la puesta en marcha de la descentralización y la regionalización. En este aspecto, pueden distinguirse fundamentalmente tres tipos básicos:

- La primera, que privilegia en las etapas de iniciación del programa el cambio de las estructuras normativo-legales y organizacionales.
- La segunda, que brega por la generación de procesos de reflexión y movilización, a partir de los cuales se sucedan los cambios en las estructuras legales y organizacionales.
- Una tercera, que adopta una posición intermedia entre las dos anteriores. No existe antes de la implementación de una nueva estructura organizacional y legal, en extremo detallada. Pero tampoco se desarrolla un proceso participativo totalmente abierto, ya que éste se contiene en un mínimo marco normativo que le fija los cauces.

Estas observaciones sobre las modalidades que adoptan -en líneas generales- los procesos de implementación de políticas de descentralización y regionalización de la educación vuelve la atención a aquella recomendación que expresa que para producir un cambio en el sistema social es imposible apelar a recetas o fórmulas únicas. Cada contexto requiere una solución de sus problemas que es única, aunque para plantearla, se pueda recurrir a la evaluación de otras experiencias.

²⁵ BOISIER, (1987).

En atención a esto, cabe sostener que para la adopción de una u otra modalidad pueden exponerse una serie de argumentos. Un primero, político: coexisten en el país distintos estilos (y a veces proyectos) políticos a nivel de los gobiernos provinciales; en este sentido, se puede expresar que la reforma legal y organizacional - durante las etapas iniciales del proceso-, es probable que ocurra allí donde existe una clara conciencia descentralizadora en el equipo gubernamental. Una estrategia participativa, en cambio, puede convertirse en un factor "disparador" allí donde no exista un proyecto político claro con respecto a la descentralización. Un segundo, práctico: la disponibilidad de los recursos (humanos, financieros y materiales) influye también en la elección que se realice; así, en situaciones de excesiva escasez, convendrá dar inicio al proceso mediante la adopción de estrategias participativas y movilizadoras, que pueden incluso permitir conocer la existencias de recursos que no estaban contemplados o sobre los que no se tenía información. Un tercero, socio-cultural; las características peculiares de cada comunidad o región constituyen un factor más a considerar para la adopción de una estrategia. Un cuarto, educativo: las características peculiares que asume el sistema educativo en cada contexto indican, por ejemplo, que en las zonas rurales es relativamente más sencillo instrumentar experiencias participativas que en las urbanas. Los resultados de experiencias anteriores confirman esta hipótesis; pareciera que a pesar de las dificultades que implica para los maestros y directores rurales el hecho de reunirse, la misma situación de carencia que los acosa (carencias de todo tipo) favorece la coordinación y la participación. Finalmente, es posible aducir razones de orden estratégico: en un contexto provincial no hay por qué apelar a soluciones únicas para todo el ámbito territorial, ya que esto conduciría, en última instancia, a contrariar los principios básicos que sustentan la descentralización y la regionalización. Un plan estratégico provincial debería contemplar las características de las regiones e indicar alternativas viables para cada una de ellas, con lo cual podría movilizar al conjunto de los actores del sistema educativo.

La nuclearización de los servicios educativos como alternativa de organización del sistema. 24

Tanto en nuestro país como en otros de América Latina la nuclearización se ha constituido en una forma organizativa idónea para encarar los procesos de regionalización y descentralización educativa. Esto parte del hecho de que las escuelas primarias, especialmente en áreas rurales, funcionan muy aisladamente y desconectadas entre sí y de su contexto comunitario; la relación de cada una de ellas se da con el nivel central de conducción

24 FERNANDEZ LAMARRA, N. (1987). op. cit.

que, tal como ha sido señalado reiteradamente, presenta rasgos de una fuerte concentración de funciones en materia de planificación, supervisión y gestión administrativa. Por otra parte, muchas de las escuelas rurales son incompletas y subequipadas por lo que no están en condiciones de ofrecer las respuestas adecuadas a las demandas educativas; el aislamiento de las escuelas y su deficiente equipamiento docente no permite a los niveles centrales compensar estas limitaciones a través de los mecanismos de supervisión y del necesario apoyo técnico y administrativo requerido.

Para hacer frente a este tipo de situaciones críticas se ha planteado esta nueva forma organizativa de las escuelas que se basan en la agrupación, a través de una red institucionalizada, de las unidades escolares de un área determinada. Esta forma organizativa -denominada núcleo educativo- constituye una unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria.

Dentro del ámbito regional, el núcleo educativo representa el nivel operativo de la tarea educativa y de sus actividades técnico-administrativas conexas; en él se desarrollan programas educativos escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y de fomento de la participación de la población. Es decir, que la nuclearización educativa es una estrategia que permite ubicar el sistema educativo en estrecha interrelación con la comunidad en la búsqueda de una optimización en el uso de los recursos que, a su vez, posibilite extender los beneficios de una educación de mejor calidad a un mayor número de educandos.

La organización de los núcleos implica la delimitación del espacio geográfico en donde desarrollará su actividad y la determinación de las escuelas que lo integrarán.

En general, se establece una escuela coordinadora o centro, que cuente con el mejor equipamiento, y un conjunto de entre doce o quince escuelas que integran el núcleo. Se plantean diferencias según las experiencias, según que el núcleo atienda un solo nivel (primario), varios niveles o la totalidad del sistema educativo, tanto las actividades formales cuanto no formales. De igual manera, se registran diferentes alternativas en cuanto al espacio físico según el tipo de espacio (rural, urbano, semiurbano, con gran dispersión de población, llanura o montañoso, etc.) y los criterios de delimitación del área de jurisdicción del núcleo (político-administrativo-económico, demográfico, etc.).

En el marco de los conceptos anteriormente desarrollados, los objetivos de la nuclearización pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- . Organizar la conducción y administración educativa en

los niveles regional y local, posibilitando su descentralización;

- . replantear la planificación y programación educativa en función de un enfoque de microplanificación participativa, que atienda las necesidades y potencialidades de las regiones y las comunidades;
- . integrar a la comunidad posibilitando su participación en el proceso educativo;
- . ofrecer mayor igualdad de oportunidades a toda la población, sin discriminación según su ubicación geográfica, y mejorando la calidad y pertinencia de la educación ofrecida;
- . adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de las escuelas a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad;
- . utilizar con mayor eficiencia los recursos educativos existentes;
- . promover la integración intrasectorial y la coordinación intersectorial.

Los intentos y experiencias de nuclearización ocurridos en el país y en América Latina parecieran indicar que esta estrategia constituye una alternativa que se implanta con relativa facilidad en las zonas rurales, pero no así en las urbanas. Sobre todo en los conglomerados urbanos de considerable población se observa que la participación social está más directamente centrada en la unidad escolar, lo que ha llevado a la organización de consejos escolares o modelos similares.²⁷

Esta situación debería ser contemplada por la planificación educativa, de modo de no caer en la tentación de adoptar modelos únicos y formas rígidas, ya que las estructuras organizativas deben reflejar y adaptarse a las características y modos de funcionamiento de las comunidades o grupos sociales. Tal vez una solución de transición sea aquella que combina ambas estrategias, implementando cada una según las características socio-culturales y económicas de los distintos contextos territoriales.

²⁷ En relación con este tipo de estructuras que se conforman en torno a cada centro escolar, cabría señalar que resuelven el problema de la participación social, pero no el de la desarticulación y la necesidad de coordinación entre las diversas unidades escolares.

b) La definición de los cursos de acción

La comprensión política y técnica de la situación inicial, así como la identificación de las situaciones problemáticas que es necesario resolver permiten analizar las posibilidades de evolución del sistema educativo en relación a la situación-objetivo.

Dichas posibilidades de evolución están en directa relación con los siguientes aspectos:

- * La definición de los proyectos y acciones debe presentar un alto grado de coherencia con el estilo educativo propugnado.
- * La secuencia temporal de los proyectos es necesaria para producir las transformaciones; cada etapa representa, de este modo, una aproximación a la imagen buscada.
- * Los proyectos y acciones iniciales, si bien están determinados por los márgenes de factibilidad que ofrece el sistema educativo, deben apuntar a producir una alteración significativa en la realidad, de modo que las posibilidades de instrumentación de nuevos proyectos se amplíen permanentemente.
- * La adhesión y el consenso de los distintos grupos del sistema educativo (y social) con respecto a la descentralización y regionalización es un aspecto que requiere atención especial, ya que las posibilidades de cambio están en gran parte condicionadas por la acción de esos grupos.
- * La descentralización y la regionalización no deberían ser entendidas como un programa más que se planifica o se implementa. Es necesario registrar, acumular y optimizar las experiencias previas y posibilitar que la descentralización y regionalización atraviesen -por así decirlo- y se articulen al conjunto de acciones que el sistema educativo realiza.

En este aspecto, conviene destacar una vez más la necesidad de no apelar a modelos rígidos o únicos, ya que no existe ninguna fórmula que -determinada previamente- sirva para garantizar el éxito de un programa. Cada caso es único, aún al interior de un mismo ámbito provincial ya que las regiones presentan condiciones diferentes. Por eso, si es que alguna fórmula vale, es aquella que expresa que una estrategia de planificación debe basarse en el análisis de

la coyuntura dinámica de una realidad.

Ello no quita que puedan señalarse algunos aspectos que han sido observados en las experiencias de descentralización y regionalización. No consisten en un análisis detallado de casos, sino en la presentación, con relativa amplitud, de sugerencias que pueden ser orientadoras.

El conocimiento y la ponderación de estos factores constituyen un aspecto importante de la estrategia, que puede así definir las formas y el contenido de las acciones que guiarán el proceso hacia la imagen perseguida. La evaluación de la viabilidad de la descentralización y la regionalización determinará, de este modo, la definición de aspectos centrales de su planificación e implementación:

- Cuál es la cobertura que se puede definir
- Qué nivel/es del Sistema Educativo puede abarcar
- Cuál/es sector/es pueden convertirse en "centros de intervención": pedagógico-curricular, servicios asistenciales, administración, etc.
- Qué alcance van a adquirir las modificaciones: desconcentración o descentralización
- Cuál es la alternativa en las etapas iniciales de la implementación por la que se opta: modificación de la estructura normativa y organización de los actores del sistema educativo (y la comunidad).

Otra cuestión importante es el tema de la gradualidad. En este sentido, es posible distinguir una serie de aspectos: a) la gradualidad que afecta la cobertura del sistema educativo; esto es, tener en cuenta la delimitación de centros educativos o niveles en los cuales se puede iniciar la experiencia. La estructura institucional de cada contexto provincial es un factor de peso: los Consejos de Educación, por ejemplo, tienen competencia sobre uno o varios niveles del sistema y diversos grados de integración a las estructuras de administración y política; b) la gradualidad de la implementación de la descentralización y la regionalización en distintos sectores o funciones del sistema educativo. En este aspecto, debería considerarse cuáles de estos sectores o funciones pueden ser más permeables para iniciar el proceso de cambio; estructura organizacional, gestión administrativa, curricular, etc.; c) la gradualidad que está referida al diseño global de la estrategia. Ello se refiere a la necesidad de contemplar y articular el corto con el mediano plazo. Esto es, mediante aproximaciones sucesivas las acciones realizadas deberían

apuntar al logro de los objetivos previstos.

Es fundamental vislumbrar, por otra parte, la necesidad de ir logrando el consenso y la adhesión a la propuesta por parte de los diversos grupos de sistema educativo y la sociedad. Cabe destacar que no siempre es posible lograr un amplio consenso, pero que el mismo es susceptible de ser ampliado permanentemente, ya que en la medida que las acciones realizadas produzcan los efectos esperados, nuevos grupos pueden observar con agrado las transformaciones ocurridas y armar sus esfuerzos con los de aquéllos que están trabajando activamente.

Finalmente una consideración sobre la participación. Aquí conviene distinguir una serie de aspectos: a) es necesario recurrir a mecanismos que hagan posible la más amplia representación de los distintos grupos y el acceso de los mismos a los niveles de decisión propios de cada nivel; b) la participación también está asociada a la posibilidad de formar corrientes de opinión, ya que sería conveniente que el plan fuera conocido por los amplios sectores de población. Los organismos políticos debieran otorgar al plan una adecuada difusión y ponerlo en el centro de la discusión, a fin de generar una corriente de opinión favorable en la sociedad; c) conviene recordar que la profundidad y calidad de los cambios dependen -en gran parte- de la apertura del sistema educativo. Una participación contenida es probable que sólo logre modificaciones superficiales. Abrir canales de participación efectiva -que sólo pueden lograr con la descentralización de la planificación- implica ampliar y consolidar las condiciones para un cambio. La planificación, en su función política puede encontrar mayor apoyo; en su función técnica, recibe los aportes que permiten evaluar en forma realista las posibilidades y la orientación de las transformaciones. La vieja antinomia democracia/eficiencia aparece aquí con nitidez. Muchos consideran que una participación contenida permite operar con eficiencia. Pero también es cierto que constituye una traba para lograr lo que se aspira, lo que no implica sostener que la planificación deba prolongarse en pesadas y estériles negociaciones con el propósito de lograr que todos los grupos acuerden con unanimidad sobre todos los aspectos. Lo que se quiere recalcar es que el consenso y la posibilidad efectiva de producir transformaciones se deriva de la legitimidad social que tengan las propuestas y de los procedimientos empleados para aplicarlas.