

Los Planes Nacionales de Educación: ¿una nueva generación de políticas educativas en América Latina?.

Bentancur Nicolás.

Cita:

Bentancur Nicolás (2010). *Los Planes Nacionales de Educación: ¿una nueva generación de políticas educativas en América Latina?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/26>

Título de la ponencia:
**Los Planes Nacionales de Educación: ¿una nueva generación
de políticas educativas en América Latina?**

Área temática: Estado, administración y políticas públicas.

Sub- Área Temática: Elaboración y formulación de políticas públicas

Autor: Dr. Nicolás Bentancur

Dirección electrónica: nicobent@fcs.edu.uy

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
(Uruguay)

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen:

Los planes nacionales de educación, como instrumento de formulación de políticas públicas, constituyen una particularidad de las políticas educativas latinoamericanas. En términos generales, consisten en la enunciación de principios y definiciones orientadoras del sistema, y en la definición de una estrategia integral de intervención estatal, con un horizonte temporal que oscila en los diez años. En la actualidad, cuentan con planes de estas características nueve países de la región. En la ponencia se analizan los procesos de elaboración, definiciones conceptuales y programáticas y principales orientaciones estratégicas de estos planes, de manera de elucidar si los mismos presentan lineamientos comunes y novedosos que permitan argumentar sobre la existencia de una nueva generación de políticas educativas en América Latina.

Los Planes Nacionales de Educación: ¿una nueva generación de políticas educativas en América Latina?

Nicolás Bentancur

I.- LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA: CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Estado, Políticas Públicas y Planificación

La determinación del concepto y el rol de la planificación pública en una esfera colectiva determinada –en nuestro caso, las políticas educativas- no puede comprenderse cabalmente sin una remisión a la cuestión más general de los territorios reservados para el Estado y para el mercado en cada sociedad. En el devenir histórico los cometidos estatales han variado sustantivamente, de época en época y de país en país, desde esquemas absolutistas en un extremo a armados liberales en otro, en un movimiento de flujos y reflujos sucesivos que explicitan la naturaleza polémica y cambiante de este clivaje público – privado vertebrador del ordenamiento social.

Si acotamos temporalmente el radio de análisis, podemos identificar desde finales del siglo XIX, y con particular énfasis desde el segundo período de posguerra del siglo XX, la constitución y desarrollo de un modelo de relacionamiento público – privado caracterizado por una activa participación del Estado en la economía y por el suministro público de una pluralidad de bienes y servicios sociales, que fue denominado *welfare state* o Estado de Bienestar. La novedad se corresponde con el reconocimiento de la tercera dimensión de la ciudadanía –la económica-, que sucedió a sus facetas civil en el siglo XVIII, y política en el XIX. El Estado de Bienestar constituiría, entonces, la culminación de un proceso de expansión progresiva de los derechos ciudadanos (Marshall 1965).

Siguiendo a Mishra (1989:56), por Estado de Bienestar entendemos a un sistema social caracterizado por:

- a) Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación;
- b) Provisión pública de una serie de servicios sociales, tales como educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda. El carácter distintivo de esta amplia provisión de bienes y servicios es su universalidad, esto es, su direccionamiento hacia todos los grupos de renta de la población, con independencia del nivel de sus ingresos;
- c) Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, con categoría de derecho social y no de caridad.

El cumplimiento de cometidos estatales de tal amplitud, complejidad y diversidad exigía la movilización de recursos humanos y materiales de acuerdo a criterios racionales, afincados en un conocimiento certero de la realidad, en objetivos y metas claramente definidas y en procedimientos hábiles para procesar el tránsito desde un punto hasta otro. En otros términos, requería un *plan*. Y como se ha sostenido, la idea de plan presupone tres axiomas: a) que el saber no sólo permite conocer, sino también

manejar/dirigir la realidad; b) que la razón es capaz de discernir qué es lo mejor en una situación determinada; y c) que la voluntad tiene la potencialidad necesaria para dirigir los procesos sociales (Aguerrondo 2007: 3-4).

No es casual que la planificación moderna se haya desarrollado históricamente en coyunturas históricas y geográficas en las que los estados nacionales expandían sus funciones: como antecedentes, en la Rusia posrevolucionaria y en el Estados Unidos del “New Deal”, y más extendidamente, en Europa y Japón luego de la segunda guerra mundial y de manera coetánea en América Latina. Bajo formatos de gobierno disímiles (socialistas, capitalismo de economía mixta, socialdemócratas o populistas), el “plan” orientó la ejecución de las nuevas misiones económicas y sociales de los estados, constituyéndose en ocasiones en una previsión y orientación exhaustiva de la evolución de las más diversas facetas de la vida social (desde la economía hasta el desarrollo urbano y territorial, comprendiendo entre otras también a la educación). Se trata en todos los casos de la asunción de perspectivas desarrollistas, esto es, de la convicción de que el pasaje de las naciones a estadios superiores de prosperidad económica e integración social dependían de la orientación y del empuje de los estados.

Pero la planificación no sólo traslució el mayor activismo estatal. También supuso una convergencia inédita entre política y conocimiento científico aplicado, “cientificando” la política y “politizando” los saberes sociales. El desarrollo alcanzado a mediados del siglo pasado de apreciables niveles de conocimiento en los campos de las ciencias sociales, la administración pública y la estadística – por citar sólo algunos – posibilitó la promoción de políticas públicas asentadas en bases más sólidas y con pretensiones de previsión y operación sobre el futuro. A su vez, en modelos más maduros de planificación, el estudio de las condicionantes políticas impregnó los modos en que el saber especializado se aplicaba a la proyección y a la intervención estatal. Como se ha sostenido,

“La aparición del planeamiento tiene su origen en la alianza surgida entre la política y la ciencia en la segunda mitad del siglo XX, en especial en los Estados Unidos, que dio sustento a la creencia en el poder de la ingeniería social para resolver los problemas sociales, de manera que la alianza con la ciencia legitimó las políticas estatales” (Rodríguez Moreno 2003:51).

Esta alianza entre política y ciencia es particularmente compleja. Como bien señaló Matus (1972:38), no se trata solamente de la relación entre dos procesos (planificación y desarrollo), sino también de una relación entre grupos humanos entre los que se encuentren políticos, técnicos, burócratas y grupos sociales organizados. Estos actores son protagonistas de un proceso político, un proceso técnico y un proceso administrativo. En tanto las autoridades políticas y la burocracia pública son factores preexistentes en estos procesos, los planificadores deben ganar su legitimidad frente a ambos para obtener un sitio en la administración estatal. Dada las distintas racionalidades de cada uno de estos sujetos, su articulación en una instancia de planificación de políticas públicas es por definición dificultosa.

De manera más radical, la planificación ha sido interpelada –con creciente éxito a partir de la década de 1980– desde visiones pluralistas liberales, que cuestionaron tanto su aptitud para conseguir los fines planteados, como la afectación de espacios de

determinación que deberían ser delegados a los mercados y los individuos. El planteo de Aguilar Villanueva (1992:26-27) da cuenta cabal de estas posturas:

“... gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autoritario, o bien masivo consenso y apoyo político (...) el plan, incluido el proceso de planeación, requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no les pueden dar (...) el pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global (...) la acción social desborda la planificación gubernamental...”.

Estas críticas se han alineado con la alteración del supuesto fáctico que, como señaláramos, ambientó el surgimiento de la planificación: la extensión de los estados de bienestar, y su sustitución por formatos más acotados de intervención estatal en la economía y la problemática social. Naturalmente, modelos de desarrollo basados en el protagonismo de las fuerzas del mercado no requieren –ni se compadecen– con un “plan” decidido políticamente, sino que más bien tienden a asociarse con el impulso de “marcos de políticas” que fijan solamente algunas reglas generales que establecen límites básicos a su accionar, o a lo sumo constituyen sistemas de incentivos para la promoción de determinadas conductas.

Entre las manifestaciones más omnicomprendivas de la planificación, frecuentemente asentadas en concepciones y prácticas verticalistas y tecnocráticas y estas otras expresiones minimalistas, tributarias del retiro de los estados, se han desarrollado más recientemente modalidades de planificación que asumen la pluralidad y complejidad de los procesos sociales y la necesaria contextualización política en la fijación de objetivos y procedimientos. Este aspecto nos lleva a la necesidad de conceptualizar y modelizar adecuadamente los distintos procedimientos y expresiones de la planificación estatal.

2. La planificación educativa en América Latina

2.1. En términos generales, la planificación estatal se afincó en América Latina a partir de los años '40 del siglo pasado, con fuerte impulso de la concepción desarrollista encarnada en la CEPAL, usina ideológica y técnica del movimiento. En la década siguiente, esta tendencia se trasladó al campo de la educación, también con fuerte protagonismo de instancias supranacionales.

Fernández L. y Aguerro (1991) identificaron un conjunto de factores explicativos de este trasiego:

- La extensión de la demanda por educación en todos los niveles.
- La creciente ampliación y complejización de la estructura académica y administrativa de los sistemas educativos.
- La necesidad de adecuar la educación a los imperativos del desarrollismo e integrarla a los planes económicos.
- La imitación de la planificación educativa desarrollada en otras regiones, especialmente en los países más desarrollados.

- La convicción de que el subdesarrollo se debía a la falta de organización y racionalización en procura de un objetivo.
- La prédica ideológica de los expertos en planificación, que la propugnaban como medio necesario para tramitar la modernización.
- La influencia de los organismos internacionales de promoción y financiamiento, que exigían el encuadre de todas las solicitudes de crédito en planes integrales.

Algunos eventos interamericanos de particular trascendencia jalonaron en las décadas de 1950 y 1960 el camino de la difusión y afianzamiento de la planificación educativa en la región. Entre los mismos se han destacado los siguientes:

- Conferencia de Ministros de Educación de América Latina celebrada en Lima (1956), en la que en base a la proto – experiencia desarrollada en Colombia se recomienda la aplicación de métodos de planificación educativa.
- Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación de la OEA celebrado en Washington (1958), que dio lugar a cinco tomos en los que se asentó la base conceptual y metodológica para una planificación de tinte administrativo. En base a las recomendaciones ministeriales y a estos documentos la UNESCO y la OEA promovieron y financiaron la planificación educativa y, especialmente, la instalación de dependencias nacionales especializadas, más orientadas a la recolección de información y la realización de diagnósticos que a la formulación de planes.
- Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica realizada en Santiago de Chile (1962), orientada a articular las tareas de planificación económica con las del sector educativo. En cumplimiento de sus resoluciones, CEPAL y UNESCO crean una División de Planificación Educativa dentro del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), que formó técnicos de los distintos países.
- Conferencia Interamericana de Presidentes celebrada en Punta del Este (1962), que dio origen a la “Alianza para el Progreso”. Puntualmente, entre sus recomendaciones figuró la de enmarcar todos los proyectos financiables externamente en planes de desarrollo. Este hecho propició la creación o fortalecimiento de dependencias nacionales especializadas (Aguerrondo 2007: 5-6; Fernández Lamarra 2006:47-48).

Si se atiende a los énfasis conceptuales y finalistas que marcaron el proceso de instalación de la planificación educativa en la región, se identifica un primer sesgo hacia la satisfacción de la demanda ampliada por educación. A finales de la década de 1950, la universalización del acceso a la enseñanza primaria y –en menor medida- la respuesta a las mayores presiones de las clases medias en aras de la enseñanza media constituían las principales tareas de los planificadores, especialmente referida a los insumos necesarios para la estimación de las soluciones adecuadas (recursos materiales, número de docentes, crecimiento demográfico, etc.). De acuerdo a la fecha estimada para el cumplimiento de un objetivo se estimaban en los planes los requerimientos de locales o maestros. Como demuestran algunos estudios posteriores, esas proyecciones fueron poco certeras, por la escasa calidad de los datos disponibles, pero fundamentalmente por

su énfasis en la demanda social, y el menosprecio analítico de la voluntad política de los gobiernos para asegurar las inversiones necesarias.

Ya en la década de 1960, el foco de la planificación educativa en América Latina se desplaza desde la matrícula y el acceso, hacia los requerimientos nacionales en recursos humanos. Con una metodología puramente normativa (“planificación de recursos humanos”), se procuraba estimar las modalidades y duración de la enseñanza necesarias para satisfacer las demandas del crecimiento económico. Como era previsible, el cambiante entorno de las economías nacionales obstó al éxito de intento de estas características.

Posteriormente, en la década del setenta se ensayó la Presupuestación y Planificación por Programa (PPB), de gran predicamento en Estados Unidos y extendida a diversos sectores de la actividad gubernamental. Básicamente, supuso una nueva negación de los elementos contextuales que impedían el suceso de los planes educativos, procurando soslayar ese análisis mediante un conocimiento técnicamente más ajustado del objeto de la intervención, mayor preocupación por la eficiencia del gasto y la realización de evaluaciones periódicas (Mc. Ginn y Porter 2005).

2.2. El desencanto con los sucesivos intentos reseñados condujo, sobre finales de la década de 1970, a la crisis de los paradigmas y las prácticas imperantes en la planificación educativa en nuestra región. Más allá de ciertos avances en términos de información estadística disponible, la planificación no había logrado constituirse en una herramienta válida y confiable para el desarrollo de las políticas educativas. Fernández Lamarra (2006:50-51) propone que las principales limitaciones de las experiencias verificadas que condujeron a dicha crisis fueron las siguientes:

- utilización de un modelo conceptual-metodológico de carácter esencialmente normativo;
- desarticulación del planeamiento con las otras dimensiones (política y administrativa) que componen el proceso de gobierno;
- planes de educación que eran esencialmente diagnósticos, que se planteaban metas muy ambiciosas sin un análisis de su viabilidad y que muchas veces no coincidían con los problemas analizados en los diagnósticos, con objetivos que surgían de la bibliografía disponible –muchos de ellos producidos por los organismos internacionales, como la Unesco– y no de las realidades nacionales concretas; escaso desarrollo de programas y proyectos específicos, sin el planteamiento de los recursos financieros, humanos y edilicios requeridos; en fin, planes con escasas posibilidades de ejecución y en los casos en que se ejecutaron, falta de documentación sobre su implementación y evaluación;
- desarticulación de las oficinas de planeamiento con los otros sectores ministeriales y, muchas veces, con las actividades educativas;
- escasa o nula participación de los destinatarios de los planes (funcionarios, técnicos, docentes, comunidad, etc.) en el proceso de elaboración de los mismos;
- muy escasa investigación e innovación para generar los conocimientos requeridos para la formulación de los planes;
- tratamiento muy global (de macro planificación) tanto en los diagnósticos, en las metas y en los objetivos como en los programas, sin atender a realidades muy diversas, diferenciadas y específicas en cada una de las regiones de cada país;

- escaso énfasis en los aspectos cualitativos de la educación ya que los planes y trabajos desarrollados tenían un marcado acento cuantitativo.

Paralelamente, a partir de los años ochenta se cuestiona la capacidad y oportunidad de la planificación estatal como instrumento apto para promover el desarrollo. En un contexto de restricción de fines, funciones y aparatos estatales las manifestaciones más ambiciosas de planeamiento aparecían como elementos claramente disfuncionales para la constitución de estados más pequeños, menos costosos y fundamentalmente orientados a la fijación de reglas de juego para la actuación de los protagonistas privados.

Como consecuencia de este doble cuestionamiento, los modelos más pretenciosos de planificación de las décadas anteriores fueron sustituidos durante los años 80s. y 90s. por la promoción de programas y proyectos sectoriales más acotados, por lo general financiados con fondos de instituciones financieras internacionales y objetivos muchos más específicos. El énfasis se trasladó desde la planificación al “management” de la educación. En consecuencia, en lugar de prohiar el surgimiento y consolidación de burocracias de carrera especializadas en el seno de los ministerios de educación, estos proyectos por lo general acudieron a la contratación a término de especialistas en distintas áreas vinculadas al objeto educativo.

2.3. Si bien en algunos países los “planes nacionales de educación” cuentan con una trayectoria mayor, su auge en los últimos años puede ubicarse como un nuevo estadio en el curso de flujo y reflujo de la planeación educativa en América Latina.

Tras la mirada fragmentada que se derivó del financiamiento externo de proyectos y programas en las dos últimas décadas del siglo XX, la construcción de estos planes constituye un giro hacia visiones más comprensivas, complejas y racionales –desde el punto de vista técnico operativo, pero también desde el político y social- del fenómeno educativo, su situación actual, su proyección a futuro y de las estrategias y medidas a arbitrar para el logro de las metas que se definan.

En ese giro han operado las mismas dos fuerzas que identificáramos primero para explicar la implantación de las prácticas de planeación educativa, y luego para dar cuenta de su crisis. En primer término, la variable política: el fracaso de las políticas neoliberales y de su correlato gerencialista en términos de gestión pública, vuelve a hacer oscilar el péndulo hacia un mayor protagonismo de los estados en la orientación de los procesos sociales. No se trata de la restauración de la formulación clásica de estados benefactores sustentados en actividades extensivas de planificación, pero sí del diseño de nuevas modalidades de relacionamiento entre las esferas política y social, que reclaman de un rol extendido de los estados, engarzado ahora en una más amplia participación social y en un diálogo calificado entre política y saber especializado.

En segundo lugar, se registra un nuevo impulso desde los organismos supranacionales –especialmente UNESCO-, en este caso dirigido a recuperar una concepción estratégica e integral del sistema educativo, en pos de la consecución de objetivos que expresan el derecho ciudadano a la educación. Programas del porte de la “Educación para Todos”, aprobado en Dakar en el 2000, y el correlativo Proyecto Regional de Educación para América Latina (EPT/PRELAC) implican la fijación de objetivos y metas específicos, y

un horizonte temporal para su consecución.¹ Por ende, la planificación del desarrollo de los sistemas educativos es un requisito imprescindible.

Como respuesta a estas tendencias – y naturalmente, también a otras de génesis doméstica-, en nuestro continente cuentan con planes nacionales de educación Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Como se verá en el capítulo siguiente, sus respectivos planes difieren entre sí en una serie de variables. Pero en términos generales, todos parten de un diagnóstico de la situación educativa actual, se plantean principios y objetivos a determinado plazo (por lo común cinco o diez años), desafíos para su consecución y una estrategia que, con variantes, suele incluir programas, medidas a adoptar y metas específicas.

II. LOS PLANES NACIONALES DE EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: RACIONALIDAD, ESTRUCTURA Y TEMÁTICAS PRIORIZADAS.

1. Racionalidad política, estrategias de elaboración y arquitectura de los Planes Nacionales de Educación en América Latina.

1.1. En nuestro continente cuentan con piezas estratégicas denominadas “planes nacionales de educación” Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los planes nacionales de educación constituyen una particularidad de las políticas educativas latinoamericanas. A título de ejemplo, no existen construcciones equivalentes en Europa, donde la educación está regida por normas legales – frecuentemente de manera concurrente entre instancias nacionales, regionales y locales- y por planes de índole sectorial o transversal sobre temáticas específicas. En Estados Unidos existe una versión mucho más acotada, que es el Plan Estratégico Quinquenal del Departamento de Educación. Incluso, varios países latinoamericanos no cuentan con una tradición de “planes de educación”, entre los que se cuentan a Argentina, Chile y, hasta el momento, nuestro país.

Si bien en algunos países los “planes nacionales de educación” cuentan con una trayectoria mayor, su auge en los últimos años puede ubicarse como un nuevo estadio en el curso de flujo y reflujo de la planeación educativa en América Latina.

Tras la mirada fragmentada que se derivó del financiamiento externo de proyectos y programas en las dos últimas décadas del siglo XX, la construcción de estos planes constituye un giro hacia visiones más comprensivas, complejas y racionales –desde el punto de vista técnico operativo, pero también desde el político y social- del fenómeno educativo, su situación actual, su proyección a futuro y de las estrategias y medidas a arbitrar para el logro de las metas que se definan.

En ese giro han operado al menos tres fuerzas. En primer término, la variable política: el fracaso de las políticas neoliberales y de su correlato gerencialista en términos de gestión pública, vuelve a hacer oscilar el péndulo hacia un mayor protagonismo de los estados en la orientación de los procesos sociales. No se trata de la restauración de la

¹ Los seis objetivos definidos son: extender la atención y educación de la primera infancia, lograr la enseñanza primaria universal, ofrecer más oportunidades de aprendizaje a jóvenes y adultos, difundir la alfabetización, conseguir la igualdad y paridad entre los sexos en los sistemas educativos, y mejorar la calidad de la educación. El año de referencia para la consecución de estos objetivos es el 2015.

formulación clásica de estados benefactores sustentados en actividades extensivas de planificación, pero sí del diseño de nuevas modalidades de relacionamiento entre las esferas política y social, que reclaman de un rol extendido de los estados, engarzado ahora en una más amplia participación social y en un diálogo calificado entre política y saber especializado.

En segundo lugar, se registra un nuevo impulso desde los organismos supranacionales – especialmente UNESCO-, en este caso dirigido a recuperar una concepción estratégica e integral del sistema educativo, en pos de la consecución de objetivos que expresan el derecho ciudadano a la educación. Programas del porte de la “Educación para Todos”, aprobado en Dakar en el 2000, y el correlativo Proyecto Regional de Educación para América Latina (EPT/PRELAC) implican la fijación de objetivos y metas específicos, y un horizonte temporal para su consecución.² Por ende, la planificación del desarrollo de los sistemas educativos es un requisito imprescindible.

Tercero, la nueva generación de leyes que regulan la educación en la región han tendido a constituir marcos programáticos y a encomendar misiones específicas a las autoridades de la enseñanza, susceptibles de ser encaradas por la vía del plan (López 2007, Bentancur 2008a). En puridad, en varias de estas leyes se encuentran los principios y fundamentos desarrollados luego en una formulación estratégica.

Como respuesta a estas tendencias, los planes nacionales de educación traslucen la revalorización del rol de los estados en la enseñanza y la necesidad de otorgar sentido, dirección, lógica interna y un horizonte temporal determinado a las políticas educativas a emprender. Pero las demandas por los planes van más allá de aquellos requisitos de racionalidad y previsibilidad, y de estos imperativos legales. Expresan también un consenso bastante extendido en nuestras sociedades sobre la conveniencia de que estos lineamientos se conviertan en políticas de estado y trasciendan los períodos de gobierno, en virtud de las consabidas razones que fundamentan la necesidad de sostener los esfuerzos que se definan por un lapso apreciable para poder visualizar y ponderar los efectos de las políticas educativas, y favorecer su eficacia. Estas pretensiones temporales requieren, por lo general, de una legitimación política y social y de un entramado de apoyos que exceden largamente los demandados para una ley o un programa educativo específico. Por ello, la construcción de los planes supone una ecuación determinada compuesta por tres factores: los apoyos político - partidarios, los respaldos de los actores sociales y profesionales ligados a la educación, y los saberes y destrezas técnicas necesarios para plasmar los acuerdos en un plan viable y pertinente. Naturalmente, la legitimidad ciudadana y social más amplia resultará, en buena medida, de un equilibrio apropiado de los anteriores.

1.2. Una primera constatación sobre los planes educativos en vigencia en varios países de América Latina guarda relación con sus distintas matrices de elaboración. Estas corresponden, en líneas generales, a dos **modelos de construcción de los planes**, que dan cuenta de variantes en la ecuación política – sociedad – técnica. Uno de esos modelos es de naturaleza político – societal; otro constituye una manifestación de la planificación gubernamental para el sector, en clave tecnocrática. En el primer caso, el

² Los seis objetivos definidos son: extender la atención y educación de la primera infancia, lograr la enseñanza primaria universal, ofrecer más oportunidades de aprendizaje a jóvenes y adultos, difundir la alfabetización, conseguir la igualdad y paridad entre los sexos en los sistemas educativos, y mejorar la calidad de la educación. El año de referencia para la consecución de estos objetivos es el 2015.

plan ha sido producto de un proceso, por lo general prolongado en el tiempo y dotado de múltiples instancias de diversa índole – consultas, foros, asambleas- en las que concurrieron una pluralidad de actores ligados de manera más o menos estrecha con el mundo de la educación. Es el caso de los planes de Colombia y Costa Rica, entre otros. El modelo alternativo, correspondiendo a una hechura de políticas más clásica, se ha restringido a un ejercicio de autoridad de los gobernantes de turno, basado en su legitimidad representativa y complementado, en todo caso, con mecanismos más acotados de consultas a expertos o actores relevantes. A esta modalidad de elaboración corresponde el plan mexicano y, en menor medida, el brasileño. Esta contradicción se corresponde con sendas estrategias de planificación: la correspondiente al modelo de planificación estratégico – situacional, en el primer caso, y con la planeación normativa, en el segundo, con sus respectivos supuestos filosóficos dialécticos y positivistas.

También varían de país en país la **extensión** de cada una de las piezas documentales (de las treinta y un páginas del plan paraguayo a las trescientas ochenta y seis del plan de la República Dominicana) y a su **horizonte temporal** (desde el plan quinquenal atado a una administración de gobierno en México, hasta la proyección hacia los años 2020 y 2021 en Paraguay y El Salvador, respectivamente). En términos generales, la media se sitúa en el entorno de los diez años.

En la mayor parte de los planes se incorpora un capítulo o sección destinado al **diagnóstico** o “línea de base” de la situación educativa nacional, por lo general respaldado en información de naturaleza cuantitativa sobre variables tales como la matrícula, las tasas de cobertura, los índices de deserción, el financiamiento educativo, etc.

Más allá de los tramos destinados al diagnóstico de los sistemas educativos, los planes cuentan con dos componentes fundamentales, uno de naturaleza programática y otro estratégico – operativo. Con variantes, el primer componente comprende la fundamentación del Plan, y el otro el repertorio de medidas ordenadas en torno a líneas estratégicas, objetivos, etc.

Es notoria la variación en el peso relativo de uno y otro componente en los distintos planes nacionales relevados. En ciertas experiencias, la presentación de los **fundamentos** del plan es extensa y detallada (Colombia, Costa Rica, Ecuador), en otras muy escueta (Brasil o México). Por lo general, la fundamentación consiste en la elucidación de la visión, la misión y los propósitos generales o principios rectores, conforme a los cánones del planeamiento estratégico. Se incluye frecuentemente en estos ítems referencias a normas constitucionales o legales que definen las funciones del sistema educativo y las responsabilidades estatales. Pero en otros planes se va más allá, y se incursiona decididamente en la definición conceptual de aspectos nodales como la calidad y la equidad educativa, en la medida en que son susceptibles de versiones y concepciones alternativas. Se explicita, así, el marco valorativo desde el cual se construye el plan (Perú), e incluso en algunos planes se consignan a texto expreso sus fuentes filosóficas (Costa Rica).

2. Las temáticas y orientaciones priorizadas en los Planes Nacionales de Educación.

La compulsa de los planes de educación vigentes arroja también un catálogo de temas sustantivos que han sido objeto de tratamiento, lo que permite delinear ciertas tendencias relativamente novedosas sobre los rumbos de las políticas educativas en América Latina.

2.1. Indiscutiblemente, el concepto estelar sobre el cual se asientan los planes relevados es el ***derecho a la educación***. Todos los planes recogen a texto expreso esta concepción, reconociendo potestades de los ciudadanos y de la comunidad, y las consiguientes contrapartidas en responsabilidades y obligaciones estatales. Están muy extendidas las referencias a una enseñanza pública, gratuita, incluyente y de calidad. Consecuentemente, las funciones atribuidas a la educación refieren, con variantes en su formulación, al concepto de desarrollo integral de las personas. Puede advertirse en este aspecto cardinal cierta hegemonía, de reciente cristalización, de concepciones y desarrollos largamente madurados en diversas instancias supranacionales a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

2.2. En los planes educativos de la presente década la formulación general del derecho a la educación se complementa con la reivindicación de una ***amplia gama de derechos humanos de nueva generación***. En ellos se reconoce en toda su extensión la diversidad individual y de grupos de cualquier categoría (cultural, étnica, etc.), como así también la de contextos sociales, que deberá ser considerada y respetada en el proceso de enseñanza – aprendizaje. Asimismo, se introducen como fines u objetivos de la educación el desarrollo de actitudes y valores positivos y de una formación adecuada en temáticas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, la tolerancia y la cultura de la paz y las instituciones democráticas.

2.3. A pesar de la novedad de estos planes, y en razón de los rezagos de los sistemas educativos latinoamericanos, todavía ocupan un lugar importante en sus prioridades y objetivos las denominadas políticas educativas “clásicas” o de primera clase, que apuntan a ***la expansión de la matrícula y el acceso***, especialmente a la extensión del ciclo preescolar, la universalización de la educación media básica o fundamental, la expansión progresiva de la cobertura en el tramo medio – superior y la enseñanza de adultos que no completaron los ciclos obligatorios.

2.4. Trasluciendo la ya referida incidencia de la “Educación para Todos”, la ***equidad educativa*** entre estudiantes de distinta procedencia social figura como un objetivo principal en todos los planes. Se presenta como una categoría que comprende, naturalmente, el acceso al sistema educativo, pero también la permanencia en el mismo, la recuperación de estudiantes que abandonaron el sistema y el desempeño en términos de aprendizajes efectivos. Su correlato en términos de acciones está constituido por complementación de políticas universales con acciones afirmativas dirigidas a los grupos vulnerables, a las que por lo general se les agrega la articulación con un conjunto más amplio de políticas sociales y económicas que favorezcan la inclusión.

La ***calidad*** de la enseñanza figura, como era esperable, como el otro objetivo jerarquizado. Su formulación es eminentemente multidimensional: aunque con énfasis variables, en los distintos planes se la relaciona –operativamente- con los niveles de

aprendizaje conquistados por los estudiantes, pero también con la formación ciudadana y la pertinencia social de los saberes, conforme al contexto geográfico y la coyuntura histórica. En varios casos también se incluye la dimensión internacional, en cuanto se valora que una educación de calidad debería colocar al estudiante en condiciones de responder a las oportunidades y retos de una sociedad globalizada. Paralelamente, suele demandarse una enseñanza de calidad tanto en sus procesos como en sus resultados.

2.5. Un conjunto de objetivos y medidas relacionados a la **cuestión docente** figura también en un sitio destacado en todos los planes. En cuanto a la formación, se deduce una orientación hacia la renovación pedagógica y un énfasis en la formación en competencias, que se extiende al rediseño de los marcos curriculares. Se reconoce también la importancia de condiciones dignas de trabajo y de una remuneración adecuada. Se registra, asimismo, una notoria tendencia en varios planes nacionales hacia la evaluación de los desempeños docentes.

2.6. Los planes suelen consagrar **nuevas modalidades de descentralización** de las potestades educativas. Ya no se trata de los consabidos traspasos de responsabilidades, establecimientos y planteles docentes desde instancias nacionales a otras territoriales que pautaron los años noventa en la región, sino del empoderamiento de las instituciones educativas de base. Por lo general, los planes contemplan una mayor autonomía de las escuelas con el objetivo de favorecer su adaptación al contexto específico en el que desarrolla su actividad, y correlativamente, una mayor participación de los docentes, de las familias y de otros actores sociales en la vida escolar.

2.7. Dos cuestiones transversales aparecen de manera recurrente en los distintos planes: la vinculación entre la formación técnica y el trabajo, y el rol de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

La **formación técnico - profesional** aparece claramente revalorizada en esta nueva generación de planes educativos. Se reivindica a texto expreso la necesaria vinculación de la enseñanza con el mundo del trabajo, tanto en calidad de expresión de un derecho individual de los estudiantes, como en su carácter de condición para el desarrollo económico nacional. También en este apartado puede relevarse una clara orientación hacia la formación en competencias.

Las **TICs**, por su parte, figuran en un lugar de privilegio en casi todos los planes en una doble condición. Por un lado, como un recurso didáctico apto para promover niveles de aprendizaje superiores, y su distribución social más equitativa. Por otro, en condición de objeto de estudio de particular significación, como destreza específica a adquirir, y en tanto componente central de la nueva sociedad de la información y el conocimiento.

2.8. La **gestión del sistema educativo** figura en la totalidad de las piezas documentales revisadas, bien como un capítulo fundamental de las transformaciones a emprender, o como un requisito necesario para el éxito de otras reformas.

En términos generales se la vincula con cuatro caracteres: eficiencia, entendida como la mejor utilización de los medios asignados para la consecución de los fines educativos; coherencia, mediante la articulación del accionar de los diferentes organismos con competencias directas o indirectas en la temática; democratización, incorporando las

perspectivas de la comunidad educativa; y transparencia, de manera de posibilitar el contralor político y social de la acción de las autoridades.

Adicionalmente a estas estrategias generales de mejora de la gestión, se reiteran objetivos y medidas destinadas a perfeccionar las capacidades gerenciales y administrativas de los Ministerios de Educación de cada país, en tanto organismos dotados de las máximas responsabilidades y competencias sobre el sector.

2.9. Un **financiamiento educativo** en incremento, o al menos suficiente para asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos de los planes, aparece en cada una de las unidades analizadas. Es significativo que en prácticamente todas ellas se haga énfasis en la naturaleza pública de esas inversiones y en la responsabilidad estatal correspondiente, tras una década en que la expansión del gasto educativo era propuesta como resultado de la conjunción de esfuerzos públicos y privados (esto es, de las familias y los estudiantes).

Un par de países – Ecuador y Perú – proponen una meta financiera concreta, establecida en el 6% del PBI que debería destinarse a la educación (el mismo porcentaje definido por la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005 en Argentina).

2.10. Por último, todos los planes incluyen **mecanismos de información, seguimiento y evaluación** de la estrategia de políticas a desarrollar, para lo cual se establecen procedimientos y metas esperables de cada programa de acción. La evaluación es efectuada tanto por las instituciones especializadas creadas años atrás, que operan según patrones técnicos, como también por los nuevos espacios u organismos de naturaleza societal, que por lo general expresan la continuidad de las experiencias participativas que alumbraron a varios de los planes.

III. ¿EXPRESAN LOS PLANES NACIONALES DE EDUCACIÓN UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA?

1. El antecedente: las reformas educativas de los años noventa

Durante la década del '90, los gobiernos de la mayor parte de los países de América Latina definieron e implementaron transformaciones de entidad en sus sistemas educativos, vinculadas a aspectos medulares como las modalidades de gestión, el mejoramiento de la calidad y equidad y la reestructuración de las formas de financiamiento. Por su amplitud y expresión sistemática, estas transformaciones fueron categorizadas como “reformas educativas”, y correspondieron a una tendencia que ha sido identificada como una “ola de reformas” que se extendió por todo el subcontinente (Gajardo 1999).

Desde una mirada politológica, se han relevado en esa generación de reformas varios atributos de destaque (Bentancur 2007):

a) El doble movimiento del cuerpo principal de las transformaciones: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas por medio de la definición de los contenidos curriculares comunes y constituir sistemas inéditos de seguimiento y evaluación; por otro centrífugo, al descentralizar la administración

(apuntando a la gestión) y la currícula (con fines de calidad educativa), propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos.

b) Los dos momentos del ciclo de las reformas, que se compadece con las dos generaciones de reforma del estado: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); la segunda, con acento en las construcciones institucionales (evaluación, programas especiales, políticas compensatorias, etc.)

c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva.

d) La introducción de principios empresariales en la gestión del sistema educativo, tales como la competencia por recursos escasos (cuasimercados), la constitución de incentivos para instituciones y docentes y la subvención de la demanda; y

e) la rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación, con un re-direccionamiento de aquéllas (desde la educación superior hacia los tramos anteriores) y la expansión de los roles de los particulares (familias, empresas).

Sin duda, esas políticas educativas han dejado huellas en los sistemas educativos de la mayor parte de los países del subcontinente, e incluso en algunos de ellos han transformado la misma matriz histórica y ejes constitutivos de los mismos (el ejemplo más claro es el de Chile).

2. Los planes de educación: continuidades, alteraciones e innovaciones

Una década más tarde, y ante el ambicioso diseño, la vasta latitud temática y el extendido horizonte temporal que denotan los planes de educación aprobados en varias naciones latinoamericanas corresponde preguntarse si nos encontramos frente a un modelo alternativo de políticas públicas en ciernes, dotado de finalidades y estrategias distintas de las precedentes.

A la fecha, esta pregunta no admite una respuesta concluyente. Esto es así porque estamos comparando intervenciones estatales con distintos grados de implementación y evaluación. En tanto las reformas de los años noventa ya han desplegado todos sus efectos y han sido objeto de múltiples juicios de valor, los Planes –por su propia naturaleza- expresan objetivos y estrategias deseables pero de incierta materialización, por corresponder al futuro. Y aún en los casos en que las políticas nacionales efectivamente han comenzado a desarrollar sus premisas, el escaso tiempo transcurrido no permite la formulación de juicios definitivos. Por tanto, a la fecha sólo estamos en condiciones de cotejar políticas implementadas, por una parte (las de la década anterior), con programas de acción, por otra (los Planes), hecho que invita a la prudencia en el análisis.

Con esta salvaguarda, puede postularse que los Planes representan al mismo tiempo continuidades, adaptaciones y novedades importantes con respecto a las políticas

precedentes. En el primer rubro, deben apuntarse la permanencia de ítems de la “primera generación” de las políticas educativas como la matrícula y el acceso, y de conceptos centrales en los años 90s. como la calidad y la equidad educativa. Estas continuidades denotan la importancia intrínseca de todos ellos, que los mantiene firmemente alojados en todas las agendas educativas, pero también dan cuenta de la insuficiencia de las “reformas” promovidas para su mejoramiento. A pesar de los significativos esfuerzos políticos, económicos y técnicos invertidos para el mejoramiento de los aprendizajes y de su distribución social, los déficits en esos rubros generan igual o mayor preocupación que diez años atrás (Bentancur 2008b:342).

Otros grandes lineamientos de políticas precedentes aparecen ahora resignificados. Merece citarse aquí la gestión de la educación, en la medida en que los pasos dados hacia su tecnificación se complementan ahora con una atención creciente por su transparencia y democratización, a través de una más amplia participación en la formulación de las políticas y la creación de instancias sociales de seguimiento y evaluación. Es también el caso de la descentralización, que privilegió el pasaje de competencias y responsabilidades desde los Estados nacionales a jurisdicciones regionales en los años anteriores, y ahora se reorienta a la jerarquización de los centros educativos como espacios de decisión y participación. En tanto se reconoce a estos como sujetos privilegiados de los cambios pero en una perspectiva sistémica, es un movimiento que se presenta como alternativa tanto a las visiones exclusivamente jerárquicas de reforma de los años setenta, en un extremo, como a las perspectivas radicalmente “basistas” del ulterior modelo de “escuelas eficaces” en el otro.

En el apartado de novedades de macropolíticas introducidas por los Planes se incluyen las definiciones sobre la responsabilidad principal de los Estados en el financiamiento adecuado de sus sistemas educativos. Si bien el financiamiento estatal ha sido el patrón histórico predominante en América Latina, ya no se advierte la dilución de este compromiso en el híbrido público – privado que se prohibaba en la década anterior a partir de la influencia de algunos organismos supranacionales, que predicaban por un mayor compromiso de las familias y de las empresas en el mantenimiento de la enseñanza. Corresponde también citar al énfasis puesto en la formación técnica profesional –por lo general descuidada en la etapa inmediata anterior- y a la capacitación en el empleo de las nuevas tecnologías, manifestaciones probablemente ligadas al nuevo empuje de las concepciones desarrollistas en varios países de la región. Por su parte, la referida incorporación de los derechos humanos de nueva generación (vinculados a la diversidad, tolerancia, medio ambiente, etc.) tanto entre los objetivos de la enseñanza impartida como en sus contenidos programáticos implica un ensanche del horizonte finalista de la educación.

Pero sin duda la principal aportación de los Planes es la incorporación del “derecho a la educación” como idea fuerza orientadora de las funciones del sistema educativo y de las políticas educativas a implementar (frecuentemente recogida también en nuevas leyes de educación en varios países). Es cierto que el empoderamiento de los ciudadanos y la expansión de las responsabilidades estatales que supone esta idea tiene -en principio- un rango declarativo. A las normas jurídicas denominadas como “programáticas”, esto es, aquellas que establecen objetivos sociales generales y deseables y suponen una actividad estatal para su consecución, se les imputa comúnmente su escasa aplicación y

efectividad, dado que no se establecen consecuencias legales para una eventual omisión gubernamental. Este escepticismo sería extensible, a priori, al catálogo de derechos y garantías educativas incluidos en los planes en estudio.

Sin embargo, en una interpretación de naturaleza política la importancia de estos axiomas no puede soslayarse, al menos en dos planos:

- a) Las definiciones programáticas incluidas en los Planes constituyen un escenario político – institucional de responsabilización a los gobiernos futuros por la concreción plena del derecho a la educación de todos los habitantes de cada país, y habilita las demandas alineadas con aquél de estudiantes, padres, educadores y organizaciones de la sociedad civil.
- b) Asimismo, constituyen una hoja de ruta inexorable para la formulación de políticas educativas, en la medida en que se determinan claramente fines, objetivos, procedimientos e incluso metas, constituyendo un marco estratégico explícito y abierto al contralor político y social.

¿Puede entonces constituir el derecho a la educación un nuevo “concepto estelar”³ capaz de alinear una nueva generación de políticas educativas en América Latina? Como anticipamos, esta pregunta debe mantenerse abierta. Pero no puede pasar inadvertido que estamos ante una inflexión en la orientación de nuestros sistemas educativos, asentada en un renovado protagonismo estatal, en la ampliación del horizonte temporal de las intervenciones, y en la reivindicación de los derechos ciudadanos en la esfera de la enseñanza. Naturalmente, su traducción efectiva en una formulación de políticas comprehensiva, sistemática y eficiente requerirá de importantes dosis de apoyos políticos, sustentos sociales y destrezas específicas, que la planificación ambienta pero no puede asegurar.

³ Tomo este concepto en el sentido que le otorgó Braslavsky (1999) refiriéndose a las reformas educativas de los noventa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERRONDO, Inés. 2007. *Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)*. IIPÉ-UNESCO, Bs. As.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- BENTANCUR, Nicolás. 2008a. “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”, en *Revista Debates*, v. 2, n. 2 (p. 272-298). ISSN 1982-5269. Porto Alegre.
- _____. 2008b. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Udelar-FCS-ICP-CSIC, Montevideo.
- _____. 2007. “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay”, en *Cuadernos del CLAEH* n° 93.
- BRASIL, Congreso Nacional. 2000. *Plan Nacional de Educación 2000 – 2010*.
- BRASLAVSKY, Cecilia. 1999. “Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo”, en *Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana, Bs. As.
- COLOMBIA, Asamblea Nacional por la Educación. 2006. *Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2015*.
- COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (CIDE). 1965. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Tomo III: Síntesis de Planes Sociales*. Montevideo.
- COSTA RICA, Ministerio de Educación Pública. 2003. *Plan de Acción de Educación para Todos 2003 -2015*.
- ECUADOR, Ministerio de Educación y Cultura. 2006. *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006 – 2015*.
- EL SALVADOR, Ministerio de Educación. 2005. *Plan Nacional de Educación 2021*.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. 2006. “Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas”, en N. Fernández L. (comp.), *Política, planeamiento y gestión de la educación. Modelos de simulación en Argentina*. EDUNTREF, Bs. As.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto e Inés AGUERRONDO. 1991. “La planificación educativa en América Latina”, en *El Planeamiento educativo como instrumento de cambio*. Troquel, Bs.As.
- GAJARDO, Marcela. 1999. *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile.
- LÓPEZ, Néstor. 2007. *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. IIPÉ-UNESCO, Bs. As.
- MARSHALL, T. H. 1965. *Class, citizenship, and social development*. Doubleday, New York.
- Mc. GINN, Noel y Luis PORTER G. 2005. “El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* vol. XXXV nros. 3-4.
- MATUS, Carlos. 1972. *Estrategia y plan*. Siglo XXI Editores, México.
- _____. 1987. “Planificación y Gobierno”. *Revista de la Cepal* n. 31.
- MEXICO, Secretaría de Educación Pública. 2007. *Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012*.
- MISHRA, Ramesh. 1989. “El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá”, en R. Muñoz del Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Alianza Universidad, Madrid.

PARAGUAY, MEC – CONEC. 2008. *Plan Estratégico de Educación 2008 – 2020*.
PERU, Ministerio de Educación. 2005. *Plan Nacional de Educación para Todos 2005 – 2015*.
REPUBLICA DOMINICANA, Secretaría de Estado de Educación. 2003. *Plan Estratégico 2003 – 2012*.
RODRÍGUEZ MORENO, María Mar. 2003. *La metamorfosis del cambio educativo*.
AKAL, Madrid.