

Planeamiento educativo en América latina: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes

Denise Vaillant¹
IIPE/Buenos Aires
Septiembre 2007

Una mirada a la región latinoamericana

En América Latina heredamos del pasado tareas pendientes que reclaman adecuada atención: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; incorporación de sectores excluidos del sistema escolar; mejora de la calidad y de los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; modernización de la educación técnica de nivel medio y superior. Por otro lado, debemos aceptar que la educación latinoamericana tiene que dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural. Ambas agendas –la pendiente del siglo XX y la del siglo XXI– son tremendamente exigentes, requieren un formidable esfuerzo y obviamente docentes que ayuden a desarrollar en niños, jóvenes y adultos, las capacidades que les permitan desempeñarse en la sociedad actual y en la futura (Vaillant, 2005)².

Casi todos los países latinoamericanos impulsaron, durante los 90, cambios que llevaron a un escenario educativo más favorable que el de décadas pasadas. Desde el punto de vista institucional existe una mayor descentralización administrativa, han surgido nuevos pactos por la educación. En el plano estrictamente pedagógico se han puesto en marcha reformas curriculares, hay programas para mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a nivel básico y medio, y en muchos países se han focalizado los programas hacia los grupos vulnerables a efectos de lograr objetivos de equidad. Sin embargo persisten las desigualdades a pesar de los avances (Gajardo, 1999)³.

América Latina ha logrado la inclusión de un mayor número de niños en el sistema escolar, pero la región necesita mejorar los aprendizajes y reducir la desigualdad.

¹ Denise Vaillant es Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá y tiene una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Es profesora universitaria, consultora de varios organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática docente, reforma e innovación educativas. Pertenece a numerosas Asociaciones Científicas y Profesionales. Es Catedrática en Políticas Educativas de la Universidad ORT de Uruguay y de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Es actualmente Coordinadora del Programa sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina de PREAL. E-mail: devaillant@gmail.com

² Vaillant, D. 2005. Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional, Barcelona, Editorial Octaedro.

³ Gajardo, M. (1999): Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. PREAL, Documento N° 15, Santiago de Chile

Existe una combinación de indicadores inapropiados y escasa responsabilidad por los resultados lo que ha frenado significativamente la mejora educativa. Se ha heredado del pasado deudas que reclaman adecuada satisfacción pero por otro lado, debemos aceptar que la educación latinoamericana tiene que dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la cohesión social y la integración cultural, el acceso a nuevas tecnologías y la formación ciudadana. Las formas tradicionales de enseñar ya no sirven porque la sociedad y los alumnos han cambiado. Se han ampliado los lugares para aprender, los sistemas para acceder a la información, las posibilidades de intercambio y de comunicación y los alumnos escolarizados; pero los objetivos educativos, la forma de organizar la enseñanza y las condiciones de los profesores, se mantienen prácticamente inalterables.

Deudas de la agenda educativa del siglo XX

Los numerosos estudios y diagnósticos que analizan la situación de la educación en América Latina, coinciden en describir un panorama en el que destacan una serie de temas que se arrastran de décadas pasadas y que requieren urgente resolución: cobertura, equidad, calidad, docencia, y gestión.

En términos de **cobertura**, todavía existe el desafío de la universalización de la matrícula. América latina ha avanzado muchísimo en los últimos años en el nivel primario cuyo promedio de tasa de matriculación pasó de un 85% a un 95% entre 1985 y 2005. Sin embargo, todavía quedan importantes deudas fundamentalmente en educación preescolar y media. En el primer caso, y aunque el comportamiento es muy heterogéneo, la matrícula se ubica por debajo del 70%, que es el nivel en el que regularmente se ubican los países más desarrollados. En el caso de la educación secundaria, su cobertura no alcanza el nivel de primaria y son muy pocos los países en los que la tasa neta de matrícula se aproxima a la universalización. Además en varios países de Centroamérica dicha cobertura se encuentra por debajo del 50%⁴.

Si nos referimos a la **equidad**, la región aún presenta importantes brechas entre los sectores más pobres y los menos pobres en términos de acceso y de resultados educativos. Esta desigualdad está vinculada tanto a las diferencias en los niveles de desarrollo relativo de los países, como a las profundas desigualdades sociales internas, dadas por el nivel de ingreso, el área de residencia, la etnia, o probablemente combinaciones de todos estos factores. Un ejemplo de esto puede verse en las tasas de matrícula de la población de 6 a 12 años en la educación. Dicha tasa en el quintil más rico supera sistemáticamente a la del quintil más pobre, y en algunos países la brecha entre ambos grupos alcanza a más de 25 puntos porcentuales, tal el caso de Guatemala o de Nicaragua⁵.

La **calidad** se presenta como el mayor desafío a alcanzar para los próximos años en particular en lo que hace a los índices de repetición y a los bajos resultados en los aprendizajes. En América Latina el número de repetidores en el primer grado de

⁴ Datos de provenientes del siguiente informe: UNESCO. Situación Educativa de América latina y el Caribe. Garantizando la Educación de Calidad para Todos. Informe Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América latina y el Caribe. UNESCO: Buenos Aires, marzo 2007.

⁵ Datos de: PREAL. 2006- Cantidad sin calidad. Informe de Progreso Educativo en América Latina.

educación primaria es alto lo que significa que la primera experiencia escolar es un fracaso para un grupo importante de educandos, aumentando la posibilidad de que éstos eventualmente deserten del sistema⁶. El otro indicador relevante a la hora de pensar en la calidad educativa son los aprendizajes. Las evaluaciones disponibles para algunos países que participaron en el estudio comparativo de la OCDE-PISA, indican que la región se encuentra, en cuanto a resultados, bastante por debajo de la media de los países desarrollados.

La **docencia** todavía presenta importantes déficits. Existen serias dificultades a la hora de retener a los buenos docentes; escasos estímulos para que la profesión docente sea la primer opción de carrera; condiciones de trabajo inadecuadas y serios problemas en la estructura de remuneración e incentivos. Además Las propuestas actuales de formación inicial y continua de docentes suelen tener bajo prestigio; las metodologías de enseñanza no se han actualizado; se presta muy poca atención a técnicas pedagógicas para los alumnos de contextos desfavorables, escuelas multigradas y rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto de formación (Vaillant, 2004)⁷.

La **gestión** del sistema escolar ha experimentado transformaciones en la última década y en algunos países se ha otorgado a las escuelas y comunidades locales mayor control sobre la educación y responsabilidad por ella. Sin embargo, la mayoría de las escuelas no puede seleccionar, contratar y administrar su propio personal ni decidir cómo asignar el presupuesto (PREAL, 2006)⁸.

Desafíos de la agenda del siglo XXI

Además de las deudas pendientes, la región latinoamericana también enfrenta desafíos nuevos, propios de la agenda educativa del siglo XXI, entre ellos la integración cultural y la cohesión social, el acceso a las nuevas tecnologías y la educación ciudadana.

Los análisis e investigaciones muestran que la necesidad de **integración cultural y cohesión social** está cada vez más presente. Como se muestra en el gráfico 1, si se considera a América Latina y el Caribe en su conjunto, y a pesar de la disminución lograda por algunos países desde comienzos de los años noventa, la región registró en el 2005 el mismo nivel de pobreza de 25 años atrás.

⁶ De acuerdo al informe UNESCO (2004). EFA Rapport Global de Suivi 2005: Qualité de l'Éducation. Paris: UNESCO, en varios países latinoamericanos más del 20% de los estudiantes que ingresan a primaria no llegan al 5º año; la repetición en primaria supera el 8% en la mayoría de los países, llegando en el caso extremo al 25% en Brasil.

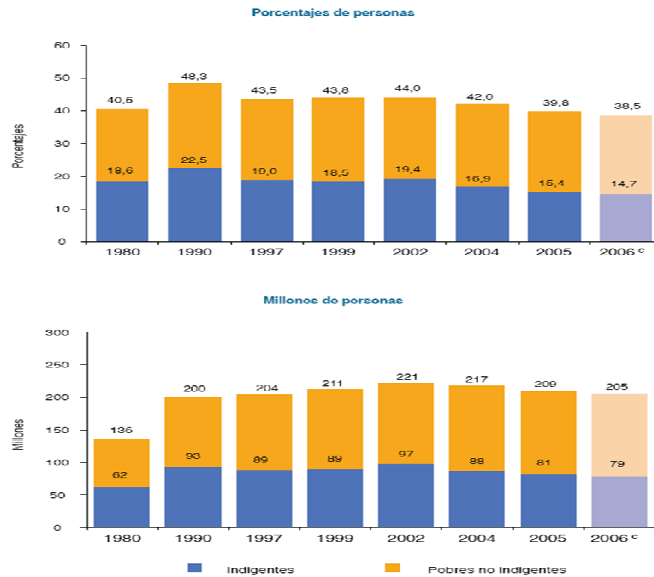
⁷ Ver, Vaillant, D. 2004. Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates. PREAL Documentos N° 31. Santiago de Chile: PREAL.

http://www.preal.org/Grupo.asp?Id_Grupo=5&Id_Seccion=36

⁸ Ver Informe PREAL, 2006 ya citado.

Ilustración 1 Evolución de la pobreza y de la indigencia

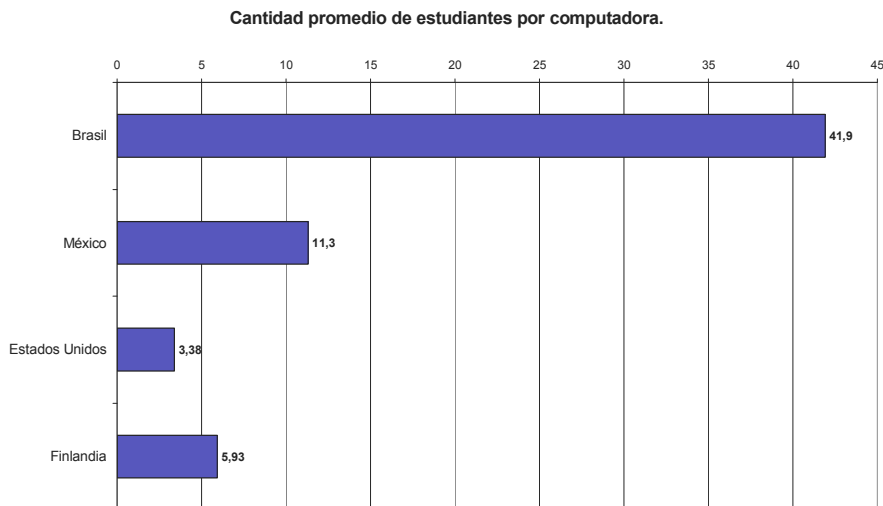
■ Gráfico III.2 ■
América Latina: evolución de la pobreza^a y la indigencia^b, 1990-2005
(Porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL; AECI; Secretaría General Iberoamericana (2007) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Los avances tecnológicos y las posibilidades que la sociedad ofrece hoy a la educación obligan a alfabetizar en informática a los docentes, y a mejorar el acceso a las **nuevas tecnologías** entre los estudiantes. Y en este sentido, América latina muestra un déficit importante en relación a la alfabetización informática y al acceso a las nuevas tecnologías. Los datos presentados en el gráfico 2 son elocuentes: mientras que Estados Unidos o en Finlandia la cantidad de estudiantes por cada computadora se encuentra entre 3 y 5, en México este número asciende a 11.3 estudiantes y en Brasil alcanza a 41 estudiantes.

Ilustración 2 Alfabetización informática y acceso a NTCI



Fuente: Education at a glance 2005. (Datos para educación primaria).

Otro de los desafíos importantes de la agenda del siglo XXI en política educativa es la **formación de ciudadanía**. La educación ciudadana cobra cada vez más relevancia como mecanismo fundamental para consolidar democracias de calidad. El desafío es pasar de la educación cívica a la educación ciudadana, buscando cambiar el foco puesto tradicionalmente en las instituciones a un enfoque centrado en la institucionalidad política, los problemas actuales de la sociedad y las competencias que se requieren para resolver conflictos. Este cambio también implica ampliar la enseñanza de esta temática a los niveles escolares y no seguir enseñándola solo en el nivel secundario.

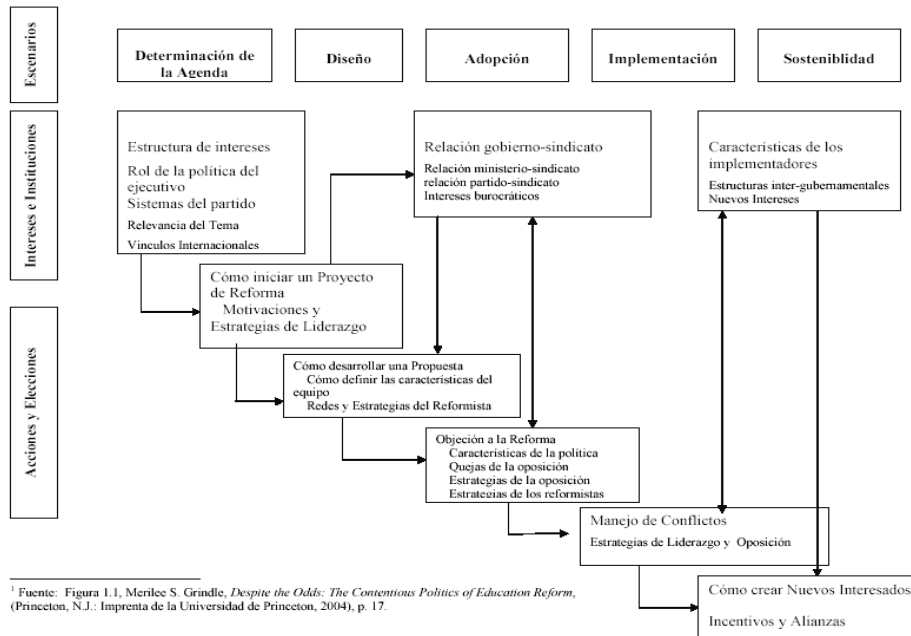
Planeamiento y proceso de reforma educativa

En los noventa la reforma educativa pasó a ocupar un renglón relevante en la agenda política de América latina. Es así que una serie de autores se interesaron en cómo se diseñaron las nuevas políticas frente a la hostilidad hacia al cambio, en cómo algunas reformas ganaron aprobación en un ambiente político conflictivo y en cómo los cambios se llevaron a la práctica⁹.

La figura 3 muestra el panorama trazado por Grindle del proceso de reforma que se desarrolló en buena parte de América latina durante la década del 90. Tal como lo indica el cuadro, durante las primeras etapas, intervinieron factores tales como la necesidad de la innovación (relevancia del tema) y otros más vinculados con la construcción de viabilidades (como el rol del poder ejecutivo).

Ilustración 3 Proceso de reforma educativa en América latina

El Proceso de la Reforma de Política Educativa¹



¹ Fuente: Figura 1.1, Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, (Princeton, N.J.: Imprenta de la Universidad de Princeton, 2004), p. 17.

⁹ Ver entre otros autores, Grindle, M. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton University Press.

A medida que el proceso avanza de la etapa del diseño de la política a la etapa de adopción de la misma, las relaciones entre gobierno y otros actores (como sindicatos) se complejizan. Finalmente nuevas políticas se implementan y nuevas fuerzas ingresan al panorama.

La revisión que hacer Grindle de las experiencias en México, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y el estado Brasileño de Minas Gerais le permitieron llegar a una serie de conclusiones respecto de la dinámica de la reforma educativa en América Latina en los noventas que tienen –a mi entender- un fuerte impacto para re-pensar el planeamiento educativo de las próximas décadas :

- Los obstáculos frente al cambio se pueden superar con un **compromiso del ejecutivo** (presidencia o ministro de educación) hacia la reforma educativa; esto como parte de un programa más amplio de modernización estatal.
- Las decisiones estratégicas de los **equipos de diseño** responsables de la formulación de las de las políticas de reforma pueden incrementar la probabilidad de éxito.
- En la búsqueda de aprobación para sus políticas y dependiendo de las condiciones locales, los reformadores pueden elegir **negociar, confrontar o ignorar** a sus adversarios, lo que tendrá repercusiones de largo plazo en el contenido y la viabilidad del programa de reforma.
- La oposición al cambio no desaparece con la aprobación de nuevas políticas, y los reformadores ejercen un control limitado sobre la implementación de sus iniciativas.

El compromiso del ejecutivo

Los estudios e informes de la última década muestran que las reformas educativas se iniciaron en muchos países mediante una inclusión de las mismas en la agenda nacional. En cada caso fue el compromiso firme de una figura ejecutiva clave lo que convirtió a la reforma educativa en un tema político importante. En México, fue el presidente quien timoneó la reforma; en Bolivia, la iniciativa fue obstaculizada hasta que el presidente la apoyó fuertemente, mientras que en Ecuador, Minas Gerais y Nicaragua, el ministro de educación jugó un papel de liderazgo para ubicar el cambio en la agenda¹⁰.

Aunque los líderes reconocieron las dificultades políticas que los cambios podían enfrentar, dieron alta prioridad a la preparación de las reformas educativas ya que las veían como prerequisites esenciales para la prosperidad nacional, la reducción de la pobreza y la modernización de sus países.

Los presidentes y los ministros de educación latinoamericanos utilizaron una variedad de estrategias para posicionar la reforma en la agenda política. Algunos hicieron campaña sobre una plataforma que incluía una reforma educativa, y de esta forma

¹⁰ Estos ejemplos aparecen ampliamente desarrollados en Grindle, 2004, ya citada.

iniciaron sus cargos con un mandato popular para realizar el cambio. En otros casos, los reformadores buscaron establecer los términos del debate y manejar los tiempos de sus propuestas de forma que incrementaran las probabilidades de éxito. También nombraron partidarios de la reforma en posiciones burocráticas clave en las que pudieran ejercer influencia sobre la política educativa.

El proceso de incluir la reforma educativa en la agenda nacional fue el primer paso importante hacia el cambio. Dado el papel central que jugaron los líderes del poder ejecutivo en la determinación de los parámetros para las discusiones de política en América Latina, no sorprende que el compromiso de los presidentes y de los ministros de educación fuera un prerrequisito para la reforma.

El papel de los equipos de diseño

La tarea de impulsar la reforma educativa no cayó únicamente en manos de presidentes y ministros de educación. De hecho, en muchos casos, fue un “equipo de diseño” conformado por funcionarios y asesores técnicos el que realmente determinó el contenido y estructura de los programas de la reforma.

Los equipos de diseño parecen haber sido más eficaces cuando se formaron como un grupo único, unificado y unido con visiones compartidas respecto a la importancia de la reforma y del curso que ésta debe tomar. Según Grindle (2004), en Bolivia, el hecho de que un grupo con ideas afines haya estado promoviendo activamente la reforma educativa durante años, facilitó llegar a acuerdos. En contraste, en Ecuador, la presencia de equipos de diseño enfrentados ayudó a condenar el proyecto de reforma al fracaso. Allí, dos diferentes programas de reforma funcionaron de forma simultánea dentro del ministerio de educación. Aunque ambos equipos tenían una clara visión de los cambios que querían llevar a cabo, la rivalidad que existía entre los dos grupos hizo difícil que cualquiera de ellos fuera eficaz.

La posición de los equipos de diseño dentro de la burocracia puede tener una repercusión importante sobre su efectividad. En algunos casos el apoyo de la burocracia fue obstaculizado no sólo por rivalidad, sino también por el resentimiento de los funcionarios que no formaban parte de los programas con financiamiento internacional. Muchas veces los miembros de los equipos ganaban mejores salarios y tenían mayor acceso a recursos que sus compañeros del Ministerio lo que hizo que éstos últimos debilitaran su trabajo.

Por otra parte, los equipos que diseñaron las reformas educativas en América latina, limitaron en muchos casos el acceso a sus discusiones como forma de evitar la oposición durante la etapa de formulación de políticas. A medida que se avanzaba en el diseño y la implementación, los equipos decidían quienes accedían y quienes no a los debates e intercambios. En cierta forma actuaron como “guardianes” limitando o habilitando la participación. Esto hizo que muchas veces los reformadores fueran vulnerables a objeciones públicas no anticipadas respecto de las propuestas.

Los equipos de diseño también pudieron incrementar su efectividad creando redes con grupos y personas conocedoras de las reformas educativas, tanto dentro de sus propios países como en el extranjero.

Confrontación y negociación con los sindicatos

En general, los sindicatos de maestros fueron los oponentes más activos y notorios de las reformas Y con frecuencia reaccionaron a las iniciativas haciendo huelgas, exigiendo mejores salarios y beneficios, protestando por su exclusión del proceso, formulando sus propias propuestas para cambios limitados y aduciendo que las nuevas políticas del gobierno representaban una conspiración para privatizar la educación. Los sindicatos actuaron según intereses y objetivos que se sintetizan en el cuadro que sigue.

Ilustración 4 Lógicas de actuación de los sindicatos en América latina

Tipo de interés	Objetivos	Acciones: Ejemplos
Gestión sindical	Mantener vigentes todos los ámbitos de la gestión sindical	Resistencia frente a las acciones de racionalización administrativa
Gremialista	Condiciones laborales de los agremiados	Defensa de la homogeneidad como criterio medular
Clientelista	Privilegios a cambio de apoyos	Se valora la lealtad por encima de la calidad profesional
Revalorización profesional	Restituir prestigio social a la profesión docente	Creación de alternativas de capacitación y actualización
Político sindical	Beneficios para el grupo sindical al que se pertenece	Oponerse a cualquier cambio que pueda afectar las posiciones de poder del grupo
Política-partidaria	Beneficios para el partido político al que se pertenece	Utilizar los recursos del sindicato a favor del partido político
Identitarias	Reconocimiento social de la organización. Identificación con sus principios	Acciones a favor de la educación. Participación en acciones colectivas. Conductas altruistas.

Fuente: Loyo, A. (2001)

Los reformadores manejaron la posición de los sindicatos de diversas formas. En el estudio de Grindle (2004), se ilustra como en México y en Minas Gerais, se optó por negociar con los profesores, mientras que en Bolivia, Nicaragua, y Ecuador, se decidió ignorarlos o confrontar a los sindicatos. La decisión entre la negociación y la confrontación no dependió de la fuerza de la oposición en cada lugar. De hecho, los sindicatos demostraron una fuerte capacidad para lanzar protestas perjudiciales en los cinco escenarios. Más bien, la elección dependió del lugar de los sindicatos en el panorama político y social de cada país, y de la forma como forma como se evaluaron en cada caso las dificultades.

Políticas, planeamiento y factores intervinientes

¿Cuáles son los procesos cruciales que dan forma a las políticas, las ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución y las sustentan en el tiempo? La respuesta a esta pregunta guarda relación con los modelos y enfoques en los que se

basa el modo de planificar un sistema educativo determinado. Me parece que la clave es un modelo de cambio planificado que parta de la premisa siguiente: los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas son tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas.

Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política. Los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas (BID, 2006)¹¹.

¿Cuáles son los mecanismos institucionales y sistemas políticos que operan en América Latina; ¿cuál es el papel de diversos actores en el diseño y planeamiento de reformas?; ¿cuáles son los factores que facilitan su implementación?. He aquí una serie de preguntas clave que nos llevan nuevamente a los modelos de cambio planificado y a los procesos mediante los cuales se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política.

El informe reciente del BID (2006, ya citado) nos permite reflexionar sobre una serie de factores que intervienen en los procesos de diseño y formulación de políticas y que son claves a la hora de re-pensar los modelos de cambio planificado en educación. Lo primero a señalar es que **los procesos son importantes** y tienen un fuerte impacto en la calidad de las reformas y en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable que permita implementar y adaptar cambios educativos que redunden en más y mejores aprendizajes.

Es necesario **evitar las recetas de política universales** que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas: La experiencia reciente recogida en países de América Latina con las reformas demuestra que existen reformas con orientación y contenido similares que pueden acarrear resultados muy diversos. Uno de los peligros que puede correrse al propugnar la adopción de recetas universales es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país. Estas instituciones, así como los procesos de formulación e implementación de políticas que dichas instituciones a su vez ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política.

Otro elemento a considerar es **las características de las políticas** que pueden ser tan importantes para alcanzar los cambios deseados como su contenido u orientación. El impacto de las políticas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política "ideal" que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política "subóptima" estable y debidamente implementada.

¹¹BID. 2006. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América latina. BID: Washington D.C.

También hay que contemplar, la **multiplicidad de actores** con diversas visiones, motivaciones y horizontes temporales que participan en el diseño y formulación de políticas así como la gran variedad de ámbitos en los que interactúan. En los procesos de cambio planificado intervienen gran cantidad de actores y una diversidad de reglas de juego. Esto determina un sin número de intercambios, debates y conflictos que no se pueden obviar.

Por otra parte el análisis de los procesos de reforma educativa en América latina, muestra el **fracaso de las grandes generalizaciones**. Éstas no constituyen una buena estrategia y no resultan muy útiles. Cuando se generaliza no se tiene en cuenta la tradición cultural. Los cambios potenciales de las culturas reinantes deben considerarse con mucho cuidado y planificarse con cierto nivel de detalle teniendo en cuenta el contexto específico y la trayectoria histórica.

La capacidad de los actores políticos para **cooperar a lo largo del tiempo** es otro factor determinante y crucial de la calidad de las reformas educativas. Son múltiples los actores —políticos, administradores y grupos de interés— que operan en diferentes momentos del proceso de diseño y formulación de políticas educativas. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural. Es entonces cuando existen más probabilidades que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores.

Un nuevo modo de planificar

Cuando se recorre la historia de la educación, se encuentran algunas evidencias que se repiten; una de ellas es que hay poco consenso sobre la naturaleza, el alcance y la gravitación de los sistemas educativos. Las posturas a este respecto con frecuencia se extreman y llegan a ser radicales, irreconciliables.

La tarea no es simple, pero sí urgente. No basta con imaginar el punto de llegada y proceder a armar el listado de objetivos, perfiles y competencias deseadas; es preciso definir una estrategia concertada en la que se establezca con claridad qué y cómo se va a avanzar en este objetivo, y para la que se aseguren los recursos financieros y humanos necesarios. La matriz que sigue nos permite visualizar los factores y procesos en los que es necesario pensar en la formulación de alternativas para la puesta en marcha de cambios del sistema educativo.

Ilustración 5 Factores y procesos intervinientes en el cambio educativo

	Alternativa A	Alternativa B
Problema		
Actores		
Contenido		
Anclaje institucional		
Formulación		
Modelo decisorio		
Implementación		

Fuente: elaboración propia

El eminente especialista en innovación y cambio educativos, Michael Fullan¹², advierte que no es suficiente con que los tomadores de decisiones en el ámbito educativo piensen en el futuro, sino que es preciso conceptualizar la forma de cambiar los sistemas actuales de modo específico y profundo.

En este sentido, distingue entre problemas técnicos, que puede solucionar la base de conocimientos existente, y problemas de adaptación, que el conocimiento actual no puede resolver y para los cuales los trabajos prospectivos en educación adquieren todo su valor.

La clave del cambio es hacer que los líderes sean más eficaces en la dirección de sus instituciones, de forma que éstas sean más sostenibles, lo que, a su vez, conducirá a otros líderes en la misma línea. Entre los elementos de sostenibilidad de los procesos de cambio, Fullan menciona la formación mediante redes; la obligación de rendir cuentas y el doble compromiso, con los resultados a corto y a largo plazo.

El planeamiento y los escenarios educativos futuros

Lo que ocurre hoy en los sistemas educativos repercute profundamente en la vida de los individuos y en las décadas venideras. Y, sin embargo, los procesos de diseño y formulación de políticas educativas tratan de solucionar cuestiones acuciantes inmediatas o de encontrar modos más eficaces para mantener la práctica establecida, en lugar de configurar el largo plazo. La utilización de escenarios constituye un medio muy prometedor para contrapesar ese desequilibrio

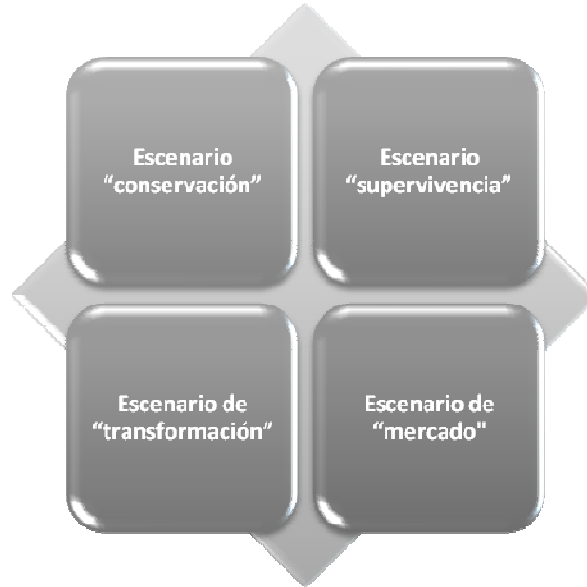
Jean-Michel Saussois¹³ presenta ciertas características básicas de escenarios (ver ilustración 6) considerados como “modelos ideales”, y los pasos que implica el desarrollarlos, observando tanto su evolución y sus posibles aplicaciones para el proceso de toma de decisiones en materia educativa. Sugiere que esto implica asumir

¹² Fullan, M. (2002): Los Nuevos significados del cambio en educación Barcelona, Octaedro

¹³ Ver Saussois, J.M. 2006. Scénarios, comparaisons internationales et principales variables pour l'analyse des scénarios concernant l'éducation. Repenser l'enseignement : des scénarios pour agir. Chapitre 3. Paris : OCDE.

difíciles presunciones, especialmente cuando se trata de comparaciones a nivel internacional. Sería algo así como hacer coincidir el *mapa* y el *territorio*; diseñar un escenario sería actuar como un “cartógrafo”.

Ilustración 6 Los escenarios del cambio educativo



Saussois presenta un marco para analizar las tendencias y los futuros posibles de la educación, integrado por dos dimensiones: los **valores** que determinan la posición de la educación en el tejido social y la función de **entrega u oferta** de la educación. En cuanto a la línea de los valores, ésta va desde una educación orientada a la sociedad hasta una educación orientada al individuo que se dirige a sus “clientes” como consumidores; por su parte, según la línea de la oferta, la escuela puede ser abierta o cerrada. La combinación de esas dos dimensiones da lugar a cuatro cuadrantes, que constituyen otros tantos escenarios: escenario de “conservación” (cerrada + social), escenario de “supervivencia” (cerrada + individual), escenario de “transformación” (abierta + social), y escenario de “mercado” (abierta + individual).

Para finalizar

En este artículo hemos intentando re-pensar el planeamiento educativo en América latina a partir de la agenda pendiente, de los retos emergentes, del modo de formular y de diseñar las políticas educativas y también de los modelos de cambio planificado en educación.

No existe una única manera de definir un proceso de formulación de políticas educativas ni tampoco una manera única de definir la gran diversidad en el ciclo de implementación de esas políticas. Cuando se formulan políticas se planifica y por lo tanto se realiza un intento de anticipación del futuro, un intento de predecir la cadena de consecuencias causa-efecto en el tiempo. La incertidumbre de lo que puede suceder en el futuro, exige que el proceso de formulación de políticas deba definirse a partir de una estructuración flexible que integra planes, programas y actuaciones que afectan a los distintos niveles y personas de las organizaciones.

El proceso de formulación de políticas educativas debe entenderse como un proceso continuo y unitario que comienza con el desarrollo de objetivos, define estrategias para conseguirlos y establece planes coherentes con las anteriores decisiones; esto es, decide por adelantado cuestiones como: ¿que se hará? Pero también incorpora mecanismos de control que permitan las adaptaciones necesarias que las nuevas realidades imponen.

Si bien hay que admitir la íntima relación entre la formulación de políticas y el ciclo de implementación de las mismas (ejecución de un plan), son procesos distintos y deben considerarse analíticamente y metodológicamente de manera diferenciada. Las relaciones serán más estrechas en el tiempo, contenido y metodología cuanto mayor sea la cercanía a la actuación concreta e inmediata

Además la toma de decisiones e identificación de políticas educativas tiene una dimensión ideológica, consecuencia de las opciones subjetivas que se tienen que tomar: ¿qué ha de ser lo más importante, lo más prioritario? Se la puede usar tanto para el mantenimiento del "status quo", como para impulsar reformas y cambios estructurales. Planteamientos ideológico-políticos diferentes variarán en determinar el "para quién" de la planificación (a quienes beneficia) y el "cómo" se haga.

Como hemos tratado de mostrar en este artículo, la complejidad de las situaciones exige que los procesos de planificación sean lo más integrales posibles y tomen en consideración, además de la variación que imponga el transcurso del tiempo, la influencia de presiones coyunturales y la variedad de situaciones que inciden en cada actuación.

Transformar la educación es una tarea social, colectiva, que involucra al Estado, a los docentes y a toda la sociedad. Si no entendemos esto, no abarcaremos en su justa medida el fenómeno y la dinámica de la educación y solo estaremos merodeando el problema, desplazándolo de su centro.

Para cambiar, hay que aprender; para aprender, hay que aprender de los propios errores. Debe entenderse que los cambios no llegan por sí solos, se planifican con flexibilidad pero con un rumbo. El problema es que el herramental teórico sobre el cambio educativo viene por lo general del norte y nuestras experiencias son del sur. Por esto debemos buscar las fuentes de inspiración en los países con mayor desarrollo educativo pero también en nuestras propias realidades.
