

5. La evolución de la planificación educativa en el contexto de América Latina

Marco Aurelio Navarro Leal

RESUMEN

El ensayo tiene como propósito revisar la evolución de la noción de planificación educativa en el contexto de América Latina, desde su nacimiento en la década de los cincuenta hasta la actualidad. El estudio se hace a través de textos publicados en los que sus autores hacen explícita su concepción de esta disciplina al relacionarla con las políticas educativas. El trabajo se divide en cuatro apartados: los orígenes de la planificación educativa, el optimismo educacionista, el desencanto por la educación, hacia una nueva planificación y se finaliza con una recapitulación que muestra una síntesis de los principales rasgos que caracterizan la evolución.

Palabras clave: planificación educativa; educación y desarrollo; América Latina.

5. The evolution of educational planning in the context of Latin America

Marco Aurelio Navarro Leal

ABSTRACT

The purpose of this essay is to review the evolution of the notion of educational planning in the Latin American context, from its inception in the decade of the fifties to actual times. Analysis is done through publications where authors have made explicit their concepts about the discipline when related to educational policies. The work is divided into four sections: origins of educational planning, the educationalist optimism, the disenchantment of education, towards a new educational planning; the essay ends with a recapitulation that brings about the main features of its evolution.

Key words: educational planning; development education; Latin America.

5. A evolução do planejamento educacional no contexto da América Latina

Marco Aurelio Navarro Leal

RESUMO

O objetivo do ensaio é revisar a evolução da noção de planejamento educacional no contexto da América Latina, desde seu nascimento na década de 1950 até a atualidade. O estudo é feito por meio de textos publicados nos quais seus autores explicitam sua concepção dessa disciplina ao relacioná-la com as políticas educacionais. O trabalho divide-se em quatro seções: as origens do planejamento educacional, o otimismo educacional, o desencanto com a educação, rumo a um novo planejamento e termina com uma recapitulação que mostra uma síntese das principais características que caracterizam a evolução.

Palavras-chave: planejamento educacional; educação e desenvolvimento; América Latina.

5. L'évolution de la planification de l'éducation dans le contexte de l'Amérique latine

Marco Aurelio Navarro Leal

RESUMÉ

L'objet de cet essai est de passer en revue l'évolution de la notion de planification de l'éducation dans le contexte de l'Amérique latine, depuis sa naissance dans les années 1950 jusqu'à nos jours. L'étude se fait à travers des textes publiés dans lesquels leurs auteurs expliquent leur conception de cette discipline en la reliant aux politiques éducatives. L'ouvrage est divisé en quatre sections: les origines de la planification de l'éducation, l'optimisme de l'éducation, le désenchantement de l'éducation, vers une nouvelle planification et se termine par une récapitulation qui montre une synthèse des principales caractéristiques qui caractérisent l'évolution.

Mots clés: planification de l'éducation; éducation et développement; Amérique Latine.

1. Introducción

Así como los sistemas educativos de las naciones van sufriendo ajustes de acuerdo con las prioridades establecidas por sus gobiernos en distintos momentos de la historia, la planificación de aquellos también se transforma para hacer frente a los desafíos que le son planteados. Si bien la planificación, tradicionalmente fue vista como un vehículo unidireccional para la implementación de las políticas educativas, o como una técnica social ideológicamente neutra, en épocas más recientes se puede percibir como el vínculo entre los distintos grupos de interés educativo; a saber, comunidades, padres de familia, profesores, estudiantes, empleadores, investigadores y, por supuesto, los políticos, para llevar a cabo un cambio planeado. Es propósito de este ensayo revisar la evolución que esta ha tenido en América latina, en el contexto del desarrollo de las políticas educativas, para lo cual se visitaron distintas fuentes bibliográficas que han sido relevantes para este fin.

2. Orígenes de la planificación educativa

La planificación educativa como un hecho social ha existido desde la antigüedad, si se considera que las civilizaciones siempre han realizado ciertos ajustes para educar a los distintos segmentos poblacionales, según sus funciones: guerreros, sacerdotes, gobernantes, esclavos. Pero como campo de estudio y actividad profesional ganó reconocimiento al iniciar la década de los sesenta, con la creación en 1963, del Instituto Internacional para la Planificación Educativa por parte de la UNESCO, en París, como respuesta al surgimiento de los primeros estudios que dieron pie a la economía de la educación. El primer director de esta institución la definió de la siguiente manera:

(...) la planificación educativa, en su sentido genérico más amplio, es la aplicación del análisis racional, sistemático, al proceso de desarrollo educativo con el objeto de hacer a la educación más eficaz y eficiente al responder a las necesidades y metas de sus estudiantes y la sociedad (...) la planificación educativa es ideológicamente neutra. Sus metodologías son suficientemente flexibles y adaptables para acomodarse a situaciones que difieren ampliamente en ideología, nivel de desarrollo y forma de gobierno. Su lógica básica, conceptos y principios son universalmente aplicables, pero los métodos prácticos para aplicarlos pueden ir desde lo crudo y simple hasta lo altamente sofisticado, dependiendo de las circunstancias (Coombs, 1970, p. 14).

Algunos autores mencionan que la planificación educativa es creación de América Latina (Gale, 1973; Schilfelbein, 1981) por haberse originado en una reunión de ministros de economía llevada a cabo en Lima, Perú, en 1956 y en la que se reconocía la necesidad de un crecimiento planificado de los sistemas educativos de la región. El hecho es que en buena medida la percepción que en ese entonces se tenía, en mucho coincidía que se trataba de una técnica ideológicamente neutra.

3. El optimismo educacionista

Como consecuencia de lo anterior, para los gobiernos de América Latina, como para otros de países en vías de desarrollo, la educación encerraba una promesa; de acuerdo con las formulaciones de la economía de la educación, ésta ya no debería considerarse un gasto, sino una inversión redituable para el desarrollo, entendido en ese entonces como crecimiento económico. Las tareas de la planificación educativa consistían en la elaboración de aquellas proyecciones y presupuestos que permitieran prever los requerimientos escolares necesarios para acelerar la expansión de los servicios educativos.

En el libro de Laurence Gale (1973) publicado inicialmente en Inglaterra en 1969, con el título de *Education and development in Latin America*, el autor refiere que el año de 1956 puede ser considerado como un año clave para la educación en Latinoamérica, en este, la Organización de Estados Americanos

colaboró con UNESCO en la instalación de una conferencia sobre Educación Libre y Obligatoria celebrada en Lima, en la que los ministros de educación reconocieron la esterilidad de este sector al no estar vinculado a la economía, por lo que recomendaban la adopción de métodos de planificación.

En los años siguientes hubo otras conferencias sobre educación y planificación, y

En 1961, la Alianza para el Progreso, en un plan de diez años determinó las metas a lograr para hacer de la enseñanza un instrumento eficaz de progreso. En 1962, la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Social publicó la Declaración de Santiago de Chile (Gale, 1973, pág. 38).

Esta Declaración fijó la agenda de los gobiernos de la región respecto a la educación, con metas a alcanzar para 1970, entre otras: instrucción primaria universal, triplicar la matrícula de secundaria, duplicar la matrícula universitaria, aplicar en educación no menos del 15 % de los fondos provenientes de la Alianza para el Progreso y un 4 % del Producto Interno Bruto. Así, ese libro de Gale (1973) está dedicado a construir una relatoría pormenorizada de las actividades realizadas en cada país, para avanzar sobre estas metas. Huelga decir que la mirada estaba puesta sobre la relación de la educación con la economía en tanto factor de modernización y progreso. Esto explica las razones que llevaron a los economistas a incursionar en las filas de la planificación educativa y explica también la razón por la que el primer plan de desarrollo educativo de México, el llamado Plan de Once Años, en 1959, se haya elaborado en el Banco de México y no en la Secretaría de Educación Pública (Benveniste, 1970).

En esta perspectiva, al iniciar la década de los setenta, la Secretaría de Educación Pública editó una colección llamada SEP-Setentas y en esta publicó algunos trabajos relacionados con reformas e innovaciones educativas de distintos países, pero también otros estudios de interés general, como los dos tomos del título *Evolución reciente de la educación en América Latina* (UNESCO, 1976). La primera versión de este documento fue una edición mimeografiada en 1974 por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile. En esta se analiza la evolución cuantitativa de los sistemas educativos de la región,

describe tanto la matrícula en los distintos niveles escolares, así como los esfuerzos dedicados por 12 países de la región a la expansión del sector educativo. En la idea, claro, de que a una mayor escolaridad correspondía un mayor progreso.

En 1971, el libro titulado *Educación y desarrollo en América Latina* tuvo un cierto nivel de circulación. Su argumentación principal era la necesidad de un enfoque de planificación de recursos humanos como medio para que la educación tuviera una contribución efectiva al desarrollo de América Latina. En la introducción de este se puede observar la idea de la modernización. Eduardo Trejos argumentaba que en la

(...) etapa de desarrollo que vive América Latina impone (...) tener definido con claridad el rol que le cabe cumplir a nuestros sistemas educacionales (...) en relación con el cambio valorativo que sufre una sociedad tradicionalista al transformarse en una sociedad moderna (1971, p. 10).

En diciembre de 1979, en la Ciudad de México, UNESCO realizó la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América latina y el Caribe; la organización contó con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos, de acuerdo a la relatoría de José Blat Gimeno (1981), la cual inicia con un recuento de la evolución de la situación educativa en las dos décadas previas, la expansión, las reformas y el financiamiento; para terminar con una explicación sobre las grandes orientaciones generadas por esta conferencia, las cuales giraban en torno a

(...) equidad, igualdad soberana, interdependencia, interés común y cooperación entre todos los Estados, independientemente de su sistema económico y social, que corregirá las desigualdades y rectificará las injusticias actuales, permitirá eliminar la brecha creciente entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo y asegurará a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social creciente en la paz y la justicia (Blat Gimeno, 1981, p. 201).

Esta reunión de México fue el punto de partida para lo que tomó la forma de Declaración de México, que dio lugar al Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe. En dicha Declaración se indicaba la importancia de la educación para impulsar el desarrollo, se aseguraba que "(...) ningún país podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación" (Carreño Rivero, 2016, p. 67). Asimismo, este consensuado proyecto se planteaba ambiciosas metas a cumplir en un término de dos décadas, metas que, en el fondo no solo eran del ámbito educativo, sino también social, en tanto que sus principales argumentos eran los de reducir las profundas y lacerantes desigualdades de las sociedades latinoamericanas. Si bien los resultados no fueron los esperados, tanto por la crisis económica de los ochenta y sus secuelas, los esfuerzos desplegados dieron lugar tanto al desarrollo de distintos estudios y enfoques de planificación educativa, como a la formación de planificadores de la educación.

4. El desencanto por la educación

Las décadas de los sesenta y setenta vieron en América Latina una expansión inédita de sus sistemas escolares, así como las primeras reformas orientadas hacia una diversificación por sectores económicos (educación industrial, agropecuaria, pesquera, forestal, de servicios técnicos). Sin embargo, también aparecieron algunas miradas escépticas, no solo hacia la sobrevaloración de la educación para la modernización y el desarrollo, sino también hacia la planificación que la apoyaba. Distintas publicaciones dieron cuenta de un cierto desencanto, tanto por los resultados alcanzados por las políticas desarrollistas y su correlato educacionista (Pérez Rocha, 1983), como por el pesimismo reproductivista (Tedesco, 1983).

En el plano internacional se han distinguido señalamientos que en su momento han sido importantes para repensar el rumbo de la planificación. Por ejemplo, en 1971, en un seminario relacionado con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en Europa, Kjell Eide de Estados Unidos y Thomas Green de Inglaterra, lanzaban un enjundioso ataque contra los modelos cuantitativistas de las décadas anteriores, advirtiendo que estos, por sus limitaciones, ya no servían para la política pública durante los setenta, había que investigar –entre otras cosas— quié-

nes eran los alumnos y sus maestros y además reconceptualizar a la educación, ya que esta no era simplemente capacitar para el empleo (Green, 1971).

Lo anterior hizo que, durante la década, los estudios para la planificación se movieran prioritariamente en dos direcciones: por una parte, aquellos de carácter administrativo-financiero, cuyo locus era lograr una mayor eficiencia en la utilización de recursos escasos; y por otra estuvieron presentes los estudios de carácter estratégico, que se enfocaban hacia el análisis de proyectos de sociedad y del papel de la educación en estos. Reviviendo en los hechos, aquella vieja discusión entre los planificadores que se tipificaba con antinomias tales como planificación asignativa versus planificación innovativa (Pallán, 1979), o como planificación técnica versus planificación política. Indudable es el hecho de que los planificadores hayan tomado partido y esto se hiciera notorio no solo en sus enfoques, sino también en su lenguaje, en sus métodos y hasta en sus posiciones políticas. A objetos distintos correspondieron también disciplinas auxiliares diferentes; mientras unos recurrieron a los campos de la administración, organización, finanzas y modelación matemática, otros recurrieron a la Sociología, la Ciencia Política y la Economía.

Hacia 1976, en un seminario internacional organizado por el Instituto Internacional para la Planificación Educativa de la UNESCO, bajo el título de *Las estrategias de enseñanza-aprendizaje y la planificación educativa*, se argumentaba que "(...) aunque la distinción entre lo cuantitativo y lo cualitativo en el desarrollo de la educación es problemática (...) la planificación educativa ha estado en el pasado mayormente preocupada con problemas relacionados con ajustes cuantitativos" (Weiler, 1978, p. 12).

Hacia finales de la década de las reformas educativas, los setenta, y al mismo tiempo de las devaluaciones monetarias y de los precios internacionales del petróleo, que consignan el ingreso a una crisis de la economía a nivel mundial, se desarrollaron otros seminarios importantes, como uno convocado por académicos ingleses, para revisar la política educativa del Banco Mundial (Navarro Leal, 1980) y otro convocado por el Instituto Internacional para la Planificación Educativa de UNESCO (Weiler, 1980). En ambos se hacen planteamientos en el sentido de que la política educativa y la planificación que de esta se desprende, debe estar mayormente basada

en los requerimientos específicos del desarrollo de las sociedades, para lo cual es imperioso el reconocimiento de las características económicas, culturales y políticas locales.

En diversos estudios se señalaron y denunciaron las limitaciones de los enfoques iniciales basados en las ópticas reduccionistas de la ingeniería de sistemas y de las posiciones economicistas (Navarro Leal, 1987); también se ha criticado el conservadurismo de los enfoques gerenciales de la administración de las empresas productivas; aún más, se ha afirmado en varios foros que la planificación educativa se ha estancado en una crisis tanto de identidad como de legitimidad (Levin, 1988; Moncada, 1982).

En 1979, el Centro de Estudios Educativos y ediciones Gernika publicaron un volumen titulado *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*, el cual fue compilado por Daniel A. Morales-Gómez. Los trabajos aquí integrados tienen como propósito "(...) evaluar los esfuerzos educativos desde el punto de vista de la justicia" (Morales Gómez, 1979). De los trabajos allí compilados, destacamos uno que se titula *La planificación educacional en América Latina: un quehacer político tras una técnica*. En este, el autor argumenta que, en las sociedades económica y culturalmente dependientes, con una creciente tendencia a poner a la educación al servicio de intereses de clase, la planificación educativa contribuye a la reproducción de las relaciones sociales de producción al interior de los sistemas educativos. Sin embargo, dado que la educación puede llegar a ser un factor crítico, el planificador debe desempeñar un papel político para el cual no es habitualmente formado. El autor identificaba ciertos temas de carácter contextual a ser considerados tanto para comprender el papel de la planificación educativa en América Latina, como para formar planificadores de la educación (Morales Gómez, 1980).

Se hacía evidente el desencanto, no solo sobre el potencial de la educación, sino también sobre el potencial de las teorías referidas al vínculo educación-sociedad. La esperanza de la escolaridad total y la erradicación del analfabetismo como medios para remontar graves problemas de la sociedad resultaron promesas ilusorias e ingenuas. Patricio Cariola, en el libro *La educación en América Latina*, comentaba que:

(...) ha llegado el momento de reflexionar sobre los planteamientos de la década desarrollista y escudriñar no solamente el problema de la insuficiencia radical de los sistemas escolares, sino también la incapacidad, igualmente crónica de cumplir aquellas metas fijadas por los 'visires' del llamado planeamiento integral (...) ni el cambio educativo lleva necesariamente al cambio social, ni la revolución política genera necesariamente avanzados sistemas educativos (1981, pp. 14-15).

Dicho libro contiene un capítulo de Ernesto Schilfelbein que tiene como propósito revisar las tendencias de la planificación educativa iniciadas desde los sesenta. El autor argumenta que la planificación educativa es creación de América Latina, mencionando las reuniones y actividades que sobre esto se realizaron en distintos países de la región a partir de 1956. Se creía que la educación podría estimular el desarrollo, pero la realidad fue destruyendo algunos mitos asociados a esta idea. Sin embargo, la experiencia de esas dos décadas – señala - llevó hacia un nuevo concepto de planificación, un enfoque distinto y otras técnicas.

El planificador se vio obligado a integrar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, así como a utilizar todos los instrumentos que permitan dar una mejor educación; a enfocar sus tareas de forma interdisciplinaria y a incorporar en sus tareas labores relacionadas con diseño curricular, evaluación, formación de profesores. El cambio más dramático de observar es la desaparición de los planes, ya que la publicación de un volumen titulado *Plan de educación*, solo contribuye a generar resistencia. La responsabilidad del planificador sigue siendo asegurar la consistencia de proyectos, lo cual requiere de una mayor precisión de datos, así como de la colaboración de investigadores (Schilfelbein, 1981).

En este contexto crítico hacia la planificación educativa, McGinn y Warwick cuestionan el éxito de esta en América Latina y exploran los criterios sobre los cuales evaluar el papel desempeñado. Argumentan que no se puede evaluar a la planificación por la capacidad de esta para producir por si sola cambios radicales en la sociedad.

(...) el éxito de la planificación (...) se da en función de las habilidades en el desarrollo y manejo de las relaciones políticas y no de la competencia técnica. Consideramos la planificación esencialmente como proceso político, en que se manipula información empleando técnicas con una alta carga de legitimidad científica, imponer nuevas formas de organización (McGinn y Warwick, 1988, p. 209).

El análisis del desarrollo que tuvo la planificación educativa en El Salvador de 1967 a 1977, les permitió inferir algunas ideas sobre la naturaleza política de esta. Como respuesta a la pregunta planteada en el título, aseguran que la planificación, "para ser implementada, tiene que ser política" (McGinn y Warwick, 1988, p. 209), el éxito de la planificación educativa en El Salvador se debió a la astucia de personas que sabían aprovechar la imagen y las técnicas para imponer y defender sus intereses. Se prefiere no contrastar ciencia con política porque ello "(...) concibe un mundo de verdades independientes de las acciones de los seres humanos. En una ciencia dialéctica, toda ciencia es apasionada, interesada, porque todas las acciones humanas son interesadas" (McGinn y Warwick, 1988, pp. 229-230).

5. Hacia una nueva planificación educativa

En 1983, por encargo de UNESCO, Norberto Fernández Lamarra presentó a los responsables de la planificación educativa de 19 países latinoamericanos, un reporte sobre la evolución de la planificación educativa en la región, sus efectos y sus limitaciones. El análisis realizado permite arribar a un conjunto de señalamientos. El primero de ellos es que la planificación educativa en América Latina no surgió a partir de una decisión explícita de política educativa sino por la influencia de una planificación global, "por la orientación de los organismos internacionales y por la acción de grupos técnicos de ideología desarrollista y modernizante. Esto hizo que no fuera vista como parte de los procesos de gobierno y sus políticas". A esto se añadió "una excesiva concentración en la noción de planificación-libro de carácter fuertemente tecnocrático y con una débil investigación, reflexión y participación de los destinatarios". Se requiere una formulación de la planificación integrada

a los sistemas de gobierno y que atienda a los requerimientos de justicia social, que permita pasar a enfoques de microplanificación “en el que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo” (McGinn y Porter, 1988, p. 340).

Asumiendo la anterior intervención de Fernández Lamarra como una auto-crítica de los planificadores de la educación, McGinn y Porter (1988) cuestionan el significado de “éxito” y de “fracaso” de la planificación educativa. Mientras los críticos externos a la planificación podrían argumentar que un plan fracasó porque continúan las disparidades educativas, los planificadores podrían argumentar que el fracaso de un plan se debía a que los políticos no les hacían caso. Después de décadas de planificación educativa, se amplió la matrícula, se imprimió una mayor pertinencia, pero las disparidades sociales continuaron y los niveles de pobreza aumentaron ¿Significa esto que los planes no fueron llevados a la práctica? La posición de ese ensayo era que las decisiones que efectivamente han dado forma a la educación latinoamericana han sido tomadas de forma racional, utilizando la planificación, aunque la planificación en la práctica no es lo mismo que la planificación en la teoría, además de que no toda la planificación fracasa; sin embargo, puede serlo para aquellos que tienen una visión distinta sobre el tipo de educación que conviene al país, aunque lo realizado haya sido consistente con lo esperado.

El modelo de planificación dominante en América Latina es de carácter “normativo”. Después de revisar algunos casos, infieren que, aunque la planificación-teoría tuvo este carácter, la planificación-práctica que obtuvo cierto éxito fue de carácter “situacional” o “estratégico”. El ensayo mencionado “(...) termina sugiriendo que el mejoramiento de la planificación requiere mejor teoría. Para desarrollar esta teoría (...) hay que desmitificar la planificación distinguiendo entre la retórica de esta y las acciones planeadas que si ocurren” (McGinn y Porter, 1988, p.235), por lo que, aquellos que critican a la planificación educativa por su incapacidad para lograr una justicia social, se les dice que esa crítica está mal ubicada, pues se debe tener en cuenta de que es la educación la que simplemente reproduce la estructura económica y política vigente. “En la medida en que se preste una mayor atención al proceso real de toma de decisiones políticas y de cambio, crecerá la probabilidad de que los que están preocupados por la justicia social alcancen sus metas” (McGinn y Porter, 1988, p. 256).

Como consecuencia de la crisis financiera de la llamada década perdida, la última década del siglo trajo consigo no solo una nueva racionalidad para administrar los recursos públicos, incluidos los educativos. Fue interesante notar que, para el caso de la educación superior mexicana, el modelo de planificación impulsado por el Sistema Nacional de Planificación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) durante la década de los ochenta fue altamente normativo y lo que produjo fue una colección de planes institucionales, que terminó siendo denominada por los planificadores de ese tiempo como la “canasta de cuentos mexicanos”. En palabras de Fernández y Santini“(...) la práctica técnico-política de esta planificación ha sido dominada por el paradigma ‘normativo’ y ‘centralizante’, situación que ha llevado (...) a la disociación de los planteamientos técnicos del ámbito político y, por consiguiente, de la toma de decisiones (1993, p. VI)”. Durante la década de los noventa, la educación superior pública en México tuvo una planificación institucional basada en proyectos conectados a diagnósticos y sobre los cuales, la Secretaría de Educación Pública aportaba financiamientos extraordinarios (Navarro Leal, 2005), esquema que, aunque con distinto nombre y algunas variantes, se ha mantenido a la fecha.

Conforme avanza el siglo XXI, nuevos temas de atención diversificaron la atención de los planificadores: rendición de cuentas, presupuesto por programas, crecimiento del sector privado, acreditación y certificaciones, rankings, movilidad académica, flexibilidad curricular, nuevos proveedores de servicios educativos, todo esto en un contexto de privatizaciones, de inestabilidad económica internacional, tratados internacionales, devaluaciones, inflación, mayor desigualdad social. Una mayor incertidumbre trajo consigo nuevas reflexiones para la planificación social y educativa. Al analizar los enfoques mayormente usados en América Latina, así como también los enfoques relacionados con la gestión de las reformas educativas, Inés Aguerrondo, después de valorar los enfoques normativos y situacional, privilegia el enfoque de la “complejidad” en el cual “el sujeto está también en la situación, pero con una actitud distinta”. Este enfoque, argumenta, “ayuda a pensar para la planificación de la educación, la gestión en la incertidumbre, y así crear el tipo de intervención política que hace la diferencia para los educadores y sus estudiantes” (2014, p. 576).

Si bien aún no hay un consenso respecto a un enfoque estratégico, situacional o complejo, si lo hay en cuanto a que más importante que un plan, es el trabajo por realizar con los actores que darán viabilidad a las transformaciones. “Debemos recuperar a la planificación estratégica como herramienta de construcción de acuerdos y de participación de los diferentes actores involucrados (...) para definir los ejes de desarrollo (...) así como los tiempos y recursos para hacerlo; es decir, como herramienta de viabilidad” (Fernández Lamarra, 2020, p. 237).

6. A manera de recapitulación

En los inicios de este ensayo nos propusimos elaborar una revisión sobre la evolución de la planificación educativa en el contexto de las políticas educativas de América Latina, en tanto que vehículo para la implementación de estas. De entrada, se puede observar, en primer lugar, que aquella primera noción que la consideraba como una técnica ideológicamente neutra estuvo vinculada a los cálculos de la expansión cuantitativa de los sistemas escolares, en correspondencia a una visión optimista que otorgaba a la educación un poder capaz de transformar por sí misma las estructuras de la sociedad.

En segundo lugar, una revisión de las experiencias hizo ver que el desarrollo debiera ser tanto cuantitativo como cualitativo. La expansión de la escolaridad no era suficiente, se requerían cambios en la educación misma, además de que la planificación de esta debiera considerar no solo economistas sino también la intervención de distintas disciplinas de la educación y de las ciencias sociales.

Tercero, el éxito de la planificación educativa no podría ser valorado por su capacidad o incapacidad para generar cambios sociales que transitan por otro tipo de movimientos, sino por la eficacia de su implementación, por lo que el proceso de planificación no termina con el diseño de un plan, se requiere de concitar voluntades que permitan llevarlo a cabo. Planificación y política son caras de la misma moneda. Se reconoce que “(...) la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido y de gobernanza” (Máttar y Cuervo, 2016, p. 98).

En cuarto lugar, el tradicional enfoque de la planificación “normativa” que desemboca en la construcción de un plan-documento fue reemplazado por

un enfoque de planeación cuyo foco de atención son los acuerdos que los actores involucrados puedan alcanzar, mediante proyectos que puedan impulsar avances factibles en la dirección deseada. Surgieron exploraciones en torno a otros enfoques como la planificación situacional y la planificación en la complejidad.

Por último, en quinto lugar, entre los planificadores parece haber consenso en que ya sea mediante enfoques estratégicos, situacionales o complejos, el trabajo más importante de la planificación educativa no es solo el arsenal técnico y científico sino su función de vínculo entre los distintos actores involucrados, como los políticos, los académicos, los funcionarios, profesores, estudiantes y padres de familia, en vías de asegurar proyectos viables.

Referencias

- Aguerrondo, I. (2014). Planificación educativa y complejidad: gestión de las reformas educativas. *Cuadernos de Pesquisa*, 44(153), pp. 548 -578.
- Benveniste, G. (1970). *Bureaucracy and national planning. A sociological case study in México*. Praeger.
- Blat Gimeno, J. (1981). *La educación en América Latina el Caribe en el último tercio del siglo XX*. UNESCO.
- Cariola, P. (1981). *La educación en América Latina*. Limusa.
- Carreño Rivero, M. (2016). En busca de la equidad: el proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe (1979-2000). *Journal of Supranational Policies of Education* (3), pp. 64-81.
<https://revistas.uam.es/jospoe/article/view>
- Coombs, P. H. (1970). What is educational planning? (with a preface by C.E. Beeby). UNESCO IIEP, *Fundamentals of Educational Planning* No.1.
- Fernandez Lamarra, N. (1988). La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina. En S. Martínez Romo, y M. A. Navarro Leal, *Antología de planeación educativa* (pp. 307 - 340). UNAM: *Cuadernos de Planeación Universitaria*. 3a. Época, Año 2, Num. 1.
- Fernandez Lamarra, N. (2020). Universidad, innovación y futuro en América Latina. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 7(12), pp. 233 - 237.

- Fernandez, A., y Santini, L. (1993). *Dos décadas de planeación de la educación superior*. ANUIES.
- Gale, L. (1973). *Educación y desarrollo en América Latina*. (R. Restano, Trad.) Paidós.
- Green, T. (1971). *Educational planning in perspective. Forecasting and policy making*. Surrey: Futures/IPC Science and Technology Press.
- Levin, H. (1988). La crisis de identidad de la planeación educativa. En S. Martínez, y M. Navarro Leal, *Antología de planeación educativa* (pp. 125-142). UNAM. *Cuadernos de Planeación Universitaria* 3a Epoca, Año II, No.1.
- Máttar, J., y Cuervo, M. (2016). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe*. Textos seleccionados 2013-2016. CEPAL, Naciones Unidas.
- McGinn, N., y Porter, L. (1988). El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina. En S. Martínez Romo, y M. Navarro Leal, *Antología de planeación universitaria* (pp. 231- 257). UNAM. *Cuadernos de Planeación Educativa* 3a. Epoca, Año 2, No. 1.
- McGinn, N., y Warwick, D. (1988). La planeación educativa, ¿Ciencia o política? En S. Martinez, y M. Navarro Leal, *Antología de planeación educativa* (pp. 207-230). UNAM, *Cuadernos de Planeación Universitaria* 3a. Epoca, Año 2, No. 1.
- Moncada, A. (1982). *La crisis de la planeación educativa en América Latina*. Tecnos.
- Morales Gómez, D. (1980). *La planificación educacional en América Latina. Un quehacer político tras una técnica*. En D. Morales Gómez, *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*, 2a. edición (pp. 143-169). Gernika.
- Morales-Gomez, D. A. (1979). *La educación y desarrollo dependiente en América Latina*. CEE - ediciones gernika.
- Navarro Leal, M. (1980). Seminario de análisis de la política educativa del Banco Mundial. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, X (3), pp. 147 - 148 (Informes y Notas).
- Navarro Leal, M. (1987). El análisis de sistemas y la crisis permanente de la educación. *Revista de la Educación Superior* (62), pp. 5-27.
- Navarro Leal, M. (2005). *El PIFI: acotar la planeación, acotar el futuro*. En Á. Díaz Barriga, & J. Mendoza Rojas, *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001 - 2006. Aportes para una discusión* (pp. 75 - 90). ANUIES.

- Pallán, C. (1979). *Bases para la administración de la educación superior en América Latina*. INAP.
- Pérez Rocha, M. (1983). *Educación y desarrollo. La ideología del estado mexicano*. Línea. Serie Estado y Educación en México.
- Schilfelbein, E. (1981). *Tendencias en la planificación educativa*. En P. Cariola, *La educación en América Latina* (pp. 199-220). Limusa.
- Tedesco, J. (1983). Crítica al reproductivismo educativo. *Cuadernos Políticos* (37), pp. 56-69.
- Trejos Dittel, E. (1971). *Educación y desarrollo en América Latina*. Librería del Colegio.
- UNESCO. (1976). *Evolución reciente de la educación en América Latina II*. Comisión de México para UNESCO y SEP- Colección SEPSETENTAS 230.
- Weiler, H. (1978). *Preface*. En R. Adams, *Educational Planning: towards a qualitative perspective*. UNESCO IIEP.
- Weiler, H. (1980). *Educational planning and social change*. Report on a IIEP Seminar. UNESCO IIEP.

Bionota

Marco Aurelio Navarro Leal. Doctor en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con una Maestría en Planificación Educativa y Desarrollo en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres y una Licenciatura en Planeación y Administración de la Educación en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Actualmente es Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, en el Sistema Abierto y a Distancia de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Correo electrónico: marconavarro@filos.unam.mx