

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social".

Resistencia, Julio de 2011

LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA DE MEDIANO PLAZO EN LA ÚLTIMA DÉCADA EN AMÉRICA LATINA

EXPOSITORES: SALSE, Guillermina: gsalse@me.gov.ar y REZAVAL, Julieta: jrezaval@me.gov.ar . Ambas autoras de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo pasado, gran parte de los países del mundo introdujeron de una forma u otra la planificación de las actividades y políticas del Estado, que incluyeron lineamientos de gestión del sistema educativo. Los fundamentos, supuestos y modelos teóricos que sustentaron esta actividad fueron variando a lo largo del tiempo, desde enfoques racionales y normativos hacia enfoques más complejos y dinámicos.

En la última década, se ha vuelto a poner en el centro de la agenda la construcción y fortalecimiento de un Estado orientado a promover el desarrollo económico, la inclusión social y la gobernabilidad democrática en un contexto globalizado. En este marco, numerosos países han avanzado en el diseño de programas y políticas de planificación estratégica en el sector educativo con una duración de mediano y/o largo plazo, en algunos casos asociados a planes nacionales de desarrollo, por iniciativa de los gobiernos nacionales y el impulso de organismos internacionales.

Esta ponencia presenta un análisis de los instrumentos de planificación estratégica de política educativa, concretamente de los planes educativos de mediano y largo plazo elaborados por los gobiernos nacionales de los países de la región de América Latina en los últimos 10 años. El objetivo es reflexionar sobre los procesos de planificación de políticas públicas orientadas al desarrollo que se materializan en dichos instrumentos y las posibilidades de sostenibilidad en el tiempo, con el interés en la construcción de capacidades institucionales que mejoren el desempeño de los gobiernos nacionales.

La investigación forma parte de un trabajo de consultoría más abarcativo realizado por las autoras a solicitud de la ex Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación a principios de 2010¹.

1. LOS PLANES EDUCATIVOS NACIONALES EN EL AMBITO INTERNACIONAL

La planificación es un ejercicio que busca anticipar los acontecimientos económicos, culturales, sociales, educacionales y de salud, para encauzarlos hacia una determinada dirección. Un proceso de planificación con una perspectiva de mediano y largo plazo permite abordar las dificultades estructurales presentes en la sociedad así como en los sistemas educativos, pues posibilita prever las múltiples interrelaciones y consecuencias de las decisiones, precisar los medios para lograr los objetivos, y abarcar problemas de largo ciclo de evolución.

¹Se relevaron 200 países cuyos gobiernos nacionales han elaborado en los últimos 15 años planes estratégicos educativos de carácter integral (en términos de niveles, temáticas y población objetivo), de alcance nacional, con una duración mínima de 5 años. Se incluyeron documentos en formato de plan, estrategia, programa, white y green paper, entre otros, de tipo sectorial, intersectorial o de desarrollo. Posteriormente, el estudio se centró en los 13 países de América Latina que cuentan con planes educativos; se indagó en las características de estos instrumentos (formato, contenido, mecanismos de financiamiento y de evaluación, entre otros) y su proceso de elaboración (antecedentes, actores y mecanismos de participación involucrados).

La confección de documentos de planes educativos por parte de los gobiernos nacionales es un indicador clave de la existencia de procesos de planificación de políticas públicas en el corto, mediano y/o largo plazo. El escenario internacional muestra una tendencia hacia la generación de este tipo de prácticas en los últimos años, lo cual refleja también, la importancia que ha adquirido el sector educativo en el ámbito de la política pública nacional. Sin embargo, esto no significa que la no elaboración de un plan implique la inexistencia de procesos de planificación. Los países pueden encarar mecanismos e instancias de planificación educativa que se traducen en otro tipo de instrumentos y documentos, con otros formatos, contenidos y amplitud temática.

Numerosos organismos internacionales y regionales así como encuentros e instancias de acuerdos entre ministros de educación y gobernantes han sido impulsores del proceso de planificación educativa en la última década. Estas iniciativas y marcos institucionales, ordenadores del financiamiento internacional, han favorecido el proceso de planificación haciendo que los países en desarrollo se comprometan a diseñar e implementar planes de educación o de desarrollo, mientras que los donantes se comprometen a adaptar y armonizar el apoyo adicional en torno a estos planes.

2. LOS PLANES EDUCATIVOS ESTRATÉGICOS EN AMÉRICA LATINA

2.1. Características de los instrumentos de planificación de política educativa formulados en la región

En la región de América Latina en el período 1995-2009, como se puede visualizar en el Cuadro N° 1, 15 países han elaborado planes educativos y/o de desarrollo nacionales; 2 de ellos tienen una duración de entre 5 y 9 años y 13, de cómo mínimo 10 años. Sólo 4

países (Argentina, Chile, Cuba y Uruguay) no han elaborado planes educativos estratégicos en este período.

Cuadro N° 1. Países de América Latina que han elaborado planes educativos nacionales (1995-2009)

País	Nombre del Plan actual	Período	¿Elaboró plan previo?	Nombre del Plan Previo
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo	2006-2011	SI	Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015
Brasil	Plan Nacional de Educación	2001-2010	SI	Plan Decenal de Educación 1993-2003
Colombia	Plan Nacional Decenal de Educación Alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Tiene un plan de instrumentación para los primeros 4 años: Plan Sectorial de Educación 2006 – 2010	2006-2016	SI	Plan Nacional Decenal de Educación 1996-2005 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006
Costa Rica	Plan de Acción de la Educación para Todos	2003-2015	SI	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006
Ecuador	Plan Decenal de Educación del Ecuador	2006-2015	SI	Plan Nacional Educación para Todos 2003-2015
El Salvador	Plan Nacional de Educación 2021	2005-2021	SI	Plan Decenal de Reforma Educativa 1995-2005
Guatemala	Plan Misión de País Plan Intersectorial con 4 áreas: Seguridad democrática y justicia, desarrollo rural, educación y salud y nutrición y dos ejes transversales: Interculturalidad Macroeconomía y Reforma Fiscal.	2006-2021	SI	Plan Nacional de Educación a Largo Plazo 2004-2023 Plan Nacional de Educación 2004-2007
Honduras	Plan Estratégico Sectorial de Educación	2005-2015	SI	Plan Educación para Todos 2003-2015
México	Programa Sectorial de Educación Alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con la Misión México 2030	2007-2012	SI	Programa Nacional de Educación 2001-2006. Articulado con Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
Nicaragua	Plan Decenal del Poder Ciudadano para la Educación Nicaragüense, en proceso de elaboración	2011-2021	SI	Plan Nacional de Educación 2001-2015 Education For All Fast Track Initiative (2002)
Paraguay	Plan Estratégico de Educación Paraguay 2020 Actualización de la versión elaborada en 1996	2008-2020	SI	Plan Nacional de Educación Para Todos Ñanduti "Por una educación con calidad y equidad" 2003-2015
Panamá	Plan Nacional de Educación para Todos	2004-2015	NO	
Perú	Proyecto Educativo Nacional al 2021 Posee un primer plan de instrumentación: Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011	2006-2021	SI	Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015. Hacia una educación de calidad con equidad
República Dominicana	Plan Decenal de Educación	2008-2018	SI	Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012 Plan Decenal de Educación 1992-2002
Venezuela	Plan Nacional de Educación para Todos Contiene las líneas de acción preexistentes formuladas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2006	2002-2015	SI	Proyecto Educativo Nacional 2002

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de fuentes secundarias obtenida en el relevamiento efectuado para este estudio.

Nota: los países no resaltados poseen planes con una duración inferior a 10 años

De los 15 países detallados en el cuadro, 13 han formulado instrumentos estratégicos de planificación educativa de mediano y largo plazo -con una duración de 10 o más años²- y es el grupo en el que nos centramos de aquí en adelante.

El formato de los instrumentos de planificación de política educativa se relaciona con el andamiaje político-institucional de cada país y sus tradiciones. En América Latina, el formato predominante (12 países) es el Plan, que se materializa en un documento oficial de la entidad a cargo de su ejecución, por lo general, el Ministerio de Educación nacional.

Cabe mencionar que dos países han diseñado instrumentos que reflejan cierta vinculación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo nacional: el Plan de Brasil³ fue aprobado por el Presidente de la Nación y posteriormente sancionado por el Congreso Nacional y Guatemala cuenta con un Plan que es un acuerdo suscrito por los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, apoyado por el gobierno.

De los 13 países, 12 han elaborado planes sectoriales que son específicos del sector educativo y sólo un país (Guatemala) ha armado un plan intersectorial. En este país, los partidos políticos elaboraron el “Plan Visión de País” que define 4 áreas estratégicas de acción (seguridad democrática y justicia, desarrollo rural, educación y salud y nutrición) y dos ejes transversales (Interculturalidad y Macroeconomía y Reforma Fiscal) para impulsar el desarrollo del mismo en un plazo de 15 años. Por otro lado,

² De los 13 planes sólo se cuenta con información completa acerca de 11 de ellos. El documento de Panamá es mencionado en el relevamiento realizado por el Observatorio de la Educación Iberoamericana de la OEI (http://www.oei.es/observatorio/sen_politicas.htm) pero no se encuentra disponible en la página del Ministerio de Educación del país. Por su parte, el Plan de Nicaragua se encontraba en proceso de elaboración al momento de realizar el estudio, razón por la cual se dispone sólo de algunos documentos preliminares.

³ En 2003 asumió el gobierno de Lula Da Silva que modificó las líneas de política educativa y puso en marcha un nuevo plan educativo, el cual no es presentado en esta ponencia, pero si fue analizado como caso en el marco del estudio realizado.

cabe mencionar que en varios países (Colombia, Perú y Venezuela) los planes están articulados con planes de desarrollo o globales más amplios simultáneos elaborados por el gobierno, o con programas de instrumentación del plan educativo para el corto plazo.

Aunque las propuestas pueden variar en cuanto a su nivel de generalidad en los propósitos, objetivos y líneas de acción, en la mayoría de los planes (11) se han cuantificado metas y se han establecido niveles de logro. Estos generalmente apuntan a la cobertura de la educación básica y a objetivos financieros (como la fijación de un porcentaje de inversión ligado al PBI); pocos han realizado un ejercicio más minucioso de planificación en el que realicen esta cuantificación para todos los objetivos. Un caso ejemplificador es el Plan Decenal 2006-2015 de Ecuador, en el que para cada línea de acción se presenta: la justificación, el nombre del proyecto, los componentes, el objetivo, las metas detalladas en tiempo (por año) y cantidad (valor porcentual o absoluta), especificando así niveles de logro; todo esto, acompañado de una proyección del presupuesto que demanda cada línea de acción.

Los países que han elaborado planes estratégicos de educación de mediano y largo plazo en América Latina en general (11 casos) definen como fuente de financiamiento al Estado, usualmente, el presupuesto del Ministerio de Educación nacional. En 7 planes, esta es la única fuente de recursos presente. En 3 países (Colombia, Paraguay y República Dominicana) plantean explícitamente la necesidad de obtener otras fuentes de financiamiento además del Estado para la ejecución del plan, tales como recursos del sector privado y/o de organismos internacionales.

Es importante destacar que seis países fijan metas financieras de inversión porcentual en educación, ligadas al PBI para garantizar la implementación del plan y/o para el

sistema educativo en general, que se lograrían a partir del crecimiento interanual de la inversión destinada al sector. Esto tiene una especial significancia para la sustentabilidad de los planes, puesto que se proyecta garantizar un caudal de recursos necesarios para el sector educativo en los próximos años, atados al crecimiento del PBI, en función de las posibilidades de cada país.

Finalmente, cabe destacar que tres países (Honduras, Ecuador y Perú) han ensayado el armado de un presupuesto que estima el costo financiero del plan.

El desarrollo de mecanismos de evaluación y seguimiento constituye un requisito indispensable para un proceso de planificación integral, así como también para la sostenibilidad en el tiempo del mismo. En los documentos, sólo 8 países (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela) han incorporado mecanismos de evaluación y/o seguimiento del plan.

Los tipos de organismos que participan en el seguimiento y el vínculo entre ellos, tienen relación con el modelo institucional de cada país y con el modo en que fue elaborado el plan. En los países de la región analizados, los actores y/o organismos que participaron en la generación del plan, usualmente también tienen algún grado de involucramiento en el seguimiento y/o evaluación del mismo.

En casi todos los planes se han establecido mecanismos de seguimiento que implican la articulación entre dos organismos, de tal modo de garantizar cierta estabilidad, co-responsabilidad e independencia en la evaluación del mismo. En Venezuela, en cambio, los organismos con responsabilidad en el monitoreo y sus funciones parecen difusas. Así, podemos encontrar varios tipos de propuestas:

- Evaluación y seguimiento a cargo del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación Nacional en coordinación con los niveles de gobierno inferiores), que debe

informar al Poder Legislativo (Congreso Nacional) con capacidad para reorientar acciones (Brasil).

- Evaluación y seguimiento a cargo del Ministerio de Educación nacional, que debe informar a un organismo preexistente de carácter externo y autónomo como el Consejo Nacional de Educación (República Dominicana).
- Evaluación y seguimiento a cargo de un ente externo y autónomo creado *ad hoc* como un Foro o Comisión Nacional (Colombia, Costa Rica y El Salvador) o preexistente como el Consejo Nacional de Educación (Perú y Honduras), que coordina y articula tareas de seguimiento con el Ministerio de Educación nacional.

Cabe destacar que tanto Brasil como Colombia proponen una vasta cobertura política y geográfica del seguimiento en la medida en que, además del gobierno nacional, involucran a niveles inferiores de gobierno y organismos con base en el territorio. Concretamente, Brasil compromete para esta función también a los gobiernos estatales, distrito federal y municipalidades y Colombia a las secretarías de educación de los departamentos, distritos y municipios, a los entes territoriales y a las comisiones o instancias territoriales de seguimiento.

2.2. Procesos de elaboración de los planes estratégicos educativos

Antecedentes y fundamentos

El surgimiento de los planes ha tomado lugar en un contexto político, socio-económico y cultural de carácter local, regional e internacional. Los planes en general mencionan sucesos previos que han tenido relevancia en materia de política educativa o que han generado un marco favorable para la construcción de propuestas. En varios países se han generado instancias de construcción de acuerdos y definición de prioridades que fueron preparando el terreno para la posterior elaboración de los planes estratégicos. Estos son los antecedentes principales de los planes educativos estratégicos diseñados en la región:

Compromisos internacionales: La mayoría de los países en sus planes hacen referencia a compromisos internacionales asumidos por los gobiernos en las conferencias realizadas previamente, particularmente al Foro Mundial de la Educación Para Todos que tomó lugar en Dakar en el año 2000 impulsado por la UNESCO. La iniciativa mundial de “Educación para Todos” (EPT) impulsada por la UNESCO y apoyada por otros organismos internacionales, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil ha tenido una importancia decisiva en la elaboración de los planes estratégicos educativos en América Latina, fundamentalmente en el nuevo milenio. Salvo Colombia, todos los instrumentos de planificación educativa integral de mediano y largo plazo tienen una vinculación con esta iniciativa:

- Desde 1990 hasta 2001, 1 país elaboró un Plan de Educación Para Todos (Brasil), fundamentado en Declaración Mundial sobre EPT de Jomtien (1990).
- Entre 2002 y 2005, 8 países (Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) elaboraron Planes de Acción de

Educación para Todos basados en la Declaración de UNESCO de EPT de Dakar (2000). Dentro de este grupo, dos países han recibido ayuda del Banco Mundial y del FMI en el marco de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza.

- En la década del 2000, 4 países (Brasil, El Salvador, Guatemala y República Dominicana) elaboraron Planes Educativos Nacionales fundamentados o que tienen como antecedente a la Declaración de UNESCO de EPT de Dakar (2000).

Sin desmerecer los importantes avances registrados, se observa cierto solapamiento y desarticulación en el proceso de elaboración de los planes educativos. Por ejemplo, entre 2002-2005 gran cantidad de gobiernos elaboraron Planes de Educación para Todos como respuesta a los compromisos asumidos con la UNESCO y en varios países los gobiernos que los sucedieron generaron nuevos planes que pueden estar vinculados con los planes previos de EPT, pueden superponerse con éstos o no estar relacionados; sobre todo en el último caso, queda la duda acerca de si los planes de EPT elaborados previamente continúan vigentes como marco general de políticas o han sido dejados a un lado por los gobiernos actuales.

Marco legal: Gran parte de los países retoma en los fundamentos del plan al marco normativo vigente, como la Constitución y, particularmente, las leyes de educación, que han establecido principios, objetivos y lineamientos de la política educativa, dando una orientación a los planes que se han elaborado posteriormente. Más aún, cabe destacar antecedentes realmente decisivos: en algunos países las propias leyes han fijado la obligación de los gobiernos de elaborar planes educativos nacionales de mediano o largo plazo. Son los casos de Brasil (Ley N° 9.394 de 1996, de Directrices y Bases para la Educación Nacional), Colombia (Ley N° 115 de Educación de 1994) y Perú (Ley General de Educación N° 28.044), donde los planes dan cumplimiento al mandato

establecido por sus leyes. En este sentido, para dar cumplimiento a lo estipulado por la Ley 115 sancionada en 1994, Colombia elaboró su primer Plan Decenal de Educación (1995- 2005). Al finalizar este período, se elaboró un nuevo plan decenal (2006-2016) que se articula con el anterior y encara nuevos desafíos de la educación actual.

Los instrumentos legales constituyen basamentos sólidos que pueden propiciar la instalación de procesos de planificación sucesivos y estables en el tiempo, siempre y cuando exista voluntad política para llevarlos a cabo por parte de los actores políticos centrales (gobiernos, partidos políticos opositores, organizaciones de la sociedad civil, entre otros). Las experiencias de Brasil, Colombia y Perú muestran la importancia de generar un marco de institucionalidad para la planificación estratégica educativa.

Planes anteriores: Casi la totalidad de los países ha generado planes previos de cierta significación. Si bien éstos no necesariamente han tenido una vinculación directa con el plan estratégico reciente, el hecho de que haya habido diversas experiencias previas, muestra que los países han atravesado un sendero en el proceso de planificación. En este sentido, algunos países (Colombia y República Dominicana) han generado sucesivos planes decenales de educación, otros (Costa Rica y Colombia) han construido planes globales de desarrollo, otros países como Paraguay han revisado un plan previo generando una versión actualizada del mismo y otros países (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) poseen distintos tipos de planes nacionales de educación anteriores. Finalmente, seis países (Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) han elaborado planes de Educación para Todos previos al plan estratégico más reciente. La mayoría de los países (8) menciona a los planes educativos o de desarrollo previos como antecedentes de los planes actuales.

Otros mecanismos institucionales: En algunos países se han constituido comisiones nacionales o se han establecido acuerdos multipartidarios o multisectoriales que han contribuido a construir consensos entre actores y una agenda en torno a la planificación educativa. En el primer caso, se han creado entes *ad hoc* integrados por especialistas y/o representantes de sectores sociales, económicos y políticos con el fin de realizar un diagnóstico sobre la situación educativa, socioeconómica y política, realizar una reflexión y debate sobre la misma y/o elaborar algún documento de carácter orientador o propositivo, que ha servido de insumo o de disparador para la posterior elaboración de los planes estratégicos educativos. Estos son los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana.

Asimismo, en algunos países también se han generado acuerdos nacionales que han sentado precedentes para la elaboración de planes estratégicos, como Ecuador (Primer Acuerdo Nacional “Educación Siglo XXI” de 1992, segundo acuerdo en 1996 y tercero en 2004), Guatemala (Compromisos y Ejes Estratégicos de la Agenda Nacional Compartida) y Perú (Compromiso asumido por el Foro del Acuerdo Nacional). Finalmente, cabe destacar que El Salvador y Honduras mencionan en sus planes un suceso histórico-político como una circunstancia más que convoca a pensar un proyecto educativo de largo plazo: el bicentenario de la independencia de ambos países, que coincide con la finalización de ambos planes (2021).

Actores y mecanismos de participación involucrados

El liderazgo en la puesta en marcha del proceso de construcción de planes estratégicos comenzó en casi todos los casos desde el interior del propio gobierno. En general, la iniciativa ha sido de los organismos supremos en la definición y ejecución de la política

educativa en cada país, es decir, de los Ministerios, Departamentos o Secretarías de Educación (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua), del Consejo Nacional de Educación (Perú) o de ambos organismos (Paraguay). En algunos países, la tarea de coordinación y articulación de todo el proceso de diseño del plan estuvo a cargo del Ministerio o Secretaría de Educación por encargo de otro organismo: en República Dominicana, a pedido del Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana creado por el Presidente de la Nación y en El Salvador, por solicitud del poder ejecutivo.

En el caso de Guatemala, en cambio, la iniciativa surgió desde afuera del gobierno, por parte de un sector de la sociedad. Un grupo de 15 ciudadanos integrado por empresarios, académicos y representantes de la sociedad civil convocó a los partidos políticos para solicitarles que generen políticas públicas de Estado para el desarrollo del país en el largo plazo, a partir de la adopción de un pacto político. Este conjunto luego se convirtió en el “Grupo Facilitador” del proceso de participación, acuerdo y elaboración del plan por parte de los partidos políticos en el Congreso.

El proceso de elaboración de los planes en los países de América Latina ha involucrado al menos dos etapas: a) la elaboración de un diagnóstico, reflexión, debate y/o consulta con actores internos y/o externos al gobierno, y b) el armado y redacción del documento oficial del plan. Las dos etapas mencionadas han sucedido en distinto orden según el país. Por ejemplo, algunos países primero han recabado la opinión y propuestas de distintos sectores de la sociedad que han constituido insumos para la elaboración del plan, mientras que otros han generado una versión borrador del plan,

la han sometido a debate y, a partir de los resultados, han armado la versión final del documento.

Cada uno de los países, en función de sus regímenes políticos, de sus esquemas político-institucionales y de sus tradiciones de vinculación entre Estado y sociedad, constituye un caso particular e interesante de participación de la sociedad en un proceso de definición de política pública. En general, los ministerios de educación han conducido el proceso de diseño del plan. Es menester destacar que en la mayoría de los países, los gobiernos han impulsado procesos participativos de consulta, con una gran amplitud social y cobertura territorial. En este sentido, las consultas han involucrado a:

- Otras instituciones y ministerios de gobierno (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana).
- Partidos políticos (Brasil, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana)
- Especialistas en educación (Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú)
- Organismos internacionales (El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, Nicaragua, República Dominicana)
- Sectores directamente involucrados en la educación (Brasil y Costa Rica) y junto a estos, otros sectores de la sociedad no directamente involucrados (Colombia, Ecuador, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).
- Ciudadanía en general: Colombia, El Salvador y Ecuador.

Cabe destacar que varios países han desplegado dispositivos de consulta que han abarcado una gran extensión del territorio, tales como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Perú.

En cuanto a los mecanismos utilizados, abundan los ejemplos creativos de participación: foros locales, departamentales y regionales, mesas de trabajo, talleres, consultas por medio de Internet, preguntas a través de los medios de comunicación masiva, constitución de mesas sectoriales, intersectoriales e intergubernamentales y comisiones técnicas, entre otros. Cabe destacar el caso de Ecuador, que luego de haber realizado una consulta intersectorial y de haber elaborado el documento del plan, por petición del presidente se realizó un Referendum en el que se consultó a la ciudadanía si estaba de acuerdo con las ocho políticas educativas incluidas en el Plan. Como resultado, el plan y sus políticas fueron aprobados por la mayoría de la ciudadanía.

En la segunda etapa, la elaboración del documento en general ha estado a cargo de los impulsores del plan (los Ministerios o Secretarías de Educación Nacional) o ha estado en manos de otras instancias pero ha contado con la apoyatura de los primeros. En muchos casos, se ha solicitado la participación de otros organismos. Concretamente, la elaboración del documento:

- Ha estado a cargo del Ministerio de Educación. En estos casos, ha sido aprobado por el presidente y luego sancionado por el Congreso (Brasil), ha contado con el apoyo del área técnica de la presidencia (El Salvador), ha sido acompañado por el Consejo Nacional de Educación (Ecuador y Perú) o de ambos (Paraguay).

- Ha sido elaborado conjuntamente entre el Ministerio de Educación y otras entidades como el Foro Nacional de EPT (Costa Rica)
- Ha estado a cargo de instancias creadas para tal fin (Comisiones Redactoras, Comisiones Institucionales, Equipos Técnicos) integradas por funcionarios del Ministerio de Educación o con la asistencia de representantes de funcionarios del diversos organismos del gobierno y de sectores educativos en general (Colombia, Republica Dominicana, Nicaragua y Honduras)
- Ha estado a cargo del grupo facilitador del plan y los partidos políticos del Congreso Nacional (Guatemala)
- De manera complementaria, en algunos países ha recibido la asistencia de organismos internacionales (Costa Rica, Perú y República Dominicana)

Es importante tener en cuenta que el armado de estos planes, en general, constituye una experiencia particular para los gobiernos de América Latina. Teniendo en cuenta la magnitud (planes nacionales), la duración (10 o más años) y, el hecho de que su implementación involucre a administraciones posteriores a la responsable de su elaboración, resulta lógico y deseable que los gobiernos encaren procesos abarcativos de participación social.

En síntesis, estas estrategias han buscado recabar la perspectiva de distintos actores sociales y políticos, con el fin de generar propuestas plurales que den respuesta a la realidad de cada país y, fundamentalmente, con el objeto de consensuar y legitimar la construcción del plan, generando una amplia base social y política de apoyo a la implementación y la sostenibilidad en el tiempo de los mismos.

REFLEXIONES FINALES

Gran cantidad de países de la región ha diseñado instrumentos de planificación de políticas públicas educativas en los últimos quince años. Los procesos de elaboración de los instrumentos de política educativa son producto de acuerdos, decisiones y vínculos entre los actores e instituciones relevantes en la vida política de cada país. El impulso al proceso de diseño de los planes se vincula tanto con procesos previos y continuos de planificación -incorporados a la práctica de diseño de políticas públicas locales- como con la política llevada adelante por los organismos o entidades más importantes en la materia de carácter nacional y/o internacional. En efecto, los organismos internacionales han sugerido o solicitado a numerosos países el diseño de planes educativos, en gran medida enmarcados en procesos previos de ordenamiento de las cuestiones macroeconómicas o de finanzas o como requisitos para la posterior transferencia de recursos financieros o técnicos. Sin embargo, en América Latina la elaboración de este tipo de instrumentos no es mero reflejo del contexto internacional: los gobiernos nacionales han mostrado tener iniciativa, dar impulso y tomar decisiones fuertes hacia la generación de consensos hacia la generación de políticas, planes e instrumentos de planificación educativa con una mirada de mediano y largo plazo.

La diversidad de instrumentos de planificación adoptados por parte de los Estados revela la influencia que algunos factores ejercen sobre éstos, tales como: los modelos conceptuales que los sustentan, los contextos políticos e históricos en los que se insertan, los mecanismos institucionales disponibles y posibles, los actores que participan tanto de ese diseño como de la puesta en marcha de lo planificado, entre otros.

La normativa es un instrumento importante para impulsar el desarrollo de planes educativos: varios países de la región formularon planes dando cumplimiento a una ley. Sin embargo, no necesariamente la planificación es un proceso con mayor fortaleza y legitimidad debido a la institucionalidad que podría otorgar dicha ley. La existencia de un marco normativo e institucional puede convivir con la aparición de tensiones y limitaciones de la coyuntura cuando la planificación nace de una demanda social o de una necesidad política, así como también con la incertidumbre acerca de quién pone en la agenda de las políticas públicas la formulación del plan.

Un tema importante en la elaboración de un plan es la definición acerca de la función que se espera que el mismo cumpla. Así, un plan puede ser visto como paraguas de las políticas en ejecución, como un programa de acción existente o a poner en práctica, como un plan con funciones más operativas, con una función estratégica o una más declarativa. Las diversas funciones estarían condicionadas por la definición legal (en caso de existir una normativa que sea su fundamento), la coyuntura en que se desarrolla, el proceso de elaboración del plan así como por las necesidades políticas de quien lo impulsa.

El diseño de un plan educativo contiene en sí mismo una tensión entre ser elaborado y visualizado como una política de gobierno o formar parte de una política de Estado. Para que logre el segundo de los aspectos se hacen necesarios amplios consensos entre una gran variedad de actores. Si no hay consensos previos (pacto de gobernabilidad, acuerdo nacional sobre la estrategia de desarrollo, ley de educación lo suficientemente prescriptiva, o cualquier otra forma de consenso inclusivo construido socialmente), un plan puede tener un carácter más programático que estratégico,

circunscripto a la coyuntura o contexto inmediato y con un objetivo de corto plazo destinado a legitimar las políticas de gobierno.

Las distintas instancias de un plan –diseño e implementación-, requieren de consensos diferentes: los acuerdos iniciales que pueden haberse logrado en las primeras instancias del diseño en relación a los objetivos y metas de logro, difieren del consenso necesario en el proceso de implementación. El acuerdo por uno no siempre valida y legitima al otro. La etapa de puesta en marcha del plan hace necesaria la construcción de nuevos pactos con los mismos -o quizás otros- actores, que permitan la negociación por la distribución de recursos, la implementación de las estrategias diseñadas, que lleven a buen puerto el cumplimiento del plan.

La planificación educativa en la actualidad implica gestionar y transformar sistemas complejos donde entran en juego distintos niveles de gobierno y una variedad de actores e instituciones, por lo que requiere de instrumentos flexibles que permitan adaptarse no sólo a los objetivos de las políticas educativas sino a las transformaciones permanentes del contexto donde estas se desarrollan.

Para que un plan tenga sustentabilidad en el mediano plazo y pueda convertirse en una política de Estado algunas condiciones deben estar presentes: que la legislación sea muy clara al definir qué es vinculante y qué es un mandato social; la articulación y acuerdo en torno al plan con el sector político y; un rol de la sociedad civil organizada y de la academia tanto en el diseño como en el posterior seguimiento del plan. También resulta necesario definir con claridad: a) con qué recursos se realizará el plan (volumen, etapas, fuentes de financiamiento) y, b) cómo, con qué ritmos y mecanismos institucionales serán implementados los objetivos que se desean. El plan tiene que preocuparse tanto por lo que desea lograr como por la manera en que lo

hará. Como se mencionó anteriormente, es imprescindible generar consensos con actores clave tanto en la elaboración como en la implementación del plan, así como también que éste posea una inserción institucional concreta y estable en el tiempo. Deben estar claras las responsabilidades para los agentes a cargo de su implementación y seguimiento. En este sentido, un plan puede ser sustentable si existen organismos institucionalizados que tengan por función monitorear la implementación del plan y evaluarlo; con un mandato que trascienda el del gobierno que lo instituyó, acompañado de mecanismos públicos de fiscalización del cumplimiento del plan (foros nacionales, asambleas, etc.) con instituciones de la sociedad civil.

Finalmente, un plan puede tener éxito si se enmarca tanto en las demandas como en las necesidades educativas (e incluso sociales y culturales) de la población que lo crea, le da sustento e impulsa su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerro, I. (1990) *El Planeamiento como instrumento de cambio*. Buenos Aires: Troquel.
- Aguerro, I. (1994) Planificación de la Educación Hoy en América Latina: ¿Crisis o Redefinición? Ponencia presentada en la VI Reunión Técnica de REPLAD/OEA, Mayo 1994. Univ. de Campinas. Documento Técnico N° 1.
- Ayzanoa del Carpio, G. (1984) La institucionalización del proceso de planeamiento educativo. Revista *La Educación*. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. N° 94- 95. Año XXVIII.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (2006) Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005. La educación un compromiso de todos. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Grupo de Redacción de Observatorio Ciudadano de la Educación. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012: continuidad sin novedades. [http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate8 febrero08PSE07-12.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate8_febrero08PSE07-12.html)
- Tedesco, Juan Carlos [et.al.], *I Foro Latinoamericano de Educación. Pactos y Participación: Retos de la Educación actual*. Buenos Aires, Fundación Santillana, 2005.
- Páginas web institucionales del Ministerio de Educación y/o del Poder Ejecutivo Nacional de cada país, sitio Web de Planipolis (portal sobre planes y políticas educativas de UNESCO) y sitio Web de las Conferencias Internacionales de Educación (CIE) de UNESCO.