



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)¹

Inés Aguerrondo

Buenos Aires, septiembre de 2007

¹ Este texto fue elaborado a partir de la discusión en una mesa redonda sobre “30 años de planeamiento educativo”, realizada durante el X Curso Regional sobre Formulación y Administración de Políticas Educativas, promovido por el IIPE/UNESCO-Buenos Aires, el 17 de septiembre de 2007.

© Copyright UNESCO 2007
International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris, Francia
IIPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.iipebuenosaires.org.ar>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)

Inés Aguerrondo

Resumen

La hipótesis en este artículo es que, dado que el soporte en el cual se apoya la construcción del planeamiento es el conocimiento, los cambios en su concepción generan cambios en los modos de entender y de ejercer la planificación. Se reconocen tres perspectivas: el positivismo que ha dado lugar al planeamiento normativo; del pensamiento dialéctico de que ha surgido el planeamiento situacional y el debate actual sobre el pensamiento complejo que abre un interrogante acerca de cuáles serán los nuevos modelos de planificación que se desarrollarán con esta base.

INTRODUCCIÓN

Se sostiene habitualmente que la planificación tuvo su origen en el pasado remoto dado que productos de grandes empresas, como las antiguas pirámides (egipcias, incas o mayas) que han llegado hasta nuestros días, aluden a un imaginario de una intrincada logística imposible de ser lograda sin la aplicación de una racionalidad medios-fines propia de la planificación.

Pero la planificación como actividad reconocible en el marco de la sociedad como tarea propia del Estado es un producto del siglo XX. Inaugura su trayectoria en la Rusia del 1917 y llega al occidente después de la II Guerra Mundial con el Plan Marshall.² Su área de competencia original fue en ambos casos la económica pero, desde allí, se abrió camino hacia todos los demás sectores. Estas circunstancias no fueron inocuas. Marcaron muchas de sus características iniciales, gran cantidad de las cuales todavía siguen de pie.

La historia de la planificación, en general y también su aplicación en el campo educativo, muestra que el planeamiento siempre ha tenido como centro la preocupación por el cambio. Del mismo modo, por ser una herramienta desarrollada para la gestión del Estado, su vocación es la de organizar procesos que hagan posible concretar grandes empresas.

El referente subyacente ha sido la idea de que el conocimiento, el saber, permite no solo conocer sino también manejar/dirigir la realidad. Ha sido una apuesta a la racionalidad lógica, a entender que la razón es capaz de discernir qué es lo mejor en una situación determinada. También una apuesta a la voluntad, a creer que es posible dirigir los

² Si bien con anterioridad se realizan experiencias parciales de planeamiento económico en Francia [Plan Tardieu en 1929 y Plan Marquet en 1934], en los Estados Unidos [New Deal planning, 1933], en Suiza [Plan Wahlen para la agricultura, 1941] y en Puerto Rico [1942]. (CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN/UNESCO/1968).

procesos sociales. “En última instancia la planificación se preocupa por el control sobre el futuro. Planeamos en un intento de asegurar que el futuro resulte de tal forma que se aproxime a la manera como lo deseamos.” (MCGINN Y PORTER, 2003, p 81), a lo cual Matus le agrega la idea de que implica un acto de voluntad cuando dice “la planificación, como cuerpo de teoría general, puede aplicarse a cualquier actividad humana donde es necesario un esfuerzo para alcanzar un objetivo.”³ (MATUS, 1988, p. 11)

Esta vocación del planeamiento de estar cerca de los cambios es evidente en el caso del planeamiento de la educación. En un seminario inicial llevado a cabo en París en 1964 ya se planteó que “muchos educadores latinoamericanos confían en que el planeamiento de la educación será un nuevo medio para realizar los cambios que hoy son indispensables en sus sistemas de educación” (LYONS, 1965, p. IV).

No desconocemos asimismo que la polémica entre el planeamiento como herramienta de transformación o como herramienta de crecimiento dentro de un modelo anterior ha estado presente desde sus orígenes. En épocas del surgimiento mismo de esta disciplina el sociólogo Karl Mannheim en su clásico *Diagnóstico de Nuestro Tiempo* destaca: “todos estamos moviéndonos en la misma dirección, hacia una especie de sociedad planificada... y la cuestión está en saber a qué especie pertenece esa planificación, si a la buena o a la mala” (MANNHEIM apud MEDINA ECHEVERRÍA, 1971, p.5). La caracterización de estas dos alternativas la ofrece Medina Echevarría: “Por el camino de la sociología (Mannheim) formulaba una de las tesis más extremas sobre la naturaleza y función de la planificación. Esta era, en efecto, el instrumento de una transformación total de la sociedad, y por lo tanto, una técnica para el cambio social o, como se diría hoy, para las modificaciones estructurales requeridas. Muy lejos, por eso, de imaginarla tan solo como el mecanismo para acelerar más o menos rápidamente la tasa de crecimiento... Mannheim fue el primero en vislumbrar que la planeación exige una forma nueva de pensamiento y un nuevo tipo de hombre.” (MEDINA ECHEVARRÍA, 1971, p. 5).

Y sigue diciendo Medina Echevarría: “Lo que ahora nos interesa...es que en el momento de Mannheim (hasta 1943), lo mismo para él que para otros, la planificación encerraba la idea de construir sobre todo un instrumento de cambio social...La tensión entre ese concepto y el de la planeación como puro mecanismo económico – medio para acelerar la tasa de crecimiento – no se había dado todavía.” (MEDINA ECHEVARRÍA, 1971, p.8) .

Pero esta tensión se presentó claramente con el correr del tiempo. Nuestra hipótesis en este artículo es que, dado que el soporte en el cual se apoya la construcción del planeamiento es el conocimiento, los cambios en su concepción han disparado cambios en los modos de entender y de ejercer la planificación. Como postula Medina Echevarría (1971), en un primer momento la discusión se salda entendiéndola solo como herramienta que provee al crecimiento dentro de un modelo existente, pero a partir de un cambio en la concepción del conocimiento donde se sustenta, en un segundo momento el sino de la planificación se ha transformado y ha dejado emerger su vocación de transformación.

³ El subrayado es del autor

Si bien la reflexión epistemológica actual que debate acerca de las limitaciones del positivismo y la redefinición de la ciencia hacia la teoría de la complejidad y el caos, madura en los ámbitos académicos, no ha llegado todavía hasta las esferas de la planificación, abre de todos modos una nueva perspectiva que nos anima a preguntar cuáles serán sus efectos en ella cuando esto ocurra.

LA PLANIFICACIÓN BASADA EN LA LÓGICA DEL POSITIVISMO

La planificación económica aparece en América Latina alrededor de los años 1940, de la mano de la CEPAL, como el producto de un proceso intelectual que, en su origen, se proponía explorar el futuro mediante una metodología de proyecciones (MATUS, 1972).

En lo que respecta a la educación, en su libro *La metamorfosis del cambio educativo* María Mar Rodríguez Romero destaca que “La aparición del planeamiento tiene su origen en la alianza surgida entre la política y la ciencia en la segunda mitad del siglo XX, en especial en los Estados Unidos, que dio sustento a la creencia en el poder de la ingeniería social para resolver los problemas sociales, de manera que la alianza con la ciencia legitimó las políticas estatales” (RODRÍGUEZ MORENO, 2003, p.51).

Tal parece que América Latina fue la región que lideró el proceso de desarrollo de la planificación en el campo educativo⁴. Como señala Ricardo Diez Hochleitner en una cronología realizada a mediados de los 60: “La idea del planeamiento de la educación en América Latina fue recomendada por primera vez, a nivel regional, en la segunda reunión latinoamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima en 1956. La resolución aprobada fue un intento de introducir el planeamiento de la educación en un momento en que el propio planeamiento económico era aceptado con mucha cautela en América Latina. Así, en muchos casos, la idea del planeamiento de la educación precedió a la del primer planeamiento económico” (DIEZ HOCHLEITNER, 1965, p.49). Se destaca también que el primer plan de desarrollo educativo fue el proyecto de plan quinquenal que publicara la Oficina de Planeamiento de la Educación de Colombia en 1957.

La definición de planeamiento adoptada en esta etapa deja ver claramente el sustento racional del que proviene. En 1958, el Primer Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación que se llevó a cabo en Washington del 16 al 28 de junio de 1958, adopta formalmente la siguiente definición: “El planeamiento de la educación es un proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como de la privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y en etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país”. Y agrega René Maheu, Director General de la UNESCO, en 1964: “La complejidad y la urgente necesidad de un desarrollo equilibrado han puesto de relieve la utilidad del

⁴ Esto no significa desconocer que “la primera tentativa sistemática de planeamiento de la educación remonta a 1923, fecha del primer plan quinquenal de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas” (Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación/UNESCO, 1968, p.27).

planeamiento como medio para prever las necesidades, como base de una acción racional y metódica y, en pocas palabras, como disciplina intelectual que permita concebir el presente en función del porvenir” (LYONS, 1965, p.V).

Esta etapa se caracteriza por planes globales, muchas veces formales, que son aprobados pero no llevados a la práctica. La inclusión de sectores diferentes de los económicos, particularmente el educativo, alcanzó su expresión a partir de las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas y alienta la formulación de planes de desarrollo.

Como parte de la racionalidad positivista característica de este primer momento se diferencia la lógica de la ciencia de la lógica de la decisión. La decisión, propia del acto político, en un inicio empieza siendo un objeto opuesto al ‘saber científico’, pero luego se transforma en objeto de ciencia lo que determina la aparición de una serie de disciplinas que hacen de ella el ángulo predominante o exclusivo de su perspectiva científica. Esto se encuentra tanto en la ciencia política como en la economía (teoría de los juegos).

Según Medina Echevarría “lo que es importante de resaltar es que en el planteamiento de la equiparación entre la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión, son distintas las posiciones metodológicas de la ciencia económica⁵ y de la ciencia política. Impera en la primera la tendencia a la construcción de modelos los cuales nunca se reducen a una serie de proposiciones empíricas en estricto sentido... En cambio, la forma en que la ciencia política... plantea el enfoque de la teoría de la decisión se aproxima mucho más a las exigencias de la actual lógica de la ciencia (empírica)” (MEDINA ECHEVERRÍA, 1971, p.55).

El debate entre los representantes del neopositivismo y las distintas facciones de la filosofía crítica gira en el fondo en torno al clásico tema de la relación entre teoría y práctica. La acusación más grave de la filosofía crítica frente a la teoría positivista de la decisión ha consistido en imputar a esta última el completo aislamiento de razón y decisión, es decir una separación inaceptable entre teoría y práctica (praxis).

Esto se remonta al momento en que Max Weber formulara su famoso enunciado sobre la neutralidad valorativa de la ciencia, con sus clásicos *La ciencia como vocación* y *La política como vocación*, que produjo gran impresión en el mundo científico y se diseminó por el sentido común de la sociedad conformando una verdadera *weltanschauung*. En última instancia, Weber no hizo más que poner de nuevo en claro una distinción antigua, y muchas veces aceptada, entre el mundo de los hechos y el mundo de los valores. La verdad científica solo se refiere al mundo de los hechos, al de la realidad empíricamente analizable, pero nada puede pretender frente al mundo de los valores.

Frases hechas tales como ‘La ciencia no es buena ni mala, los conocimientos científicos se pueden usar para el bien y para el mal’ dan cuenta de este sentido común instituido que resume la idea de que la ciencia muestra con igual vigor lo que puede (debe) hacerse y lo que no puede (debe) hacerse. Sitúa en claro a la conciencia hasta el máximo

⁵ En el ámbito de la economía la expresión más acabada del intento de considerar a la decisión como el núcleo del análisis económico es el libro de G. Gafgen *Teoría de la decisión económica* (GAFGEN, G. *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung*, 1963, apud MEDINA ECHEVERRÍA, 1971).

posible sobre las condiciones ineludibles de una determina decisión, política o económica. Lo que no puede nunca el análisis científico es reemplazar o sustituir la decisión misma en su totalidad, y esto por la razón de que la ciencia no es capaz de declarar por sí misma, en cuanto tal, los valores que determinan la elección de los fines.

La esencia de la teoría positivista consiste en mantener sin la menor concesión el carácter radical empírico de la ciencia. Esta no tiene más propósito que ‘informar’ sobre la realidad, lo que va desde la descripción hasta la explicación. La explicación no es más que una información más complicada y rigurosa. Lo que se denomina teoría científica no es más que un conjunto coherente de proposiciones que dicen algo de los ‘hechos reales’. Las leyes que contienen semejantes teorías – como ley singular o como leyes entrelazadas – únicamente declaran que dadas ciertas condiciones en la situación de partida, es posible derivar la aparición del fenómeno que se trata de explicar, haciéndolo previsible de esa forma. Se trata de controlar lo imprevisible.

La lógica positivista se asienta en la relación única y necesaria entre causa y efecto. Las reglas lógicas de Stuart Mill tratan precisamente de cómo controlar el proceso lógico por el cual se puede saber cuándo una causa es necesaria y suficiente. Este modelo de racionalidad no da lugar a la duda: el conocimiento científico trata de la VERDAD (con mayúscula) y esta, elusiva por cierto, es posible de ser conocida gracias a ‘aproximaciones sucesivas’. El supuesto es que existe un orden en el mundo y el papel de la ciencia es encontrarlo para hacer previsible lo que nos rodea. Pero “en el fondo la previsibilidad que persigue la ciencia ilustrada pone de manifiesto la voluntad de poder y de control del futuro de la ciencia positivista” (RODRÍGUEZ ROMERO, 2003, p. 26) Y ahí es donde la planificación cierra el círculo.

En enfoque de planificación basado en este modelo de conocimiento positivo tiene características que se conocen en la literatura como *planificación normativa*. Es, de las dos opciones presentada por Mannheim, “un medio para acelerar la tasa de desarrollo”.

LA PLANIFICACIÓN BASADA EN EL ENFOQUE DIALÉCTICO

No se precisaron más que dos décadas para que el modelo normativo de planificación entrara en crisis en Occidente en todas las disciplinas. La causa principal parece haber sido la imposibilidad de aplicación de los planes elaborados, evidente en la distancia entre el curso de la realidad y las proyecciones realizadas. Dos fueron las respuestas frente a esta situación. Ambas tienen en común el hecho de postularse como alternativas del enfoque clásico de planificación.

La primera de ellas es la que se denomina *planificación estratégica*, cuyo origen se encuentra en el ámbito empresarial lo que justifica el hecho de que no cuestiona la lógica clásica de la planificación normativa sino que trata de superar algunas de sus “deficiencias”. La objeción al planeamiento normativo no se refiere a sus supuestos básicos sino a su incapacidad de adaptarse a los cambios en las condiciones externas que se han vuelto muy dinámicas. Este enfoque llega a la conducción central de la educación y justifica su necesidad ante la modificación de la demanda de educación (que se diferencia) y la modificación de la oferta (que supera la idea de ‘sistema escolar’ para niños y jóvenes). El problema está definido como que las condiciones generales de

la diversificación de la demanda y de la oferta requieren una respuesta diferente (AGUERRONDO, 1990).

Desde nuestro punto de vista, la respuesta estratégica es un bucle de la planificación normativa ya que, al igual que en ella, su interés básico está centrado en la posibilidad del ajuste entre la oferta y la demanda de educación. En el marco de la opción planteada por Mannheim, sigue siendo “un medio para acelerar la tasa de desarrollo”.

La segunda respuesta a la crisis de la planificación normativa fue generada en América Latina. En la segunda mitad del siglo XX esta región se enfrentaba ya con la imperiosa necesidad de transformaciones profundas en sus sociedades, tanto en sus sistemas económicos como en los educativos. La índole de los cambios necesarios ponía en juego toda la estructura de gobierno por lo que el requerimiento planteado a la planificación en cualquier área tuvo que ver con el desafío de lograr que se constituyera en un estilo de gestión gubernamental que garantizara la intervención efectiva del Estado para el cumplimiento de sus decisiones. En lenguaje de Mannheim la planificación adopta ahora el lugar de ser instrumento para las modificaciones estructurales.

La respuesta que se produjo en la región fue el *planeamiento estratégico-situacional*, ahora llamado planeamiento situacional, que comparte con la anterior el interés por centrarse no tanto en los aspectos formales del diseño del plan (área por excelencia de la planificación normativa) sino en el desafío concreto de que las decisiones que se toman se implementan efectivamente (área de la gestión/administración). El fracaso de la planificación clásica normativa en el manejo de un cambio económico estructural como el que proponía el gobierno de Allende en Chile fue el detonador para el surgimiento de una nueva concepción de planificación no desde la lógica de lo económico sino desde la de las ciencias políticas. El gran avance es que no se apoya en la concepción positivista de las ciencias políticas sino en los principios de la dialéctica marxista.

Fue Carlos Matus, presidente del Banco Central del gobierno socialista de Allende, quien plasmó en su libro *Planificación de Situaciones* las reflexiones sostenidas con otros dirigentes allendistas en la prisión de Ritoque acerca del por qué de su fracaso. La interacción entre diferentes disciplinas y la necesidad de comprender un proceso concreto, así como la formación amplia de todo el grupo, generaron la posibilidad de abrir una reflexión desde otra perspectiva.

Este diferente sustento epistemológico da un nuevo contexto a la planificación. El planificador no es ya un observador, alguien que está fuera de la situación sino que forma parte de ella y está comprometido con los cambios (la imagen-objetivo) que quiere lograr. La planificación se compromete en este enfoque con la posibilidad (o la viabilidad) del cambio y por lo tanto se la coloca en un marco netamente político. De este modo la perspectiva clásica de la planificación, que tiene una visión lineal de la dinámica societal y que por ello define el planeamiento como un proceso con etapas ineludibles y sucesivas, se reemplaza por una perspectiva situacional donde puede pensarse "el proceso de transformación futura de la sociedad como una sucesión o cadena de situaciones. Cada situación pasada es consecuencia de la modificación de otra anterior, y cada situación planificada sólo puede lograrse como alteración de una situación previa por ocurrir" (MATUS, 1972, p.30).

Pero estas situaciones no se encuentran en el vacío sino que están inmersas en el interjuego de lo social donde coexisten y pugnan diferentes fuerzas. Por ello este enfoque define el planeamiento como el "cálculo o previsión de situación dentro de un escenario social incierto, lleno de turbulencias e incertidumbres" (MATUS, 1988, p. 86). La planificación adquiere desde esta óptica el contenido de herramienta de gobierno para la transformación (MATUS, 1987) lo que la diferencia básicamente del enfoque anterior cuyo objetivo sigue siendo el ajuste entre la oferta y la demanda.

Así, el problema básico de la planificación es cómo apoyar eficientemente la acción de gobierno. Para ello, es necesario desarrollar el conjunto de metodologías adecuadas, tarea que se encuentra en construcción y en diferente estado de avance. Vuelve aquí a aparecer una interesante semejanza entre este enfoque y el estratégico ya que ambos valorizan como fundamental la capacidad diagnóstica del planeamiento aunque en este caso dentro de un contexto de lectura político-ideológica que permita tomar decisiones en relación con un proyecto de transformación y no de mero ajuste.

El cuestionamiento crítico a los fundamentos teóricos de la planificación normativa, propio del enfoque situacional, opone ambos enfoques y lo explicita del siguiente modo:

Cuadro 1
Comparativo entre planificación normativa y situacional

	Planificación normativa	Planificación situacional
1. Objetivos	Normativos	Políticos
2. Agentes	Técnicos	Políticos/Técnicos/Administr.
3. Oponentes	No se consideran	Se tienen en cuenta
4. Medios	Medios asignados	Creación de medios
5. Tipo de cálculo	No se considera	Estratégico y táctico
6. Restricciones	Materiales	Políticas
7. Ambito de la planific.	Todo el sistema	Dominio situacional específico

Fuente: Adaptación de MATUS, C. Planificación y Gobierno. *Revista de la Cepal*, n. 31, abr. 1987.

La fuente epistemológica desde donde Matus se plantea esta alternativa es el pensamiento dialéctico. Esto le permite reconocer la complejidad del todo social no sólo en términos de cantidad de elementos sino también en términos de los diferentes niveles de profundidad. Recuérdese como define en el primer momento de la planificación (el explicativo) los “niveles” de la explicación, cómo diferencia el genotipo del fenotipo, lo que le permite diferenciar relaciones causales a nivel de lo fenomenológico y de lo estructural. Su lectura dialéctica de la sociedad le permite también integrar en el proceso de decisión (en la planificación) la dinámica de lo social entendida como el espacio de la lucha de las determinaciones. El conflicto es el impulsor de la dinámica permanente de los procesos sociales y por eso caben en esta planificación los actores con sus diferentes miradas, sus fuerzas relativas, las resistencias del contexto, la necesidad de las alianzas y de los consensos.

Su preocupación está centrada básicamente en los procesos económicos pero, a diferencia de otros economistas contemporáneos, entiende la economía como un proceso social lo que le permite avanzar en la aplicación de este enfoque en otros sectores, como la salud o la educación.

El salto fundamental entre la planificación normativa y la situacional se refiere a los modelos subyacentes de construcción de conocimiento “válido”. La planificación normativa conlleva la limitación del modelo de conocimiento positivo que se asienta en una estrategia de permanente fragmentación de todos los ámbitos de la realidad física y cultural que origina un sinnúmero de disciplinas, especialidades y sub-especialidades, las cuales, incapaces de percibir la unidad compleja y contradictoria de lo real, fracasan a la hora de tener que ofrecer una adecuada interpretación y comprensión de los problemas analizados. Matus reemplaza la idea de “sector” de la planificación por la de “problema” a planificar y define el problema no desde su realidad real, sino desde la construcción ad-hoc que realiza quien pretende operar sobre la realidad. Esto es, un problema no es tal en sí mismo, es tal porque quien quiere resolverlo decide que un conjunto de hechos organizados de una forma determinada deben ser desorganizados y adoptar otra dinámica. (producir otros efectos).

La planificación de situaciones se centra en la conciliación de la planificación económica con la planificación política. La base es un conjunto de interrogantes sobre los que surge este nuevo planteamiento: ¿Cómo puede vincularse el plan económico con el plan político? ¿Existen criterios políticos para evaluar un proyecto? ¿Existe un

método para planificar la acción política? ¿Puede concebirse un método de planificación que comprenda lo político y lo económico?

En la perspectiva del diagnóstico, hay otro salto. Superando el modelo descriptivo del diagnóstico normativo, Carlos Matus plantea la necesidad de que la planeación de los gobiernos sea, a través del cálculo interactivo, un método para preceder y presidir la acción y una evaluación permanente de la realidad, de tal modo que en la labor cotidiana llega a ser un proceso práctico. Su propuesta tiene como fondo aceptar que la realidad está en permanente cambio y que no alcanza entonces con obtener una ‘foto’ sino que es necesario poder captar la ‘película’.

Es indudable que el pensamiento de Matus abrió una importante brecha para facilitar la gestión pública, brecha todavía escasamente aprovechada en la región. Aunque en su primera etapa no superó las propuestas de la tradición econométrica que establece el poder de las matemáticas para formalizar (modelar) los procesos sociales, su interacción con la realidad lo llevó a superar esta limitación. Su propuesta operativa inicial de cómo planificar situaciones (MATUS, 1972)) es sumamente engorrosa e incluye la construcción de índices complejos que hacen necesaria la cuantificación de variables esencialmente cualitativas tales como la influencia de los grupos de poder o la posición relativa del líder. Pero una serie de intentos fallidos, como una experiencia de planificación educativa macro en Ecuador, lo convencieron de revisar estos procedimientos, lo que dio lugar al surgimiento del Método MAP (Método Altadir de Planificación) que, mucho más operativo, ofrece muchas más posibilidades de ser aplicado⁶.

En todas las áreas, y también en el campo de la educación, el modo dominante de planificación-como-teoría en América Latina puede caracterizarse como normativo. Pero muchas acciones que se llevan a cabo a través de la planificación-en-la-práctica son por lo menos estratégicas, y hasta situacionales. McGinn y Porter aportan la idea de que “es esencial mantener esta distinción entre la planificación-como-teoría y la planificación-en-la-práctica al examinar los éxitos y fracasos de la planificación educativa” (MCGINN Y PORTER, 2005, p.86). Según ellos, “la planificación-en-la-práctica que ocurre en la realidad no es la planificación-como teoría que se discute en los congresos” (idem, ibídem, p.80).

Su interesante idea de que se pueden identificar procesos de planeación-en-la-práctica que han sido exitosos a pesar de la existencia de una planificación-como-teoría que es impotente, cuestiona el difundido argumento que sostiene el fracaso de las políticas de reforma educativa en la región. El fracaso sería más bien un ‘fracaso de lectura’ es decir es la consecuencia de pensar, con mentalidad de planificación normativa, que si no se llega a la meta se fracasó; en lugar de pensar, con mentalidad situacional, que todo avance en la dirección de la imagen-objetivo, por pequeño que sea deja una secuela exitosa en el proceso.

En la línea de McGinn, o sea de los cambios que se han dado en la práctica de la planificación educativa, una condición que ya se reconoce en América Latina es un lugar diferente del plan (documento). Muchos países continúan con la práctica de producir un documento en el que se exprese qué se quiere lograr pero ya no tienen ni las

⁶ Matus usó esta propuesta a lo largo de varios años, y en diferentes áreas de gobierno, en una serie de trabajos que desarrolló con los estados del norte de Brasil.

características de los clásicos ‘planes documento’ ni funcionan dentro de la práctica de planificación en ese lugar. Aunque muchos de ellos no llegan a tener la fuerza de una imagen-objetivo es claro que intentan declarar una dirección que ayude a caminar a un proceso.

La planificación de situaciones es, por lo tanto un aporte interesante para la toma de decisiones y también una teoría en construcción, cuyos ejes centrales de discusión se centran en poder demostrar que la planificación política y el plan político constituyen un ejemplo de la más general de las teorías sobre decisiones sociales; la consideración de que las técnicas de planificación económica no pueden concebirse en forma aislada de las técnicas de la planificación política; y la propuesta de que la planificación económica abandone su esquema normativo para ubicarse en el contexto de las corrientes del pensamiento cibernético y de la teoría general de los sistemas (ZÁRATE Y ARTESI, 2001).

Este indudable avance da posibilidades de repensar la planificación en el marco de nuevas perspectivas.

LA PLANIFICACIÓN BASADA EN LA TEORÍA DE LA COMPLEJIDAD Y EL CAOS - EL PROBLEMA DE LA PREVISIBILIDAD Y LA TURBULENCIA

Esta parte se centra en la necesidad de retomar el camino que abrió Matus para profundizarlo a partir de las nuevas discusiones sobre epistemología de la ciencia que, de acuerdo con lo que se ha planteado anteriormente, deberían tener una consecuencia en la praxis concreta (o sea en la planificación) ya que la crisis del paradigma convencional en las ciencias sociales es cada vez más omnipresente. “Desde hace dos décadas, los planteos señeros de Prigogine iniciaron un fuerte debate epistemológico que incluye actualmente la noción de ‘objetividad’, las múltiples formas de la complejidad, las nuevas concepciones sobre la racionalidad, la cuestión de la turbulencia, y la relación entre ciencia, valores y política”. (BORÓN, A. In: SOTOLONGO; DELGADO DÍAZ, 2006, p.15.). Como es evidente, estos temas son centrales para quien se interese por la acción política, centro y razón de ser de las actividades de planificación.

Sotolongo y Delgado⁷ presentan esta problemática partiendo de la idea de que los cambios que tienen lugar en el pensamiento científico contemporáneo modifican tanto la perspectiva del saber como los ideales de racionalidad. Desde el punto de vista del cambio del saber hay dos cambios centrales: el lugar predominante de la *creación* en la ciencia contemporánea y el carácter *no clásico* de las nuevas creaciones científicas, objetos e instrumentos incluidos.

Desde los inicios del siglo XX la ciencia comenzó a dejar de ser observación del mundo (e información) para pasar a ser creación del mundo. La aparición de este Nuevo Saber está relacionada, entre otros aspectos, con los problemas de nuevo tipo y con las urgencias éticas que ha traído consigo el incremento de la creación en la ciencia y su influjo en la vida cotidiana. Pero, además, estas nuevas creaciones tienen un carácter no-clásico. No son creaciones como las de siempre. Los instrumentos y objetos no clásicos

⁷ En toda esta parte, salvo expresa salvedad, se sigue la postura de SOTOLONGO y DELGADO (2006).

portan elementos inherentes de incertidumbre y autonomía. Los efectos de su funcionamiento escapan a la capacidad de predicción y control de sus creadores lo que hace problemático establecer correlaciones de pronóstico y control efectivo a largo plazo.

Como consecuencia de todo esto ha cambiado la ciencia y la vida cotidiana, se han formulado problemas nuevos y se está produciendo una revolución en el saber que todavía pasa inadvertida con frecuencia. Su contenido está constituido por la revolución en la concepción del hombre, los modos de concebir y producir el conocimiento y la ciencia misma. Uno de los cambios sustanciales que dicha revolución trae consigo es la modificación de lugar del conocimiento científico en el sistema del saber humano, lo que conduce a la elaboración de un saber nuevo que avanza de la mano de las soluciones teóricas innovadoras tales como enfoque ‘de la Complejidad’⁸.

El enfoque ‘de la complejidad’ propone la superación del ideal clásico de racionalidad, centrado en el primado de la razón, la objetividad del saber, el método y la noción del conocimiento puesto al servicio del hombre para el bien. En el transcurso de trescientos años la consolidación de la ciencia como saber independiente hizo posible que el ideal clásico de racionalidad traspasase las fronteras de la cognición científica disciplinaria y se proyectase ideológicamente en el hombre común y su vida cotidiana. El hombre común situó a la ciencia, al saber objetual justificado y fundamentado por ella, como verdadero por encima de todos los seres. Si la ciencia incorporó la razón como ideal, la vida cotidiana la asumió como ideología. Esta ha sido su mayor influencia.

Las ideas de la Complejidad retan el ideal clásico de racionalidad como transición del ideal de simplificación propio de la racionalidad clásica hacia uno de complejidad. Se comienza a comprender el mundo en términos de sistemas dinámicos donde las interacciones entre los constituyentes de los sistemas y su entorno resultan tan importantes como el análisis de los componentes mismos.

Las contribuciones al estudio de lo real desde una perspectiva compleja han sido varias⁹. No obstante la diversidad, incluso las profundas diferencias, entre las propuestas concretas, asistimos a la maduración de una revolución científica de nuevo tipo cuyo resultado palpable es la elaboración de un cuadro del mundo que podríamos denominar complejo.

“Con relación a la cosmovisión en su conjunto, las ideas de la complejidad están produciendo un cambio profundo: una nueva comprensión de la relación parte-todo; un nuevo planteo del problema de la correlación determinismo-indeterminismo, ahora como determinismo caótico, caos determinista, confluencia de las tendencias al orden y al desorden implícitas en los sistemas, del “caos” y el “anti-caos”. Un audaz cuestionamiento de la singularidad de la ciencia, el papel de las matemáticas y las ciencias formales; y, por último, una fuerte tendencia hacia la superación de los paradigmas positivistas en filosofía de la ciencia, así como en nuestro modo de concebir la interacción del hombre con el mundo” (SOTOLONGO Y DELGADO, 2006, p. 36).

⁸ Sotolongo y Delgado enumeran además otras vertientes: la Bioética Global, el Holismo Ambientalista y la Nueva Epistemología.

⁹ Las que destacan Sotolongo y Delgado son las siguientes: la ‘filosofía de la inestabilidad’ de Prigogine, la ‘teoría del caos’ de Lorenz, el ‘constructivismo radical’ de Foerster, el ‘pensamiento complejo’ de Morin, la ‘complejidad’ de Gell-Mann, las ‘ciencias de la complejidad’ de Maldonado.

Esta nueva cosmovisión basada en la complejidad introduce modificaciones en las concepciones del hacer y sus relaciones con el saber. Maldonado (2003) plantea que pueden distinguirse tres líneas principales de trabajo y de comprensión acerca de la complejidad: *la complejidad como ciencia*, o sea el estudio de la dinámica no lineal en diversos sistemas complejos; *la complejidad como método de pensamiento*, o sea la propuesta de un método de pensamiento que supere las dicotomías de los enfoques disciplinarios del saber y que consiste básicamente en el aprendizaje del pensamiento relacional; *la complejidad como cosmovisión*, o sea la elaboración de una nueva mirada al mundo y al conocimiento que supere el reduccionismo a partir de las consideraciones holistas emergentes del pensamiento sistémico. Estos tres elementos conforman una unidad que debe ser explorada ya que “las ciencias de la complejidad instauran efectivamente una nueva forma de racionalidad, distinta a las conocidas en la historia de occidente, y en la que no caben ya oposiciones entre los planos teórico y práctico, o filosófico y científico, o teórico y social, que fueron los que marcaron al grueso de la historia de la ciencia tanto como de la historia de la filosofía” (MALDONADO, 2003, p. 59)

En lo que respecta a la reflexión sobre el cambio educativo algunos autores que se han preocupado por los efectos de las reformas educativas como Fullan o Sarason sostienen ya sus conclusiones introduciendo estas conceptualizaciones (FULLAN, 1993; FULLAN et alli, 1991; SARASON, 2003). Este enfoque ayuda a comprender no solo el camino sinuoso que efectivamente están haciendo los procesos de cambio educativo, sino también como estas mismas decisiones de reforma y las reflexiones sobre ellas, estimulan el proceso. Rodríguez Romero señala “Me inclino a pensar que el conocimiento sobre el cambio educativo se configura a través de una relación dinámica entre la producción de conocimientos y las prácticas de innovación que propugna la incorporación de categorías producidas por la reflexión teórica sobre la práctica, conocido como *dobles hermenéuticas*”...“Según Giddens esta concepción muestra como el conocimiento, aplicado reflexivamente a las condiciones de reproducción del sistema, altera intrínsecamente las circunstancias a las que inicialmente se refería. Por eso, el uso de las producciones intelectuales sobre el cambio educativo en las prácticas de innovación, inevitablemente las modifica” (RODRÍGUEZ ROMERO, 2003, p. 17)¹⁰.

Esto es, la acción misma dispara procesos de cambio, una acción anterior modifica también el curso de otra acción. ¿Cómo afecta esto a la planificación? En orden a la toma de decisiones aparece acá otro tema de importancia para la planificación. Estos sistemas complejos, cambiantes y turbulentos ¿son planificables? ¿Con qué marco conceptual enfrentar las decisiones que son necesarias para ‘dirigir’ un sistema social? ¿Qué nivel de gobernabilidad suponen estas decisiones? ¿Hasta cuánta incertidumbre soportan?

La causalidad lineal propia de la ciencia positivista (y de la planificación normativa) ya ha sido cuestionada por la planificación situacional al colocarla dentro de las ciencias políticas. Pero ahora se redefine epistemológicamente con la figura de la causalidad

¹⁰ Este punto llama a una reflexión sobre el papel de los especialistas y de los intelectuales de la educación en relación con las reformas. Formados en la sociología o la pedagogía crítica, muchos especialistas emiten juicios críticos sobre las reformas, que llegan a la opinión pública y a los docentes y se revierten sobre los buenos/malos procesos de cambio impidiendo que sigan adelante. El análisis de Elmore sobre medio siglo de reformas educativas en USA es ilustrativo al respecto. (Elmore, 1996)

probabilística que supera la proposición ‘si $A \rightarrow B$ ’ para reemplazarla por ‘Si A, entonces probablemente B, o quizás no B sino C’. Esto formaliza el marco de la incertidumbre, propio del Siglo XXI en nuestra vida cotidiana, pero propio también del enfoque de la complejidad.

Planificar en este contexto, y con el marco de la complejidad, supone ni más ni menos y aunque parezca contradictorio, la gestión de la incertidumbre. Gestionar la incertidumbre requiere asimismo conceptualizaciones que permitan aprehenderla lo que implica que quien gestiona (planifica, toma decisiones) debe tener la capacidad de pasar de una conceptualización binaria del futuro (una determinada característica del futuro es o no es) a una de múltiples determinaciones. O sea, como punto de partida, es necesario poder distinguir diferentes incertidumbres.

Una interesante distinción es la introducida por Courtney y otros quienes distinguen los siguientes cuatro niveles de incertidumbre:

Nivel 1: *Futuro suficientemente claro*. Es la incertidumbre propia de la racionalidad clásica, en la que el futuro no es conocido pero puede tenerse una representación bastante próxima a él por medio de proyecciones de las tendencias pasadas. Aunque se sabe que será inexacta, no espera que los cambios estén muy fuera de lo esperable. Supone una visión lineal del proceso social y no está abierto a interferencias. Creemos que este nivel de incertidumbre corresponde a un modelo de planificación normativa.

Nivel 2: *Futuros alternativos*. Se piensa en el futuro y se lo puede describir como uno de varios escenarios posibles. Los análisis no consiguen identificar el resultado pero pueden ayudar a establecer la probabilidad de que ocurra cada escenario. Creemos que corresponde a la planificación estratégica clásica o a la estratégica situacional, dependiendo del marco conceptual con que se construyan los escenarios.

Nivel 3: *Un abanico de futuros*. El abanico viene definido por un número limitado de variables esenciales, pero el resultado real puede situarse en cualquiera de los puntos comprendidos dentro de los límites de ese abanico. No hay escenarios muy dibujados y estos van armándose a medida que transcurren. No hay posibilidad de largo plazo, las decisiones que se toman van modificando los escenarios posibles. Corresponde a la planificación estratégica situacional.

Nivel 4: *Auténtica ambigüedad*. En este nivel las múltiples dimensiones de la incertidumbre interactúan para crear un entorno que es prácticamente imposible de prever. A diferencia de lo que ocurre en el nivel 3, no se puede identificar el abanico de resultados posibles, y mucho menos de escenarios dentro de ese abanico. No se pueden identificar a priori, y menos prever, todas las variables que van a contribuir a la definición del futuro. A medida que se acerca la situación, se configuran en nivel 3 o 2. Quizás para este nivel de incertidumbre debería pensarse un nuevo enfoque de planificación.

A MODO DE FINAL ABIERTO

Este recorrido da cuenta de un proceso abierto, en plena expansión, que sugiere la necesidad de nuevos desarrollos¹¹. Creemos que la planificación se enfrenta hoy con un escenario de grandes posibilidades. La ruptura epistemológica que produjo Matus con su visión situacional ha tenido dificultades de ser comprendida porque no llegó en el momento adecuado y no pudo por ello insertarse en una discusión amplia sobre las características de la racionalidad de la planificación normativa y cómo esta nueva visión podía ayudar para dirigir las políticas sociales.

No obstante, a pesar de ello, la mejor prueba de que estaba en la dirección correcta es la verificación de que, sin que haya un cambio en la planificación-como-teoría sí lo ha habido en la planificación-en-la-práctica. Es decir, para lograr resultados ha habido que correrse de las visiones normativas y desplazarse hacia una lógica de acción que respetara lo político. “El ensayo termina sugiriendo que el mejoramiento de la planificación requiere mejor teoría. Para desarrollar esta teoría sin embargo hay que desmitificar a la planificación distinguiendo entre su retórica y las acciones planeadas, que sí ocurren” (MCGINN Y PORTER, 2005, p.80).

De todo modos, no creo que se pueda concluir por esto que los enfoques anteriores no fueron ‘correctos’. Creo, más bien, que fueron la respuesta posible de acuerdo con el estado de avance de las disciplinas y los conocimientos disponibles. Una consecuencia de esto es que hoy el campo de la planificación se ha ampliado considerablemente. El enfoque normativo centraba su atención en la logística del crecimiento (cuántas escuelas más, cuántos alumnos más, cuántos profesores más). La mirada de Matus desde las ciencias políticas permite ampliar estos temas y reconocer una diversidad y especificidad de funciones que – dentro del planeamiento – corresponden a distintos espacios de la estructura ministerial.

En términos generales, distingo tres grandes campos: dentro del planeamiento está fijar la imagen-objetivo, que corresponde básicamente a la cúpula de la estructura pero que debe ser participada y co-elaborada por el resto de la estructura ya que si no las decisiones más intermedias y operativas se quedan sin “dirección” que alimente el proceso. Segundo campo: el diseño y la operación de herramientas para lograr “decisiones informadas”, que es mucho más que la estadística propia del enfoque tradicional (normativo o estratégico). Incluye búsqueda de avances en el campo académico, confrontación de experiencias de otros países, reconocimiento de las líneas históricas del país de que se trate, análisis de la opinión pública, concertación con actores, por nombrar solo algunas dimensiones. Tercer campo: diseño y operación de instrumentos que sostengan una logística organizativa que permita ejecutar (llegar a las escuelas), implicando el *aggiornamento* de la normativa, la reestructuración de circuitos internos para más flexibilidad y otros temas.

Algunas de estas cuestiones se llevan a cabo desde lógicas más instrumentales y otras desde una mirada más estratégica, lo que significa que se pueden recuperar en estas nuevas concepciones los aspectos instrumentales de la tradición normativa (como el cálculo de la demanda de educación o el análisis de las necesidades de mano de obra)

¹¹ Como son, por ejemplo, la Máquina de Turing o la propuesta de una Nueva Ciencia de Stephen Wolfram en su libro *A New Kind of Science*

sólo que el ‘planeamiento’ no se reduce a esto solo sino que se coloca dentro de una visión política (imagen-objetivo).

Resta ahora avanzar para intentar resolver los retos que nos imponen estas nuevas posturas epistemológicas. Resta preguntarnos, desde nuestro campo específico, cómo construimos una planificación compleja que sea capaz de dar cuenta de las características propias de la educación y se mueva en contextos de turbulencia e incertidumbre diferentes. Como consecuencia de la falla de la aplicación acrítica de los esquemas normativos salidos de la lógica económica, hemos aprendido ya que cada objeto de la realidad tiene sus propios requerimientos. La teoría de la complejidad incursiona en estos temas cuando destaca que “mientras todos los sistemas simples son igualmente simples, cada sistema complejo posee su propia complejidad. La mediciones y determinaciones de la complejidad son en cada caso particulares, y el estudio de la complejidad demanda tomar en serio cada caso, o cada fenómeno, comportamiento o sistema complejo en su propia especificidad” (MALDONADO, 2003). Por esto es necesario elaborar un marco propio de la planificación educativa.

Esto abre también el problema, planteado desde ya por las reflexiones en torno a la complejidad, sobre las diferencias o semejanzas entre lo micro, lo mezo y lo macro; entre el largo y el corto plazo y, sobre todo entre la ‘academia’ y la acción porque en opinión de muchos de los autores estudiados, el postulado de la neutralidad valorativa permanece hoy intacto, aunque no sea el mismo el lenguaje empleado.

Cierro por esto esta reflexión con una cita de Atilio Borón en la Introducción al excelente y sugestivo libro de Sotolongo y Delgado: “Vivimos en una sociedad de clases en donde la injusticia social ha llegado a extremos insospechados y sin que exista ningún signo en el horizonte que permita pronosticar que, sin un cambio radical, tan deplorable estado de cosas habrá de mudar. Nada puede ser más imperdonable que buscar refugio en la supuesta objetividad y neutralidad del saber científico para fundamentar una actitud prescindente o escapista... Esa opción, no por desacertada e inmoral, deja de ser predominante en la enrarecida atmósfera académica en que se desenvuelven las ciencias sociales en nuestro tiempo” (SOTOLONGO; DELGADO, 2006, p.19.).

REFERENCIAS

AGUERRONDO, Inés. Planificación de la educación hoy en América Latina: ¿crisis o redefinición? Ponencia presentada en la *VI Reunión Técnica de REPLAD/OEA*, Mayo 1994. *Universidad de Campinas, Brasil. Documento Técnico n. 1.*

AGUERRONDO, Inés. Tendencias expuestas en la Conferencia Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación – México, 26-30 de marzo de 1990. *Revista Propuesta Educativa*, n. 3, FLACSO, Buenos Aires.

Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación – UNESCO - 1968: *El Planeamiento de la Educación. Situación, problemas y perspectivas*, Ministerio de Educación y Cultura, Oficina Sectorial de Desarrollo, Educación, Buenos Aires, 1972.

DE MATOS, Carlos. Planes vs. Planificación. *Revista Interamericana de Planificación*, n. 59, s.l., 1981.

DE MATOS, Carlos. Estado, proceso de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 31, Santiago de Chile, 1987.

DIEZ HOCHLEITNER, Ricardo. Una mirada regional. *Los Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación. La Experiencia de América Latina*. UNESCO: IIEP, París, 1965.

ELMORE, Richard F. Getting to Scale with Good Educational Practice. *Harvard Educational Review*, vol. 55, n. 1, Spring 1996.

FULLAN, Michael. *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*. Madrid, AKAL, 1993.

FULLAN, Michael; STIEGELBAUER, Suzanne. *The new meaning of education of change*. New York, Teachers College Press, 1991.

COURTNEY Hugo; KIRKLAND, Jane; VIGUERIE, Patrick. Estrategia en tiempos de incertidumbre. IN: HARVARD BUSINESS REVIEW, *La gestión de la incertidumbre*. Bilbao, Ediciones Deusto, 1999.

MALDONADO, Carlos Eduardo. Marco teórico del trabajo en ciencias de la complejidad y siete tesis sobre la complejidad. *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*, vol. 4, n. 8-9, Universidad del Bosque, Bogotá, Colombia, 2003.

MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Fundación Altadir, 1988.

MATUS, Carlos. Planificación y gobierno. *Revista de la CEPAL*, n. 31, Santiago de Chile, 1987.

MATUS, Carlos. *Estrategia y Plan*. México, Siglo XXI Editores, 1972.

MCGINN, Noel; PORTER GALETAR, Luis. El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 3er-4to trimestres, año/vol. XXV, números 3-4, Centro de Estudios Educativos, Distrito Federal, México, 2005.

MEDINA ECHAVARRÍA, José. *La planeación en las formas de la racionalidad*. Cepal-Iipes, Cuaderno n.13, Santiago/ Chile, 1971.

LYONS, Raymond. *Los Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación. La Experiencia de América Latina*. Paris, UNESCO: IIEP, 1965.

RODRÍGUEZ MORENO, María Mar. *La metamorfosis del cambio educativo*. Madrid, AKAL, 2003.

SARASON, Seymour B. *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona, Octaedro, 2003.

SOTOLONGO CODINA, Pedro; DELGADO DÍAZ, Carlos. *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*. Buenos Aires, CLACSO, 2006.

ZARATE, Rubén; ARTESI, Susana. *Conocimiento, educación y desarrollo local*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo,(AASET), 5º congreso Nacional de Estudios del Trabajo, agosto 2001.
