

Auge y decadencia del desarrollismo en América Latina. Análisis desde una de sus estrategias centrales: el planeamiento de la educación

EDUARDO GARCÍA TESKE
Uruguay

La problemática del subdesarrollo plantea uno de los desafíos intelectuales más grandes que una sociedad haya enfrentado en la historia. Como en todos los grandes desafíos históricos anteriores, las soluciones las pueden dar sólo los protagonistas; y esto es tan cierto en el terreno de la creación científica como en todos los otros campos de la actividad humana... (AMÍLCAR HERRERA, 1978).

Introducción

América Latina se constituyó en un reflejo de los avances de la etapa de postguerra en Europa, asimilando conceptos claves como justicia social y búsqueda de bienestar para todos los ciudadanos. Dentro de este marco, los sistemas educativos se convirtieron en el eje central de un conjunto de políticas dirigidas al logro de tales metas. Sin lugar a dudas, la postguerra marcó la necesidad de apostar política y económicamente a la reconstrucción de los estados y de las sociedades. Estos objetivos determinaron cambios constantes y sistemáticos en las políticas sobre educación, generando un lugar privilegiado para el sector dentro de las agendas de las políticas públicas

Los sistemas educativos latinoamericanos se vieron enfrentados a las demandas cada vez más explícitas de cambios radicales que permitieran extender su cobertura educativa como vía de contribuir al fortalecimiento de los diferentes sectores sociales en el marco de una política de proyección del desarrollo de las naciones. Para dar respuesta a estas necesidades, la mayoría de los países utilizaron una estrategia de expansión lineal, poniendo énfasis en la educación primaria, pero generando un considerable aumento de la inscripción en los ciclos secundario y superior. El esfuerzo realizado se originó a partir de la propuesta de un planeamiento integral de la educación¹, surgida a partir de las diferentes reuniones, que auspiciadas por los organismos internacionales se desarrollaron en las décadas del 50 y 60.

¹ A instancias de la UNESCO y OEA se realiza en Washington el Seminario Internacional sobre Planeamiento Integral de la Educación. Este hecho marca los perfiles particulares para el desarrollo de la región en los próximos años.

Revista Iberoamericana de Educación
ISSN: 1681-5653

n.º 46/1 – 25 de abril de 2008

EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)



Una de las características centrales de la apertura de los sistemas educativos a las demandas sociales, la constituyó la facilidad de acceso que el sector ofrecía en comparación con otros, como el político y el económico. Esta accesibilidad, garantizada jurídicamente, trasladó la importancia de la función educadora de ámbitos más circunscriptos y familiares, a otros más extendidos y de cuño democratizador, promoviendo el lema de la educación para todos. La creciente incorporación de las masas populares a los sistemas educacionales hace crucial la relación entre éstos y el sistema social; dado "que el imperativo categórico de la sociedad de nuestro tiempo lo impulsa a hacer de la Tierra un ámbito que ofrezca —en forma más efectiva— igualdad de oportunidades para todos los seres humanos" (Hansen, J., 1970, p. 21).

1. Acerca de los marcos referenciales

América Latina, por imitación o por reflejo, asume una postura con características similares a la desarrollada en los países occidentales de posguerra (1945 en adelante). Aunque desde objetivos diferentes, promueve cambios estructurales importantes en los nacientes sistemas educativos de la región. Este nuevo modelo de desarrollo significó un reemplazo gradual de la estructura productiva tradicional, en la cual el grado de densidad de capital era mucho mayor, que obligó a que la fuerza de trabajo fuera competente en los distintos niveles y calificada con respecto a las necesidades de la gran industria (Jiménez, E., 1994, p. 43). Progresivamente se instala un modelo tecnocrático-economicista (Vasconi, T., 1972, p. 3) que promulga que la educación desempeña un papel importante en el desarrollo económico de las naciones, asimilándola a lo que constituye una buena inversión en capital humano. En este sentido, la educación adquiere una funcionalidad económica y formativa bien definida. Los sistemas educativos se sitúan en una necesaria adecuación de la oferta y demanda, que se acompaña del efectivo análisis de costo-beneficio a partir de la estimación de las tasas de retorno. Rentabilizar las inversiones en educación para adecuar la producción del sistema (profesionales y técnicos) a las demandas planteadas por el sistema productivo (Vasconi, 1972, p. 34), se constituyó en una prioridad. En este sentido y debido al auge de los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones, la región se sumó a una aproximación al modelo (1945-1965) intentando demostrar la validez de las relaciones entre sistema educativo y crecimiento económico (Vasconi, 1972, p. 10). Este se canalizó a través de la medición de indicadores claves como alfabetización, niveles de escolaridad, retención y otros; así como ingreso per cápita, población urbana, rural, etc. Las reformas educativas que se generaron en la región durante esta etapa, tienen como basamento fundamental la denominada "democratización de los sistemas educativos" a través de lo que se conoció como la "explosión escolar". Esta se caracterizó por la apertura de la matrícula, en muchos países la incorporación de la mayor cantidad de alumnos al sistema; universalización de la educación primaria, inclusión de la preescolaridad y apertura del subsistema medio, constituyeron la época dorada de los sistemas educativos de la región. Esta apertura institucional fue fuertemente respaldada por el sistema político de los Estados, e implicó dotar a los "ciudadanos"² de las herramientas básicas de acceso universal, los llamados códigos de la modernidad", que lo habilitaban para la participación en el mundo productivo y en el mundo social.

Esto derivó en la complejización de las administraciones educativas y en la necesidad de dar una solución cada vez más científicamente controlada, mediante la aplicación de criterios racionales, a los problemas sociales. Esta racionalidad obligó a considerar que "el desarrollo de la educación es hoy como

² Entiéndase desde este enunciado al "individuo político" o "al sujeto de lo político".

nunca de primordial e incontestable importancia para todos los países del mundo. La complejidad y urgencia de la tarea por realizar, que a todos los pueblos incumbe para lograr el aspirado ritmo del desarrollo económico y social, ha puesto en el orden del día el planeamiento como instrumento más adecuado para prever y organizar la acción en forma racional y sistemática (Hansen, 1966) ³. Comienza a instalarse un discurso donde la racionalización y sistematización se define a través del planeamiento de la educación, el que trata de ampliar al máximo las oportunidades educativas de un país, aumentar el rendimiento del sistema educativo y mejorar la calidad de la enseñanza dentro de los medios financieros y humanos disponibles. Este conjunto de acciones se consolidaron a través de estrategias diversas, emanadas no sólo de los ámbitos nacionales, sino básicamente de los supranacionales. Fue la época dorada de las Agencias de Cooperación Internacional, las cuales promovieron la instalación de la doctrina de la planificación educativa como sustento central de las reformas, promoviendo la racionalidad de los recursos, la insistente relación oferta-demanda y la consecuente presencia de estudios de costo-beneficio. Esta visión aspiró a una educación como fuerza impulsora de los planes de desarrollo, constituyéndose en una inversión económica de alta rentabilidad. La educación asume un papel importante en el desarrollo económico, asimilándose a inversión en capital humano.

2. Desarrollo y auge de la estrategia

Todos los aspectos planteados en los países desarrollados respecto del planeamiento de la educación, se aplican con mayor fuerza en las naciones en vías de desarrollo, especialmente entre los años 1950-1960. La situación político, económico y social trajo como consecuencia necesidades educativas más extensas, por lo que los sistemas de enseñanza no lograron adecuarse a sus requerimientos a pesar de haberse desarrollado y modificado más rápidamente que nunca. Sin embargo, no lo han hecho con la debida celeridad, adaptándose lentamente frente al rápido compás de su entorno (Herrera, 1967). La respuesta a las nuevas circunstancias fue una estrategia educacional de expansión lineal con metas regionales ambiciosas que debían concretarse alrededor de 1980. No sólo existe preocupación en aumentar el número de alumnos, sino también de organizar racionalmente este aumento y de relacionarlo con las posibilidades y las necesidades del desarrollo económico y social. Las estimaciones preliminares de costos e ingresos mostraron que el logro de estas metas requería un gran incremento en la proporción del PBI dedicada a la educación y una importante expansión de la asistencia proveniente del exterior (Lamarra y Aguerro, 1991). En 1958 la UNESCO empezó a prestar ayuda sistemática a los estados miembros en materia de planeamiento educacional, destacando su concepción integral. En el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación (1958) lo define como: "proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación, y el apoyo de la opinión pública en el campo de las actividades estatales como en el de las privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y etapas bien definidas facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural, y económico del país" (OEA, 1958). En esta etapa se crearon pequeñas oficinas de planeamiento educativo dentro de las estructuras de los ministerios de educación. El personal que las integraba poseía, fundamentalmente, formación docente, en

³ Hansen, J. Fue consultor de UNESCO para los países de la región de América Latina e integró el Proyecto Principal para el Mejoramiento y Extensión de la Educación en América Latina entre 1962 y 1966.

muy pocos casos capacitación supletoria en planeamiento. Estos grupos estaban influidos por una idea básica: la fuerza en el planeamiento como solución para el cambio social.

En el caso de Uruguay, la planificación en general comienza a hacer su aparición a partir de la creación de organismos de planeamiento, en la década de los 60. Por esta época aparece en la administración pública la adopción del "presupuesto por programa", una importante técnica del planeamiento económico. En la Constitución de 1967 se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con rango cuasi-ministerial, que se encarga de elaborar y coordinar los planes gubernamentales de desarrollo, tanto en el área económica como en el área social. En el plano exclusivamente educativo, en 1961 se crea en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social —durante la administración de Juan Pivel Devoto— la Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza, que posee adjunta una Oficina de Planeamiento Educativo. Esta Comisión, conjuntamente con otros organismos como la CIDE (Comisión de Inversión y Desarrollo Económico) elabora el primer diagnóstico de la educación, excelente trabajo que incluso hasta hoy día es consultado por los técnicos en educación. En Educación Primaria se crea en 1961, a través de una reestructura administrativa que se conoció como Plan Ferreiro, el Departamento de Investigación y Planeamiento Educativo (DIPE) que comienza a funcionar al año siguiente. En Secundaria se elabora y pone en práctica el Plan Piloto de 1963, que representaba un avance importante en la renovación del currículo y la metodología tradicional en esta rama de enseñanza. También en la Universidad del Trabajo del Uruguay comienza a aplicarse un Plan Piloto, en algunas escuelas politécnicas, apoyado por un Departamento de Planeamiento. Además se coordina por primera vez con la Universidad de la República el pasaje de sus egresados de las especialidades altamente tecnológicas (Mecánica, Electrónica y Electrotecnia) de la Facultad de Ingeniería. En la Universidad debemos recordar el Plan Maggiolo, elaborado en 1964 luego de un Seminario de estructuras universitarias al que concurrieron expertos de los países vecinos, siendo dirigido por el renombrado pedagogo brasileño Darcy Ribeiro. Este plan no pudo ponerse en práctica por los crónicos problemas presupuestales de la enseñanza y por la resistencia que despertó en algunos círculos políticos y de opinión pública. Luego de la vuelta a la democracia en 1985, la problemática de la planificación educativa vuelve a la escena pública. En 1987 se crea en ANEP una División de Planeamiento Educativo y una División de Planeamiento Administrativo como contraparte de los Consejos Desconcentrados que crean o reorganizan sus centros de Planeamiento. Estas Divisiones comienzan su labor en 1989, luego de la designación del personal técnico correspondiente, organizándose a través de cuatro departamentos: Investigación y Evaluación Educativa, Planificación y Programación Curricular, Proyectos de Inversión y Cooperación Técnica y Estadística Educativa. Este sistema está en la actualidad prácticamente desmantelado, funcionando regularmente sólo el que corresponde a Primaria, que por otra parte mantuvo continuidad desde su creación hasta el presente. El sustrato teórico de estas reformas e incorporaciones lo constituyó el pensamiento tecnocrático y la teoría del capital humano. Las reformas de los sistemas educativos se intentaron acomodar con los requerimientos del sistema ocupacional mediante políticas de racionalización y planificación, aplicando criterios de la empresa privada (racionalidad, eficiencia, apoliticismo) a la gestión estatal del desarrollo económico y entendiéndose las decisiones en el campo de la educación, como inversiones en capital humano (De Puelles-Ossenbach, 2004).

3. Los argumentos que la sustentan

La relación entre economía y educación fue ampliamente defendida desde los sectores académicos y empresariales implicados. Diversos protagonistas (Smith, Mill, Marshall) reconocieron la importancia de la

educación para el crecimiento económico de las naciones. Solow (1957), Aukrust (1959), Schultz (1961), Bowman y Anderson (1963), Denisson (1966) pusieron énfasis en las bondades de la educación para el crecimiento económico, significando que la capacidad productiva del individuo (incrementada por una serie de factores, entre los que destacan a la educación) era un elemento esencial, que constituía lo que se denominó: capital humano. Sea como fuere —afirman De Puelles y Ossenbach (1991)— y con independencia de las polémicas académicas acerca de las relaciones entre educación y desarrollo, lo cierto es que tanto el pensamiento económico y político, como las propias agencias internacionales contribuyeron a crear una mística pública acerca de la influencia benéfica de la educación en el desarrollo. De este modo, la planificación económica de los años 50 y 60 incluyó a la educación por tres razones fundamentales:

- La oferta de recursos humanos cualificados debía ser constante y creciente.
- Los sistemas educativos eran el cauce adecuado para producir esa oferta de mano de obra;
- El desarrollo económico tendría siempre necesidad de estos recursos humanos, absorbiendo por tanto la oferta que produjeran los sistemas educativos.

En este terreno, la estrategia del planeamiento educacional se instaló fuertemente en los Estados de la región como instrumento eficaz para el logro racional y eficiente de los resultados esperados. Según Lamarra y Aguerro (1991), hay un conjunto de factores que contribuyeron al surgimiento, desarrollo e instalación del planeamiento educativo en América Latina. Entre ellos destacan:

- Mayor demanda de educación en todos los niveles.
- Ampliación y complejización crecientes de la estructura académica y administrativa de los sistemas educativos.
- Necesidad de adecuar la educación al desarrollismo e integrarla a los planes económicos.
- Imitación del desarrollo de la planificación educativa en otras regiones, especialmente en países más desarrollados.
- Convicción de que los países periféricos no se desarrollaron por falta de organización y racionalización hacia un objetivo, lo que se resuelve con planificación.
- Factor ideológico: la ideología "planificadora" de los expertos en planificación sosteniéndola como solución para el cambio social.
- El papel de las entidades de asistencia financiera y de las acciones internacionales de cooperación técnica exigiendo que todas las solicitudes de crédito estuviesen enmarcadas en planes integrales (Lamarra y Aguerro, 1991).

La estrategia implicó un nuevo estilo para el análisis de los problemas educativos en el continente, generando una nueva pedagogía basada en la más pura objetividad, en el análisis de los hechos en base a indicadores, a fin de formular un diagnóstico de situación y poder así, planear las etapas del desarrollo⁴.

Una breve sinopsis de sus etapas de desarrollo, permite identificar modelos, protagonistas y resultados.

⁴ Covarrubias, Alejandro; citado por De Puelles - Ossenbach, 2004, p. 10.

- La primera etapa se desarrolla en los años 50 y 60. La gestión en la región estuvo dominada por la visión "normativa" de la planificación. Fue en la época en la cual se iniciaron los planes nacionales de desarrollo y se comenzaron a utilizar técnicas de programación de mediano plazo. En esta visión de la planificación, la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) y en particular la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), el IPE (Instituto Internacional de Planeamiento Educativo), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Alianza para el Progreso, tuvieron una influencia preponderante. Fue una planificación orientada al crecimiento cuantitativo del sistema, pero en el cual la dinámica propia de la sociedad estaba ausente.
- Desde mediados de los 60 y hasta la mitad de los 70, se inicia lo que podría ser considerado, como la segunda etapa. Esta se caracteriza por la introducción de los elementos de futuro en la planificación y consecuentemente en la gestión. Fue una planificación con "criterio prospectivo", donde la figura predominante fueron los trabajos de Godet. En este período se intentaron reformas profundas y masivas. Fueron ejercicios que por una parte trataron de captar el futuro proyectando una trayectoria, al mismo tiempo que, por otra parte, se iniciaron esfuerzos de copar el territorio con la microplanificación, los mapas escolares y el desarrollo de las proyecciones de requisitos en recursos humanos. A pesar de que se contaba ya con técnicas de escenarios, el estilo predominante continuó siendo el ejercicio cuantitativo. La gestión vinculada a una visión normativa de la planificación fue cediendo paso a la introducción de elementos de futuro en la planificación. El auge y la declinación de los estudios prospectivos (Sonntag, H., 1992) no son procesos casuales. Los cambios permanentes de la llamada revolución científico-tecnológica, originan transformaciones que modifican la manera de actuar y de ser, no sólo personal sino colectiva y por ende también de las organizaciones sociales. La visión prospectiva originó reformas profundas y masivas tratando de captar el futuro y proyectando una trayectoria del mismo. El propósito fue preparar el camino para el futuro, adoptándolo como objetivo (deseable y posible). La prospectiva orienta las acciones presentes y el campo de lo posible del mañana (Godet, M., 1979, p. 25). La mayoría de los estudios comenzaron a integrar aspectos cualitativos que permitieran realizar una toma anticipada de decisiones, oponiéndose a la planificación normativa de carácter retrospectivo. Esto marcó un cierto desfase en las prácticas de gestión.
- La tercera etapa emerge a mediados de los 70, con el inicio de estudios comparativos y de programas regionales, como por ejemplo el PREDE (Programa Regional de Desarrollo Educativo) asociado a la OEA y el Proyecto Principal de Educación asociado a la UNESCO. En ellos, los responsables de la educación tuvieron la posibilidad de encontrarse y comparar posturas, modelos, estrategias y resultados. En definitiva, la posibilidad de identificar soluciones alternativas a problemas educativos. Desde el punto de vista metodológico predomina el criterio del análisis costo-beneficio en la toma de decisiones sobre opciones y proyectos alternativos. La crisis de los 80 no hace sino acentuar esta tendencia, que vincula las consideraciones económicas a la planificación y la gestión, las que estaban ausentes en la década de los 60. Sin embargo, con la crisis, se introducen los elementos de programación presupuestaria en las unidades de planificación, para enfrentar situaciones de presupuesto decreciente. El esfuerzo comparativo y la escasez de recursos permiten asociar esta etapa a un período de consideraciones estratégicas, sin adoptar la metodología de la planificación

estratégica propiamente tal, del tipo postulado por Ackoff, Porte y Steiner. Este modelo de planificación de carácter estratégico emerge con atraso y sólo recientemente.

- A partir de la crisis socioeconómica de América Latina en los '80, se inaugura la cuarta etapa, que provocó enormes repercusiones en la educación pública, la cual había sufrido un notorio deterioro. La crisis del Estado Docente, acentúa las tendencias que vinculan la planeación con las estructuras económicas. La visión sistémica de la educación junto a la escasez de recursos, permiten asociar esta etapa a un período de búsqueda de consideraciones y decisiones en diferentes ámbitos. La profundización de la crisis financiera introduce el interés por la "governabilidad". En términos teóricos, a la planificación estratégica se le agrega el tema situacional sugerido por Matus, o el de la viabilidad de las políticas. En el campo operativo se inicia un triple desplazamiento. La escasez de recursos hace de la gestión, por una parte, un ejercicio de técnicas presupuestarias; por otra, una preocupación de conducción política del proceso en el sentido de asegurar la gestión del sistema mediante la concertación. El tercer desplazamiento se traduce en una fragmentación de la planificación y de la gestión en acciones que ocurren en diversos lugares del sistema, quebrándose así, el proceso integrador y multiplicándose en consecuencia, los lugares y las entidades planificadoras. En la esfera de los países desarrollados se gesta un nuevo modelo de planificación (*rolling planning*) o de planeamiento dinámico, como estrategia para generar una forma de autocorrección constante, generada y dirigida por las fuerzas de cambio internas del sistema (Fernández Lamarra y Aguerro, I., 1969, p. 80).
- Con el inicio de los 90 aparece una situación nueva, quizás, una quinta etapa, caracterizada por la preocupación "por la calidad", inspirada en trabajos tales como los de Deming, Crosby, Senge y otros. Se instala el tema de la calidad y la preocupación por el resultado del proceso educativo. Es decir, un proceso en el cual se reconoce el derecho de los diversos usuarios del sistema educativo a exigir un servicio de calidad de acuerdo a sus necesidades.

4. Crisis y revisión: los nuevos rumbos

Las crecientes expectativas populares en referencia a la oferta educativa desbordaron todo plan inicial, provocando un aumento considerable de costos que determina la insuficiencia de los presupuestos nacionales, los cuales exigieron recursos adicionales necesarios para cubrir los gastos alternativos de la demanda educativa. Lo más destacado de la propuesta ejecutada consistió en que la expansión de los diferentes ciclos se realizó sin la necesaria coordinación entre los mismos y las estructuras socio-productivas, lo cual originó el principal impacto pendular, que fue el paso de una situación de insuficiencia de recursos formados a una excedencia de ellos (Coombs, P., y Ruscoe, O. C., 1968) (Coombs, P., 1971). Las características del desarrollismo en el sector educación, en la región de América Latina, comenzaron a ser cuestionadas por diferentes colectivos sociales, tanto desde el sector académico como del sector popular. En primera instancia la estrategia no logró satisfacer las necesidades a corto y largo plazo, provocando diferentes desajustes en los sistemas educacionales. Una de las consecuencias medidas del fracaso de las metas iniciales está dada, básicamente, por la elección social orientada hacia las carreras liberales e intelectuales,

cuya obtención de diplomas se dirige a la administración pública, los servicios o el comercio⁵ y en contraste es proporcionalmente menor hacia estudios que apuntan directamente a actividades productivas (Jiménez, E., 1994, p. 46), por los escasos logros en el abatimiento de las tasas de analfabetismo en la región, por los resultados no esperados en rezago y deserción escolar, entre otros. El camino del desarrollo hacia la modernización de las sociedades, eludió el problema político y social allí implicado, generando la disparidad como factor central de la crisis económica (brecha entre países industrializados y países en desarrollo, marginalidad social, tecnocracia, consumismo) y consecuentemente la crisis en la educación. Esta disparidad desde lo educativo se sustenta en el valor simbólico atribuido a la educación, que determina el explosivo incremento de las matrículas institucionales, operando como un signo de status, diferenciando socialmente a los educandos a través de la posesión del saber (de corte intelectual y cultura general) de las actividades económicas (productivas y ocupacionales). La asincronía institucional (Muñoz, E., 1964) (Rivera Torrazas, L., 1978), o sea la propia inercia institucional para dar respuestas efectivas a las diferentes demandas, refuerza la disparidad. La asincronía caracteriza al conjunto de instituciones que progresivamente asumen su desfase frente a los requerimientos y necesidades sociales. Tales características permitieron afirmar que el sistema educativo de América Latina va muy a la zaga de los progresos económicos y los cambios sociales (Urquidí, V., 1970). Todo ello condujo, a que la educación formal entrara a perder niveles de confiabilidad como instrumento fundamental del desarrollo, surgiendo tanto experiencias y doctrinas que la sacaban del centro de la educación, como otras que descentraban las estrategias y políticas educativas hacia ámbitos menos sistemáticos, hoy conocidos como no formales.⁶ Los Estados, como gestores de los cambios y hacedores de políticas públicas, no escapan a ser el objeto básico de cuestionamiento. Cuestionar al Estado, como ejecutor, conlleva a cuestionar las “formas” en que éste organiza y desarrolla las acciones. El centro de atención giró desde un excesivo depósito de confianza en la Educación, y en especial en la educación formal, a una pérdida progresiva de interés en las estrategias sociopolíticas y educativas —con especial destaque la de planeación—, agudizando la instalación de lo que se llega a conocer como la “crisis de la educación”. Las décadas del 70 y 80 se van a consolidar como tiempos de fuerte interpelación a los Estados y a sus sistemas educativos. Esta realidad, iniciada en Europa, a partir de movimientos sociales contra oficialistas, donde se destaca el “mayo francés del 68” permitieron, “por reflejo”, una extensión de las reivindicaciones, que casi simultáneamente asimiló América Latina, y de las cuales se puede dar cuenta a partir de un conjunto de movimientos estudiantiles encadenados en la mayoría de los sistemas universitarios del Cono Sur. Uruguay no escapó a ello.⁷

⁵ Después de algunos años de merma productiva de graduados, gran cantidad de éstos, comenzaron a integrar el mercado, elevando la curva de la oferta con rapidez. Un aspecto escapista de la presente situación lo constituyó el acelerado proceso de fuga o drenaje de cerebros hacia los países desarrollados, favorecido por causas económicas, profesionales y sociopolíticas coyunturales.

⁶ Entre las primeras experiencias encontramos las posturas de Reimers (La escuela ha muerto) y de Iván Illich (como teorías de la desescolarización-invalidación de la educación formal), en el segundo grupo el desarrollo de experiencias y doctrinas de Educación Popular, en varios países de América Latina, entre los más destacados la experiencia de Brasil con Paulo Freire y o de Uruguay con Miguel Soler Roca.

⁷ El Uruguay caía en una de sus más profundas crisis al fin de los 60. Estancamiento, inflación, desocupación y ascenso descontrolado de la deuda exterior se combinaron fatalmente. La oscilación electoral entre los dos grandes bloques políticos mayoritarios mostró por ambas caras su inoperancia para superar esa crisis. Como resultado las tensiones sociales se volvieron cotidianas y los gobiernos recurrieron cada vez con más frecuencia a medidas excepcionales. El peso de esa realidad también incidió sobre la Universidad, por lo pronto para ahogarla en sus demandas presupuestales y tensar sus relaciones con los gobiernos. Por estas mismas circunstancias se agudiza la agitación estudiantil. El estudiantado, sensibilizado con los movimientos del “68” ocurridos en Europa, Estados Unidos y América Latina, redobla sus reclamos frente al poder político y acompañan —a tono con las tensiones sociales reinantes— las reivindicaciones de los sectores sindicales más combativos o perjudicados. El antagonismo con el poder político no conocería tregua a lo largo de un quinquenio signado por la violencia. Si a ello se agrega el desgaste que provenía de las dificultades que trababan su funcionamiento interno, la Universidad llegó entonces a vivir, como se ha dicho, “en un clima de ciudad sitiada”. Documento aportado por la Unidad de Capacitación de la Universidad de la República. Autores: José Bentancur Díaz - Blanca Paris de Oddone. Coordinadora: Sylvia Lago. Versión: Setiembre de 1995. Ubicación: http://www.rau.edu.uy/universidad/uni_hist.htm.

Los Estados entran en crisis, y sus sistemas educativos también. A pesar de los esfuerzos de los organismos internacionales, el alcance de su asistencia estuvo limitado por las circunstancias particulares de cada lugar. Se afirmó, por ejemplo que, las naciones de América Latina no estaban equipadas para llevar a cabo la estrategia y no contaban con los recursos humanos capacitados que la situación exigía (Hansen, 1966). Los Estados en desarrollo se movieron con todo entusiasmo hacia la realización de campañas para la rápida expansión de la enseñanza limitados por los recursos, de los cuales habían de hacer el mejor uso posible. Se concedió primordial importancia a la educación para facilitar el crecimiento económico como única forma de lograr los objetivos propuestos de la educación a largo alcance. (Herrera, 1968)⁸ Pero la acción no podía esperar que el conocimiento y la capacitación personal se pusieran al día (Coombs, 1971). Sin embargo, comenzaron a surgir diversos problemas críticos que se multiplicaron hacia fines de la década del 60, concretándose en una real crisis de la educación que abarca a todas las naciones en desarrollo. La primera conclusión es que la antigua estrategia del desarrollo lineal no sirve ya para nada y debe reemplazarse. Obstinarsen tan sólo en pretender aumentar los sistemas de enseñanza, conservando su forma actual, equivaldría a ir a la catástrofe; sus faltas de adaptación al medio, ya graves, no harían sino acentuarse; sus cualidades y ventajas disminuirían aún más y la crisis educativa actual se haría más aguda (Coombs y Ruscoe, 1976, p. 160).

Esta crisis se presenta bajo formas y modalidades que varían de un país a otro, pero el eje común se centra en la falta de adaptación entre los sistemas de educación y los sistemas socioeconómicos. A este respecto, se mencionan como problemas básicos de la estrategia:

- La discrepancia entre la oferta y la demanda educativa. En el campo de la educación la demanda provoca demanda y los sistemas educativos han intentado resolver este problema repartiendo, cada vez en forma más limitada, sus recursos entre los alumnos cuyo número crece sin cesar (Coombs, P., 1973). El resultado de esta situación ha sido el aumento del abandono o de la repitencia escolar y un descenso general de la calidad educativa.
- La discrepancia entre los recursos y las necesidades. Los gastos referidos a la educación han aumentado más rápidamente que los de la economía nacional y del conjunto del presupuesto público⁹.
- La diferencia entre egresos e ingresos al campo productivo. La desproporción entre el número de estudiantes que terminan sus estudios y el número de empleos ofrecidos¹⁰.
- La falta de adaptación en modalidades pedagógicas renovadoras y en la calidad. Los sistemas educativos se han desarrollado considerablemente, aunque permanecen muy próximos a su

⁸ Reunión de Jefes de Estado, Punta del Este, Uruguay, 1967. Citada por Payan Figueroa, Carlos. 1978, p. 26.

⁹ Los sistemas educativos no siguen beneficiándose de la cuota parte creciente del presupuesto nacional, sino por el contrario, la línea de expansión rápida tiende a finalizar y el crecimiento exponencial de los sistemas educativos se verá necesariamente ajustado a seguir al crecimiento económico nacional. Aquí se plantea una nueva situación para los sistemas que gira en torno a encontrar los medios que les permita, con la ayuda de los recursos de que dispone, mejorar cuantitativa y cualitativamente los resultados obtenidos o sea, mejorar su eficacia y productividad.

¹⁰ A este respecto, Edgar Jiménez afirma que la expansión de la matrícula escolar crece en los niveles medios orientada hacia las carreras liberales o intelectuales, cuya obtención de diplomas hace viable el acceso a cargos burocráticos en la administración pública, los servicios y el comercio y, en contraste, su crecimiento es proporcionalmente menor hacia los estudios que apuntan a las actividades directamente productivas. Tal comportamiento da lugar a suponer que la pirámide de la matrícula se desarrolla al margen del comportamiento de las estructuras productivas y guarda más bien relación con la división social. 1994, p. 46.

naturaleza anterior (Coombs, 1976, p. 55). El resultado es que una gran parte de lo que se enseña hoy no corresponde a lo que los estudiantes necesitan para vivir en forma útil en el último tercio del siglo xx y primera parte del siglo xxi.¹¹

- Invalidación de la educación formal y validación de otras modalidades educativas. Desde la negación hacia las posibilidades de combinar los conocimientos aprendidos en las escuelas con los conocimientos del mundo social. Es de destacar la postura de Paul Goodman¹², Everet Reimer e Iván Illich, decididamente contrarias a la escolarización, a la obligatoriedad y a la relación educación = producción, o las posturas críticas marxistas que establecen la tensión entre educación como alienación o liberación del hombre (Freire, Paulo, 1973).
- La reflexión sobre la educación desde una postura crítica. La Escuela de Frankfurt plantea el reencuentro de la escuela con sus fines esenciales o fundantes: valores básicos de lo social, solidaridad, autonomía personal, emancipación, crítica reflexiva, arbitrando formas de adaptación y resistencia¹³.

En síntesis; la educación formal (la escuela) se convierte en un subsistema que forma parte de la sociedad que encierra en sí misma contradicciones. Se llega a afirmar que estas contradicciones se producen porque la escuela ha sido colonizada por el subsistema económico (Puelles-Martínez, 2004, p. 12). Estas contradicciones se generan por la prevalencia de valores instrumentales (propios del subsistema económico) y no de valores humanos. La escuela debe en este contexto redefinir sus funciones y reencontrarse con su posición real en la sociedad y con su especificidad.¹⁴

Tras varias décadas de grandes debates sobre el desarrollo, así como de impulso y revisión crítica de las políticas de cooperación, surge un nuevo panorama en el que estas preocupaciones dejarían lugar a los ajustes macroeconómicos como eje central de los programas orientados al pago de la deuda externa. Este fenómeno se originó por el extraordinario clima de permisividad financiera internacional que prevaleció en los años 70, cuando los bancos privados competían por colocar sus excedentes. Se agravó debido a la aplicación de estrategias de desarrollo que estuvieron basadas en el endeudamiento externo de los países de América Latina. El elevado costo que tuvo obtener créditos después de 1980 y la brevedad de los plazos a que se sujetaron, tornaron gravoso el servicio de la deuda y costosas e inciertas las soluciones. La poca capacidad de la región de desvincularse de la dependencia externa explica que haya recibido tan fuertemente el impacto de la crisis internacional donde factores coyunturales de carácter recesivo se han superpuesto a tendencias y estructuras antiguas. Entre los factores internos que contribuyeron a multiplicar el

¹¹ Uno de los aspectos más relevantes es que en numerosas situaciones lo que se enseña no corresponde al contexto cultural, social y económico de los países y de los alumnos interesados. La tecnología de la educación no procede como factor homogéneo sino que debe necesariamente diversificarse.

¹² En oposición a la enseñanza incidente, que es natural e inevitable, la enseñanza de tipo clásico es una intervención deliberada y debe justificar su existencia. Es necesario preguntarnos no sólo si se realiza de modo conveniente y cómo mejorarla, sino también si vale la pena impartirla. 1976, p. 33.

¹³ Horkheimer y Habermas son representantes de la segunda etapa de la Escuela de Frankfurt (1950-1973), en la cual se instala la Teoría de la acción comunicativa que rescata como función esencial para la Escuela la de dotar a los alumnos de los instrumentos necesarios para el ejercicio de la crítica, haciendo posible el desvelamiento de las relaciones de dominación y la construcción de una vida social justa e igualitaria. La Escuela de Frankfurt tiene repercusiones importantes en toda América Latina y acompaña a la postura crítica del continente con Paulo Freire, Darcy Ribeiro, Miguel Soler, Tomás Vasconi, José Libaneo, etc.

¹⁴ A este respecto; "El sistema se declara democrático, con igualdad de oportunidades para todos, pero la realidad aclara que resulta fuertemente selectivo y marginador...". García Teske, E. ¿Una Escuela para Todos? Educación y Cultura Latinoamericana. Año IV, N.º 10, septiembre, 1990.

efecto de la crisis están los errores de las políticas económicas de los países latinoamericanos en ese tiempo, pero el hecho de que todos los países fueran afectados, dice que la mayor causa, fue externa. La recesión internacional, a partir del año 1980, frenó la expansión exportadora americana al deprimir los términos de intercambio. La aplicación de políticas monetarias restrictivas, por parte de los países industrializados, provocó una subida espectacular de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, que desembocaron en el aumento del peso de los servicios de la deuda externa para los países de la región. Las consecuencias de esta crisis¹⁵, particularmente grave en los casos de América Latina y África, que estalla en 1982¹⁶ al cambiar las condiciones de la financiación y su consiguiente impacto en el monto del servicio de la deuda, provocó una auténtica quiebra para las economías de muchos países fuertemente endeudados. Las consecuencias fueron mucho más allá de sus aspectos meramente financieros para incidir directamente en las políticas de desarrollo y en las propias concepciones teóricas acerca de éste. El aspecto decisivo en esta dirección lo constituyó el proceso de re-negociación de la deuda. Conducido por el Fondo Monetario Internacional, dicho proceso se basó en la concesión de nuevos préstamos con los que poder hacer frente a las obligaciones contraídas, a cambio de impulsar fuertes políticas de ajuste e importantes reformas económicas. Normalmente, un Programa de Ajuste Estructural (PAE) fue la condición impuesta por el FMI y el BM a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar el grave problema de pagos internacionales. Los PAE son la respuesta de estas instituciones a la crisis de la deuda externa del Tercer Mundo, constituyéndose en el centro de las políticas neoliberales. Sus impulsores, pretendiendo dar a entender su universal aceptación, años más tarde, la han bautizado como el Consenso de Washington¹⁷. Mediante dichas políticas, se trataba de impulsar una reestructuración económica orientada a disminuir tanto el déficit público (la diferencia entre ingresos y gastos del estado), como el déficit externo (la diferencia entre importaciones y exportaciones). Para ello era necesario poner en juego una serie de políticas como: la reducción del gasto público especialmente el gasto social, la disminución de los salarios reales, la privatización de las empresas públicas y, de manera más general, la liberalización de la economía¹⁸.

La principal repercusión de estas políticas fue la fuerte disminución del gasto público, principalmente el gasto social, y el desmantelamiento progresivo del Estado, con su consiguiente impacto en la capacidad de incidir en los procesos de desarrollo. Así, las consecuencias del ajuste propugnado por el FMI y apoyado por el BM fueron más negativas para los grupos sociales más débiles, quienes no sólo vieron disminuir

¹⁵ La crisis de la deuda golpeó muy duro a América Latina. Los préstamos habían sido enormes. Entre 1975 y 1982, la deuda externa de América Latina casi se cuadruplicó, pasando de \$45,200 millones a \$176,400 millones. Si se suman los préstamos a corto plazo y los créditos del Fondo Monetario Internacional, en 1982 la deuda era de \$333,000 millones. Y, sin embargo, nadie le prestaba mucha atención hasta agosto de 1982, cuando México se vio al borde de la mora. Lo que siguió fue una doble bancarrota – financiera e intelectual. Las ideas que habían conformado el sistema económico de América Latina habían fracasado y los países latinoamericanos ya no podían financiarse. La dependencia los había llevado a la bancarrota. Los años que vinieron, en los que América Latina luchaba por reconformar su economía, fueron calificados como “la década perdida”. En 1990, el ingreso per cápita era menor que en 1980.

¹⁶ En 1982 México informa que no puede pagar los intereses. Se forma un club de deudores. Quiebran muchos bancos.

¹⁷ De acuerdo con el Consenso de Washington, las causas de las crisis en América Latina se debieron al excesivo crecimiento de los Estados (modelo de sustitución de importaciones, exceso de regulación y de grandes empresas estatales) y populismo económico (incapacidad de reducir el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales públicas y privadas). Las soluciones a la crisis vendrían por combatir el populismo económico y reducir el tamaño del Estado.

¹⁸ Con el pasar de los años, se tuvo que reconocer la enorme debilidad intrínseca del viejo sistema. Las empresas industriales —tanto privadas como estatales— que había alentado eran ineficientes debido al proteccionismo, la falta de competencia y el aislamiento de la innovación tecnológica. En su mayor parte, no priorizaba la calidad ni la cantidad del servicio. La agricultura sufrió mucho. Los déficits presupuestarios crecieron enormemente. Con una inflación generalizada y muy difícil de desarraigar, los ahorros familiares fueron arrasados. Por consiguiente, la gente no se podía retirar. La inflación creció niveles increíbles, empujada por los déficits y por una política monetaria relajada. Las economías nacionales perdieron los beneficios del comercio internacional y, como es lógico, no hubo ninguna mejora en la desigualdad social.

drásticamente sus ingresos reales, sino que además sufrieron de manera más significativa el deterioro de los servicios públicos. Muchos países vieron como, a lo largo de los años ochenta, su renta per cápita retrocedía hasta los niveles de diez y hasta quince años más atrás. Este conjunto de circunstancias hizo que se popularizara el término de "década perdida para el desarrollo"¹⁹ para describir lo sucedido en América Latina durante dicho periodo. Las décadas de los 70 y 80 muestran nuevos rumbos en la teoría del planeamiento que, habiendo dejado de ser la panacea que se creía a mediados de siglo, sigue siendo un instrumento eficaz para organizar y administrar más racionalmente los recursos en un mundo en que resultan más escasos para una población en crecimiento cada vez más acelerado y por lo tanto, con un aumento en la demanda de los aspectos económicos y en los servicios sociales tales como la salud, la educación y la seguridad social. En esta etapa, surgen nuevas tendencias y enfoques del planeamiento en la búsqueda de resultados más optimistas. Estos enfoques requieren, además de los avances que la tecnología pueda introducir para superar sus limitaciones, incorporar lo cualitativo e implicar a todos los involucrados, en la tarea del planeamiento y del desarrollo, superándose la dicotomía entre el nivel planificador y el nivel gestor" (Aguerrondo, I., 1990) Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, la preocupación por el desarrollo que había ocupado gran parte del espacio intelectual y político en las décadas anteriores, cedió protagonismo a la preocupación por la liberalización de los mercados, lo que constituyó un importante giro en las concepciones en las que se había apoyado el tema del desarrollo y la idea de la cooperación internacional²⁰. La sociedad internacional de los ochenta encuentra su salida a la larga crisis económica en la emergencia neoliberal. Como consecuencia de estas políticas, surge:

- El aumento de la precarización del trabajo.
- Una deuda social interna muy grande.
- Un aumento de la brecha de desigualdad entre América Latina y los países desarrollados.
- La disminución del salario real
- El aumento de la urbanización y el desempleo.
- El debilitamiento de las condiciones de calidad de vida.
- Una tasa de inversión negativa.
- Disminución de inversiones en políticas sociales.

Bajo la racionalidad neoliberal, el sistema educativo fue analizado en relación a tres ideas fundamentales: eficiencia, eficacia y calidad, que fueron originalmente acuñadas por la pedagogía del eficientismo industrial que trasladó al campo pedagógico, y en general al de las ciencias humanas, los conceptos empresariales. De esta manera, se vincula lineal y mecánicamente al sistema educativo con el aparato productivo, subordinando el primero a los intereses del segundo. Se considera a la educación como

¹⁹ Término acuñado por CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

²⁰ Por otra parte, el impacto del derrumbe de las economías socialistas y el fin de la confrontación Este-Oeste, ocurrida a lo largo de toda la década, tuvo importantes repercusiones sobre el desarrollo y la cooperación internacional. De una parte, modificó de forma radical el panorama político internacional. De otra, contribuyó a eliminar algunos de los perfiles tradicionales del debate sobre desarrollo, aquellos que hacían referencia a las ventajas y desventajas de socialismo frente al capitalismo como sistema capaz de asegurar mejor o no el bienestar de las personas. Tras el derrumbe de la economía soviética, el mercado fue presentado como la única alternativa para la organización de la vida económica, y la planificación del desarrollo como un obstáculo para el buen funcionamiento de la economía.

producción de capital humano, como inversión personal y colectiva, la cual debe, por lo tanto, ser rentable en términos económicos. Estos son los principios que rigen los programas educativos para América Latina de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Según este razonamiento, invertir mejor no significa invertir más, sino desarrollar aquellas áreas educativas que demanda el mercado y considerar la educación como una empresa que debe mostrar su eficiencia, eficacia, rentabilidad y calidad. Al iniciarse la década de los 90 el estilo de desarrollo predominante en el pasado y la función en él desempeñada por el Estado comenzó a ser seriamente cuestionado. Este cuestionamiento ha venido a ser reforzado por los cambios ocurridos y los vientos nuevos que soplan en el escenario mundial, con respecto al papel del Estado en el crecimiento económico y en las políticas sociales. (Romero, L., 1993). Los sistemas educacionales siguieron creciendo cuantitativamente pero comenzaron a operar con diferencias en relación a la equidad de la oferta educativa y a la calidad de la misma. En este contexto la modernidad tiene su punto de resignificación a principios de la década de los '90 con la búsqueda de lograr un acercamiento entre desarrollo económico y políticas sociales²¹. El crecimiento económico con equidad, como paradigma del desarrollo futuro de los países de la región, obliga a la superación de las desigualdades. Los esfuerzos de modernización y de elevación de los patrones de calidad de la educación²² podrían desembocar en una segmentación y discriminación mayores, si no se afronta el problema de las desigualdades actuales y su tendencia a consolidarse (Romero Lozano, S., 1993, p. 29). La premisa mayor pasa a ser el análisis de la administración de los sistemas, un pedir cuentas a los mismos, en tanto los respectivos contratos fundacionales establecidos y el cumplimiento de las políticas públicas del sector. Se instalan nuevas alternativas a la relación educación-sociedad a través de un acercamiento de las instituciones educativas a su medio, antecedentes de la necesidad de re-fundar el contrato inicial, así como la procura de obligación de "rendir examen" que los diferentes sistemas deben realizar. En la necesidad de acercar los dos ámbitos (educación y sociedad), el paradigma del *accountability* comienza con fuerza a instalarse. La crisis del Estado de Bienestar y del Estado Docente hace que aparezcan nuevos temas en la agenda educacional pública: la calidad de los aprendizajes y de los gerenciamientos (*management*) institucionales y la medición de los rendimientos educativos (como procesos y como resultados). A partir de ello comienza una progresiva concentración de esfuerzos para "mirar" con novedad el sistema y sus entidades más particulares, es decir, "las instituciones". Las antiguas premisas se cambian paulatinamente y comienzan a generarse nuevos ámbitos de análisis y discusiones acerca de temas como las visiones organizacionales, las gerenciales, y el control de calidad que marcan una nueva instancia de resignificación de las tradicionales relaciones de la administración con la educación, o sea, de las relaciones entre economía y educación. Se insiste en nuevas formas de re-instalar la misma y la vieja-nueva estrategia. Planeamiento y gerencia forman parte del mismo proceso: la disociación es perjudicial porque genera el mito de que quien gerencia, gerencia recursos y no políticas. La mentalidad de administración de políticas sólo puede ser implantada cuando ambos sean tratados en forma integrada (Motta, P., 1990). Algunas de estas características, presentes en la época actual, constituyen los grandes desafíos de las instituciones educacionales.

²¹ A este respecto se establece que el éxito de los países de la región para insertarse en la economía internacional dependerá en gran medida de la modernización de los sistemas educativos y de las mejoras que éstos puedan introducir en los procesos educacionales. Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe; período 1993-1996. UNESCO-OREALC, 1992, p. 205.

²² Así comienzan a aparecer nuevos discursos educativos, donde la planeación se dirige básicamente al nudo de la gobernabilidad de los sistemas, y la variable estratégica se torna importante en referencia a contextos políticos, económicos y sociales. A partir de los aportes de Carlos Matus, la condición situacional, se suma al rescate de la planificación como instrumento de gobierno originando nuevos horizontes en la búsqueda de viabilidad y gobernabilidad de las políticas.

5. A la búsqueda de una nueva legitimación

El escenario analizado hasta el momento tuvo su gran desarrollo y adhesión a nivel de los diferentes sectores de desenvolvimiento estatal, pero las condicionantes del cambio, determinadas por los avances del conocimiento, han hecho experimentar nuevos desafíos, que constituyen las variables que originan otros escenarios. Las situaciones de coyuntura son portadoras de elementos innovadores para el encuadre social y es a partir de ellas que comienzan a esbozarse estas nuevas situaciones. La estrategia de planeación permitió el avance de una orientación desarrollista donde se fomentó el progreso económico y la democracia política. La tesis aceptada era que el proceso de modernización de las estructuras productivas se vincula directamente con decisiones de inversión de capital, lo que trae consigo, el creciente interés por la extensión de la educación. La búsqueda de soluciones a los problemas educativos se asoció a soluciones emanadas del campo económico. En el marco descrito hasta ahora, el neoliberalismo impulsó el desarrollo de algunos conceptos en materia educativa de base estrictamente mercantil:

- Sustitución de la definición de la educación como derecho; por la educación como mercancía.
- La educación como una inversión, es decir, como una empresa necesariamente rentable.
- La definición del hombre como medio y no como fin, al quedar reducido a una vulgar y despersonalizada definición de recurso humano.

Estas tres líneas, entre otras, se traducen en políticas nacionales —propias de la mayoría de los países de la región, Uruguay incluido— que configuran un nuevo escenario para el sector Educación, caracterizado por:

- Debilidad y desaparición del Estado Docente. Inicio de procesos de privatización.
- Freno de las políticas expansionistas del aparato escolar del Estado y auge de la iniciativa privada en la educación.
- Defensa de la equidad social como imperativo de la oferta educativa.
- Cambio en el énfasis de los objetivos pedagógicos: el traslado de la enseñanza al aprendizaje.
- Medición de logros de aprendizaje en los estudiantes.
- Impulso del paradigma constructivista en los modelos pedagógico-didácticos de los sistemas.
- Énfasis en las caracterizaciones sociocognitivas del aprendizaje.
- Redefinición de roles y funciones de los diferentes agentes educativos: supervisores, directores, docentes.
- Gestión de la educación desde los centros escolares a través del uso de estrategias de proyectos institucionales.
- Centración en la profesionalización de los cuerpos docentes y el establecimiento de políticas de capacitación, actualización y perfeccionamiento.

La educación es producto de una multiplicidad de factores no reductibles, siendo punto de convergencia de numerosas fuerzas sociales e individuales. Además, se reconoce la existencia de factores explícitos (y por lo tanto observables) e implícitos (no observables). Se le ha cuestionado, desde la legitimidad

de formación de valores, considerados por una sociedad determinada o un sector dominante en la sociedad, hasta la propia función de la construcción social del conocimiento y la identidad colectiva, argumentándose que cualquiera de estas formas se transforman en obsoletas en pocos años (Casasús, 1994).

Edgar Jiménez (1994) plantea que desde el análisis tecnocrático-economicista (que consideró a la educación al servicio de la productividad, situando el problema central en la adecuación entre oferta de la escuela y demanda del mercado de trabajo) pasando por el análisis de costo-beneficio (a partir de la estimación de las tasas de retorno), hasta el análisis estructural-funcionalista (donde predomina la socialización y la adaptación al medio, centrando su acción en la explicación de los desequilibrios fundamentales entre educación y sociedad), se instrumentaron diferentes reformas educativas dirigidas hacia el cambio, el desarrollo y la modernización de los Estados, colocando a éstos y sus sistemas educativos en condición de cambio constante. La situación de los mismos quedó tremendamente condicionada por un conjunto de elementos que hacen a la revisión de estrategias más consolidadas para el orden socioeconómico y el sistema educacional.

Durante diferentes décadas, los Estados de la región —como ya se ha citado— han estado en régimen de inestabilidad constante, generando políticas públicas asistidas desde el exterior, por la gestión de diversos organismos internacionales. Estos insisten en los beneficios que la relación economía-educación brinda en la búsqueda del desarrollo de las naciones²³. Diversos eventos internacionales, en favor de diferentes aspectos vinculados estrechamente con los sistemas educacionales, se han gestionado permanentemente. Desde éstos surgen conceptualizaciones nuevas como las Necesidades Básicas de Aprendizaje²⁴, la determinación de códigos culturales de la modernidad, la necesidad de transformación profunda de los sistemas, la reorientación de las relaciones entre educación y economía, la determinación de criterios y prioridades para una nueva etapa del desarrollo educativo, los objetivos del Milenio, etc.²⁵. Desde estos nuevos rumbos, la estrategia de la planeación, en el campo operativo, inicia nuevos desplazamientos hacia la preocupación de conducción política del proceso educativo como forma de tratar de asegurar una gestión del sistema más concertada y con mayores niveles de responsabilidad. Una de las emergencias de estos desplazamientos tiene que ver con la redistribución de las tareas de planificación y de administración de las estructuras y los diferentes niveles educacionales. La experiencia anterior se había visto seriamente comprometida a nivel central con la fijación de políticas y estrategias generalizables para todos los estratos del sistema. De la administración netamente centralizada se comenzó a proyectar acciones descentralizadas de los diferentes estamentos organizativos, antes eminentemente ejecutores, con la finalidad de la asunción de toma de decisiones en ámbitos restringidos como forma de garantizar resultados satisfactorios. Estas medidas, emanadas desde el principio de desregulación, surgido como necesidad frente a la decadencia del Estado de Bienestar, adoptaron diversas modalidades que instalaron hasta la privatización parcial o total de los sistemas.

La planeación asume un carácter más popular, incursiona en procesos más integradores, más concretizables, con mayores niveles de participación de los diferentes actores de los colectivos sociales y

²³ Ver PNUD (2003): Los objetivos del Milenio.

²⁴ Producto de la Conferencia Mundial de Educación para Todos. Jomtien, Tailandia, 1990. Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, 1992. Reunión de Ministros de Educación para A. Latina y el Caribe, Quito, 1991. Reunión de Ministros de Economía. Santiago, 1992. PROMEDLAC V. Santiago, 1993.

²⁵ Patrocinados por diferentes organismos internacionales, la década de los '90 comienza marcando diferencias sustantivas en relación a la reordenación significativa del sector educación con criterios de políticas de concertación y coordinación.

educativos, implicando una correspondencia estricta con el logro de resultados acordes a las expectativas de cada medida planteada. El planeamiento integral (centralista) del desarrollismo de mitad del siglo XX, realiza mutaciones sustanciales hacia formas más descentralizadas, llegando a los niveles medios y ejecutores, instancia que obligó a comenzar a revisar los roles y las formas de actuar con respecto a cada realidad o situación particular. Empieza a tomar vigor una representación social donde el centralismo característico de los procesos del desarrollismo, y la integralidad del sistema del Estado Docente, deja paso a la necesidad de analizar las prioridades educativas desde los propios centros escolares y sus contextos, implicando una mirada restringida a “su” realidad, a las estructuras y situaciones que los definen y caracterizan. Desde esta propuesta, Matus instala la visión estratégico-situacional; no se ha de hablar sólo de estrategia sin acompañarla de la variable situación. Ambos aspectos responden a la importancia que Kliksberg (Kliksberg, J., 1994) manifiesta con respecto a las turbulencias y fluctuaciones que tienen a diario las diferentes situaciones cotidianas que hacen al proceso de cambios y desarrollos en cualquiera de las actividades humanas. Estas dependen de múltiples variables, algunas de las cuales ni siquiera son manifiestas, pero actúan con fuerza y hasta determinan —desde su latencia— cambios en los procesos y por lo tanto en los productos y/o sus logros. Tanto el campo de la economía, como el de la educación, se sitúan en una compleja trama de inestabilidades, que inciden directamente en sus procesos y en sus resultados.

6. Consideraciones finales

La necesidad de plantear cuestionamientos a los modelos socioeconómicos impuestos y ampliamente desarrollados en las décadas pasadas, junto a la novedad de la resignificación de un modelo de modernización de las sociedades y alternativamente, la discusión teórica acerca de la presencia de una etapa postmoderna en las sociedades industrializadas, hacen cada vez más variables los contextos, las acciones y las certezas antes manejadas. Atendiendo a esto, las perspectivas del planeamiento de la educación evolucionan hacia un estado de permanente cambio (turbulencias propias de los campos emergentes) aspectos que ponen, en creciente evidencia a la estrategia, como instrumento de análisis y desarrollo. La globalización de la economía, la cultura y las formas sociopolíticas que determinan los inicios del siglo XXI, no favorece, a pesar de los esfuerzos internacionales en la materia, una concepción clara de las ventajas que la estrategia aporta a la consistencia de los logros que las naciones están emprendiendo. Esto se trasluce por el vertiginoso desarrollo del campo científico-tecnológico, la presencia de la sociedad informacional, la emergencia de nuevos espacios de educación como la sociedad educadora (Álvarez, 2002), el paradigma de la sociedad del conocimiento, etc. que involucran no sólo a los elementos del microsistema (escuela, institución, aula, etc.) sino además, la perspectiva del sistema, del subsector y del sector dentro del desarrollo político-económico y social de un Estado. La instalación de estas certezas de la contemporaneidad y sus nuevas formas son, entre otras, las que generan la permanencia de las políticas de cambio y renovación y por ende, de la estrategia del análisis. En palabras del Director del Club de Roma “Ahora la planificación educativa tiene que lograr volver a ser mañana, motor y cauce de la necesaria reforma educativa, del gran paso adelante que requiere sin demora la sociedad emergente, la que se caracterizará por la omnipresencia de los bienes crecientes disponibles del conocimiento y de las comunicaciones. En este contexto la planificación debe redefinir sus tareas en la región, como primer paso en la búsqueda de propuestas metodológicas que le permitan establecer planes y programas de acción flexibles de alcanzar, dentro de plazos concretos y con los medios disponibles” (Díez Hochleitner, 1989).

Sin dudas, en esta prospectiva, se pueden esperar innovaciones en relación a la valoración de la estrategia como fuente necesaria y básica de un proyecto de desarrollo profesional y sectorial. Nuevos discursos se plantean con respecto al planeamiento de la educación. La búsqueda de su legitimación es, entre otras consideraciones, la que hoy nutre los debates contemporáneos. Sólo un factor sigue presente: la lucha por el encuentro de soluciones alternativas que permitan fortalecer las relaciones entre la educación y la sociedad para mejorar la condición humana y la calidad de vida de los ciudadanos de la región. Ante esto, la estrategia más apropiada para el cambio ¿seguirá siendo la planeación?

Bibliografía

- AGUERRONDO, Inés (1994): "Planificación de las instituciones escolares", en: *Las instituciones educativas*. Troquel, Buenos Aires.
- (1990): *Hacia un programa regional para la formación de cuadros profesionales en planificación, gestión y administración de la educación en América Latina*. Buenos Aires.
- BEEBY, C. E., y CURLE, A. (1977): *Planeamiento educacional. Los roles del planificador y del administrador*. Paidós, Buenos Aires.
- BERTALANFFY, L. V (1979): *La teoría general de sistemas*. Alianza, París.
- CASSASÚS, Juan (1994): Modelo de gestión. UNESCO, Santiago.
- CARNOY, Martín (1994) *Capitalismo transnacional. Cultura y lucha política*. Madrid.
- COOMBS, P. (1973): *La crisis mundial de la educación*. Península, Barcelona.
- : *Necesidad de una nueva estrategia de desarrollo educativo*. UNESCO.
- COOMBS, P. y RUSCOE, G. (1968): *El planeamiento educacional*. Paidós, Buenos Aires.
- DE PUELLES, M., y OSSENBACH, G. (2004): *Los sistemas educativos (m1), La crisis de los sistemas educativos (m2)*. Material curso Administración de la Educación. OEI/UNED.
- DÍEZ HOCHLEITNER (1989): *La planificación mañana*. Mimeo, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N., y AGUERRONDO, I. (1980): *Reflexiones sobre la planificación educativa en América Latina*. Cuadernos del CLAEH, Serie Estudios, n.º 14, Montevideo.
- (1991): *Surgimiento y desarrollo de la planificación educativa en América Latina*. Buenos Aires.
- : *Op. cit.*, p. 80 citando a OECD, Conference on Policies for Education, París 1969 y otras.
- FREIRE, Paulo (1973): *Pedagogía del oprimido*.
- GARCÍA TESKE, E. (1994): "Hacia nuevos enfoques sobre planeamiento", en: *Revista Educación Hoy*, n.º 12. Rosgal, Montevideo.
- GODET, M. (1979): *The Crisis in Forecasting and the Emergency of the Prospective Approach*. NY.
- HALLAK, J. (1989): "Perspectivas de la planificación de la educación", en: *Perspectivas*. UNESCO.
- HANSEN, J. (1970): *Planeamiento del aprendizaje en la escuela de nuestro tiempo*. Estrada, Buenos Aires.
- HERRERA, A. (1978): *Notas sobre la ciencia y la tecnología en el desarrollo de la sociedad latinoamericana*. UNESCO.
- IPE (1981) : *Planification de l'education pour la réduction des inégalités*. UNESCO, París.
- JIMÉNEZ CASTRO, E. (1994): "Perspectivas latinoamericanas de la sociología de la educación", en: *Sociología de la Educación. Corrientes contemporáneas*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- KLISKBERG, J. (1994): *Rediseñando el Estado en América Latina*. Santiago.
- MATUS, J. (1987): *Adiós Señor Presidente*. ILPES, Caracas.
- MORALES-GÓMEZ (1989): "Nuevos modelos de planeamiento de la Educación", en: *Perspectivas*. UNESCO.

- MOTTA, P. (1984): "Administración Pública: bases sustantivas para su reforma e investigación", en: *La reforma de la administración pública en América Latina*. INAP, Alcalá de Henares, Madrid.
- MUÑOZ, E. (1964): *La asincronía institucional: economía y educación*. Anales FLACSO, Santiago.
- OEA / Ministerio de Educación (1984): Seminario sobre Planeamiento Educativo en América Latina. Santiago, Chile.
- OEA (1958): *Declaración del Seminario Internacional sobre Planeamiento de la Educación*. Washington.
- OECD (1969): *Conference in Policies for Education*. París.
- PAGÉ, A. (1977): *La economía de la educación*. Kapelusz, Buenos Aires.
- PNUD (2004): *Los objetivos del Milenio*. Montevideo.
- RIVERA TERRAZAS, L. (1978): "La universidad mexicana", en: *Revista de Educación Superior*. México.
- ROMERO LOZANO, S. (1993): "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de América Latina", en: *Revista Iberoamericana de Educación*. OEI, Madrid.
- ROWLEY, C. D., y HAWES, H. W. (1978): *Planeamiento educacional en los países en desarrollo*. Paidós, Buenos Aires.
- SONNTAG, H. (1992): *¿Nuevos temas, nuevos contenidos? Los desafíos de las ciencias sociales de América Latina y el Caribe hacia el próximo milenio*. UNESCO, Nueva Sociedad.
- TILAK, J. B. (1992): "Educación y ajuste estructural", en: *Perspectivas*, UNESCO.
- UNESCO / OREALC (1992): *Proyecto principal de Educación para América Latina y el Caribe*. Período 1993-1996. Santiago.
- VASCONI, Tomás (1994): "Etapas de un pensamiento", en: *Sociología de la Educación*. Miño y Dávila Editores, Madrid.
- (1972): "Educación y cambio social", en: *Ideas*.