

Del planeamiento de la educación a la planificación de proyectos educativos

Entrevista a Inés Aguerrondo

En el marco del XVI Encuentro del Estado de la Investigación Educativa "Formación docente a debate", organizado por el Centro de Investigación de la Facultad de Educación de la UCC en noviembre de 2005, la Lic. Aguerrondo dictó la conferencia "Formación y profesionalización docente".

Previo a su disertación, la reconocida socióloga nos concedió una entrevista en la cual realizó un balance del planeamiento educativo en los últimos quince años, reflexionó sobre los aportes de la planificación estratégica situacional y trazó algunos ejes centrales y desafíos por los que transita la elaboración y gestión de proyectos educativos institucionales en las escuelas.*

Además, precisó aportes valiosos sobre el rol de supervisores, directores y ministerios de educación en relación al planeamiento.

– *¿Qué ha cambiado en estos quince años desde la publicación, en 1990, de su libro El planeamiento educativo como instrumento de cambio¹ en relación al planeamiento de la educación?, ¿qué balance se puede hacer?*

– En estos quince años lo que ha pasado es que la gente tiene más conciencia de que hay que poner racionalidad a la acción si se quieren conseguir resultados. Ésta es una idea que ha ido entrando cada vez más en el sistema a través de muchos cuestionamientos a todos estos modelos más clásicos que si bien se impusieron desde la racionalidad no dieron resultados por todos los motivos que ya conocemos.

– *¿Qué podríamos visualizar en estos quince años en relación a los enfoques conceptuales, a las metodologías y prácticas del planeamiento de la educación?, ¿qué ha cambiado?, ¿qué nuevos desafíos hay?*

– El desafío fundamental es que la gente ha tomado conciencia de que no se mejoran las instituciones escolares, no se cambian las prácticas y no se logra lo que uno quiere sino a través de una metodología que tenga que ver con la realidad y que permita de alguna forma reprogramar permanentemente. Porque, ¿cuál es el problema del modelo más clásico de la planificación? Su inflexibilidad. Y esto en el día a día de la

* Agradecemos la colaboración del Mgter. Esteban Cocorda para la realización de este entrevista.

¹ AGUERRONDO, Inés. *El planeamiento educativo como instrumento de cambio*. Editorial Troquel, Buenos Aires, 1990. (Nota de la editora).

institución o del trabajo concreto enseguida presenta problemas. Entonces, creo que el gran cambio es que se ha pasado de una actitud de rechazo a la planificación, cuando se tomó contacto y se entendió que no servían las prácticas tradicionales, a tratar de encontrar modelos que incorporen esta flexibilidad.

– *A grandes rasgos, ¿qué corrientes o enfoques del planeamiento educativo se podrían identificar y cuáles de ellos se encuentran con mayor vigencia en su utilización o empleo?*

– Creo que hay dos grandes formas de entender la planificación: una es la planificación que piensa que yo puedo anticiparme y escribir todo lo que va a pasar; hacer un plan muy detallado, una propuesta de muchas acciones y programas. El resultado son esos mamotretos que llevan mucho tiempo y que después cuando uno los quiere poner en práctica siempre se escapa algo porque la realidad es mucho más compleja de lo que cualquier modelo puede pensar. El otro enfoque es un enfoque mucho más liviano, más comprometido con la acción, más de orientaciones generales que permitan reformularse permanentemente.

Ahora, cualquiera de los marcos que tenemos, ya sea el PEI, el Marco Lógico, cualquiera de estas metodologías se puede aplicar a cualquiera de estos dos enfoques. Los enfoques son más maneras de ver la cuestión que documentos escritos. Y, enton-

ces, en ese sentido, yo diría que están en vigencia los dos, depende de quién lo ponga en práctica. Cuando uno recién se enfrenta con la idea de la planificación, en general opta por la manera más clásica hasta que se da cuenta de que en la práctica eso no funciona y reformula tratando de orientarlo hacia propuestas más flexibles.

– *Carlos Matus² desarrolló el enfoque Situacional o de PES (Planeamiento Estratégico Situacional). Cuando se habla de PES, ¿no se están integrando dos enfoques? Esto es: planificación situacional con Matus y planificación estratégica a partir de una rama más organizacional o empresarial.*

– Matus habla de planificación situacional pero habla también de estrategia situacional. Yo creo que el gran aporte de Matus es rever el modelo surgido desde un campo ajeno o extraño a la decisión política; reverlo, insertarlo y darle la flexibilidad y la posibilidad de trabajarlo dentro del sector público para la generación de políticas públicas. Él no habla de educación. Su modelo es un modelo para la planificación económica aunque él lo aplica sobre todo en el área de salud en el campo de lo social. En un caso, en Ecuador, hizo un plan de educación, pero su fuerte es repensar la planificación económica.

Creo que su aporte fundamental es poder insertar la lógica más racional que tiene una empresa o el mundo de lo económico sosteniéndolo dentro del accionar po-

«... no se mejoran las instituciones (...) sino a través de una metodología que tenga que ver con la realidad y que permita reprogramar permanentemente...»

² Carlos Tulio Matus Romo (1931-1998). Economista chileno especializado en Alta Dirección y Planificación Estratégica. Ocupó importantes cargos públicos y privados asesorando en planificación a diversos países latinoamericanos. Escribió numerosos textos sobre planificación dirigidos a políticos, gobernantes, intelectuales, estudiantes. (Nota de la editora).

lítico que tiene su lógica específica. Según Matus –y yo coincidí con él– no hay por qué renunciar a lo más importante que puede tener la lógica de la política pública que es buscar resultados y resultados eficientes y de calidad.

– *En términos de la metodología y de los cuatro momentos que él propone, según su visión, ¿esto es viable, es posible a la hora de pensar los proyectos institucionales?*

– Es totalmente viable, totalmente posible de aplicar, siempre y cuando uno no se vuelva rígido con los modelos metodológicos que él plantea. Matus, según mi parecer, se traiciona a sí mismo cuando hace el desarrollo metodológico de su propuesta. El problema es que a la hora de la metodología propone rigidez con modelos matemáticos. Para mí, lo más poderoso de él es su concepción general de cómo planificar, y eso es aplicable en cualquier situación a nivel macro, a nivel micro, a nivel institucional, a nivel del aula. Hay algunos elementos metodológicos que después los retoma la planificación estratégica que son interesantes, siempre y cuando uno los mire como orientadores y organizadores de los campos conceptuales y de la toma de decisiones, pero no como metodologías duras

que me van a ordenar, me van a arreglar y me van a dar la solución.

Creo que en el accionar político, o lo que yo llamo el accionar de gobierno, porque yo creo que uno gobierna también el proceso de aprendizaje dentro de un aula, uno gobierna una institución escolar así como uno gobierna sistemas educativos. Entonces, en el proceso de gobierno creo que lo más importante es poder contar con algunas herramientas que me abran la visión, me organicen los elementos dentro de esta visión, pero siempre voy a tener que poner un imponderable personal cuando tomo la decisión. Por esto podemos hablar sin ningún tipo de elemento peyorativo del arte de la política y del arte de la enseñanza, no desconociendo sus aspectos profesionales y el conjunto de conocimientos duros que hay que tener para poder hacerlo bien, sino entendiendo que hay un imponderable personal para conducir bien esos procesos que tiene que ver con las condiciones de liderazgo, que tiene que ver con mi sensibilidad para entender la necesidad del otro, que tiene que ver con actitudes personales que son las que van a jugar en la posibilidad real de poder manejar el proceso.

Por eso, en resumen de esta parte, el planteo macro de la visión, de la concepción estratégica situacional como lo dice



INÉS AGUERRONDO es argentina y Licenciada en Sociología. Fue Subsecretaria de Programación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a cargo de los aspectos sustantivos de la transformación educativa 1993-99. Es Coordinadora de la unidad de Formación del IIPE-UNESCO, Sede Buenos Aires y miembro del staff de profesores. Enseña también en la Licenciatura en Educación y en la Maestría en Administración y Gestión de la Educación de la Universidad de San Andrés. Consultora de diversos organismos y agencias internacionales, es autora de numerosos artículos y libros.

E-mail: iaguerrondo@iipe-buenosaires.org.ar - inesague@fibertel.com.ar

Matus, algunas herramientas específicas para poder operar se toman del planeamiento más tradicional o del planeamiento empresarial.

No creo que haya que dejar de lado las proyecciones de matrícula o aquéllas que son las viejas tradiciones de la planificación clásica, desde mi punto de vista deben ser utilizadas. Pero no debemos confundir eso con la planificación a nivel de proceso, de dirección institucional. Eso en el marco de una dirección institucional marcada con la lógica de Matus, el uso del instrumento. Creo que en eso hemos ganado mucho, si somos capaces de no cerrar las oficinas de planificación educativa, sino de darles un sentido al lado de la conducción política. Y en las escuelas también debiera incorporarse, cosa que todavía no pasa, la idea de qué pasa con mi matrícula, cuántos chicos repiten, cuántos chicos no alcanzan los objetivos en las diferentes disciplinas. Toda esta dimensión de la vieja planificación que ponía el acento en el análisis de los datos duros no pensando que eso es el problema, sino que eso es el dato para que como conducción pueda armarme programas y proyectos alrededor de eso, pensar las operaciones que voy a hacer para mejorar, etc.

Esto todavía no llegó a las escuelas. Todavía las escuelas manejan lo cuantitativo como una carga para los ministerios, para pasarle los datos al área de estadística, y esto sí es un tema importante para poder manejar desde los supervisores, desde los gobiernos y desde las universidades a los que les interese apoyar estos procesos. Las escuelas debieran no tener problemas para recabar información en su establecimiento. Debieran tener la estadística de los últimos diez, quince, veinte años,

ordenada de tal manera que abriesen un archivo y pudiesen emplearla. El solo hecho de que tengan que ordenarse adentro de la institución ya es un avance muy grande. Bienvenido que no lo puedan conseguir en el Ministerio porque las obliga a mirarse institucionalmente; qué hacemos con los datos y cómo no nos dimos cuenta de que esto lo tenemos que tener a la vista cuando tomamos una decisión.

Y ahí hay un trabajo muy grande para hacer. Por ejemplo, trabajar esto con los supervisores para que ellos estén entrenados. Una de las dimensiones del trabajo de un supervisor, debería ser cómo mira una institución desde su historia cuantitativa y cómo ayuda a la institución a mirarse a sí misma a partir de eso. Es como si nosotros a nivel personal despreciáramos la serie de análisis del colesterol que tenemos en los últimos diez años. No es que me voy a curar sabiendo eso pero necesito saber qué paso. No es la salud el colesterol, sino que es el dato que me permite trabajar a partir de cómo marcó mi salud.

– ¿Si miramos hacia adelante, desde una visión prospectiva, qué desafíos se pueden esperar en el campo de la planificación educativa?

– Yo creo que va ganando fuerza dentro de las instituciones la idea del proyecto educativo institucional y que también va ganando fuerza esto de que para que un PEI tenga sentido hay que pensarlo como un *continuum* de distintas acciones en las cuales uno va haciendo opciones y va manejando distintos proyectos internos de manera que la institución pueda ir avanzando y pueda ir reconociendo en dónde le va mejor, en dónde le va peor, etc. La cantidad de

«... lo importante es poder contar con algunas herramientas que me abran la visión, me organicen los elementos, pero siempre voy a tener un imponderable personal cuando tomo la decisión...»

problemas que hoy tenemos dentro de las escuelas, educativos y no educativos, están llamando la atención para que se pongan en práctica metodologías de este tipo, más flexibles, más relacionadas con la búsqueda de resultados que con la escritura de papeles.

– *A partir de los noventa, se iniciaron en América Latina las denominadas reformas educativas. ¿Cómo fue, desde su visión, la relación entre reforma educativa y planeamiento de la educación?, ¿fue la reforma educativa el nuevo enfoque o contenido del planeamiento de la educación?, ¿hubo otros enfoques/contenidos?*

– Las reformas educativas, tanto la reforma chilena, argentina, uruguaya, brasilera, lo que mostraron es la imposibilidad de pensar la planificación con la idea de los viejos planes macros y globales. En todos los casos de estas reformas se habla no de un plan sino de programas y cada programa tiene su entidad. Por supuesto, hay por detrás una lógica, una visión que los unifica, pero no forman parte del plan específico, o sea, esta idea de que para qué vamos a pensar una cosa tan global, mejor tomemos problema por problema y tratemos de hacer acciones específicas para resolver problema por problema. La crítica a esto es la cantidad de programas que existen en paralelo y aquéllos que cuentan con un financiamiento específico que son más poderosos y aquéllos que llegan más a las escuelas, etc.; son como etapas que se van sucediendo a lo largo de cómo se van viendo estas cuestiones.

– *En la década de los 80 y principio de los 90 se propuso crear las oficinas o direcciones*

de planeamiento educativo. Considerando aquellas experiencias, ¿podría contarnos cuál es la situación actual del planeamiento en las provincias?

– En los años 60 y 70 fue el auge de la creación; en los 80, la gran crisis, y a partir de fines de los 90 y ahora, en esta década, hay un intento de volver a pensar el planeamiento en el sentido de sostener la posibilidad de proyecciones para tomar decisiones. Hay algunas regiones, un caso concreto es la región NEA que comprende las provincias de Corrientes, Formosa, Chaco, Entre Ríos, que hacen reuniones entre los directores de planeamiento y que están revisando cuál sería su función, qué es lo que se podrían hacer, etc.

– *¿Cuál cree que sería el enfoque de planificación más adecuado para trabajar en las escuelas y los sistemas educativos provinciales?*

«... los problemas que hoy tenemos dentro de las escuelas (requieren) metodologías más flexibles, más relacionadas con la búsqueda de resultados que con la escritura de papeles...»

– Creo que esta lógica del PEI es un tema muy poderoso, pero, de nuevo, según el criterio con el que se lo aplique. Si uno va a pensar el PEI como un gran documento en donde uno escribe todo y lo guarda en el escritorio de la dirección para cuando venga el supervisor, no tiene mucho sentido. Sí, si uno va a tratar de usar el PEI como una herramienta que permita trabajar con el equipo docente, detectar uno o dos problemas, no más, y decidir cuál de éstos es el más importante y acordar cómo se trabaja y cuál es el compromiso concreto de cada uno de los actores de la institución para avanzar en la resolución de ese problema. Y ahí sí, para esos compromisos se puede hacer una pequeña acta de compromiso a la que el mismo equipo directivo o el equipo docente pueda usar como crite-

rio de evaluación, "yo me comprometí a esto, lo hice, no lo hice, qué logre, qué no logre, por qué no lo logre, quién me puede ayudar". Si se piensa la planificación como una herramienta de ayuda para la acción, el PEI tiene sentido. Si se lo piensa en la actitud tradicional de hacer un documento para que todo quede escrito, volvemos de nuevo a generar una imposibilidad de funcionar en la acción concreta.

-¿En qué contexto y con qué propósitos surge el concepto de PEI?, ¿había al momento de su surgimiento otras experiencias regionales que promovieran esta concepción?

- Como todas estas cuestiones hay ideas que van más allá de los países. Cuando se empieza a exponer la cuestión de las competencias como la mera transmisión de saberes o cuando se llega a la idea del currículo y los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales, estas ideas se van transvasando de un lado para el otro. Lo mismo pasa con el tema de los proyectos, pero el tema de los proyectos a nivel institución tiene que ver con la necesidad o con el reconocimiento de que la sociedad ha cambiado y la misión y la posibilidad de funcionar de las escuelas también. Ya no es posible resolver la cuestión educativa con un solo modelo. Los modelos de la práctica educativa necesitan cambiar. Esto no se puede manejar desde una única decisión política o de una decisión técnica. Esto tiene que ver con la necesidad de que en las escuelas haya un crecimiento de la acción profesional de los docentes y esto significa poder decidir sobre distintas cosas. Ahora bien, decidir tiene un costado, una dimensión profesional en el tema de la profesionalización de cada docente, pero también tiene un costado, una dimensión

institucional. No es que cada docente haga lo que quiera, sino que la institución se comprometa para lograr los resultados adecuados y que el docente trabaje en un equipo que le garantice complementar su perfil. Ningún docente puede tener todos los conocimientos de todas las competencias de todo lo que necesita para que todos los chicos resuelvan sus problemas de aprendizaje. Todas estas cuestiones están en la base de la necesidad de que se empiece a pensar el compromiso del aprendizaje institucional desde una herramienta un poco más organizada como podrían ser los proyectos. Tiene que ver con la cuestión de que a mayor autonomía mayor responsabilidad y para ejercer esa responsabilidad qué herramientas se dan para poder trabajarla.

- De acuerdo con su experiencia y conocimiento, ¿qué balance puede hacer sobre el empleo de esta propuesta de trabajo en las escuelas?, ¿qué ha posibilitado?, ¿cuál es el debate actual sobre la elaboración y gestión del PEI en las escuelas?

- El balance es que la situación es muy heterogénea, mucha gente tiene miedo de volver a aplicar cosas que le han fallado porque se han aplicado con una actitud muy rígida y entonces le parece que no sirven. Otra gente está encantada y puede funcionar muy

bien. Otra gente tiene ideas y venidas. Otros lo piensan formalmente y entonces como les parece que lo único que hay que hacer con eso es tener un documento, pagan a alguien para que se lo haga afuera. Hay todas las situaciones. Lo que creo es que

hay escasa capacidad de asistencia por parte de los supervisores, por parte de los gobiernos en las distintas provincias, para ayudar a que herramientas de este tipo ganen espacio bien manejadas. Es decir, falta

«Las reformas educativas (...) lo que mostraron es la imposibilidad de pensar la planificación con la idea de los viejos planes macros y globales...»

profesionalismo en muchas instancias del sistema y esto no ayuda para que se puedan aplicar estas cosas.

- *¿Las políticas educativas actuales recuperan el desarrollo del PEI como instrumento de gestión escolar?*

- No conozco mucho de las políticas educativas actuales porque estoy retirada de este ámbito, pero no me da la impresión de que haya mucho énfasis en esto. No sé si me equivoco, pero por lo menos en el ámbito nacional creo que es así. No sé al nivel de las provincias.

- *Entonces, si se lo pensara desde una cuestión propositiva, ¿cuál debiera ser, en todo caso, el papel de un Ministerio Nacional en relación con los Proyectos Educativos Institucionales?*

-Tengo un escrito que se llama "De la estructura jerárquica a la organización en red".³ Yo creo que en una organización en red, un ministerio nacional debiera tener un espacio de asistencia a las escuelas a tra-

vés de las provincias o de manera directa. Éstas son negociaciones que después se hacen para poner en marcha estas cosas. Y que en estos espacios de asistencia a las escuelas debieran trabajarse estas herramientas como competencias de la dirección escolar y del supervisor. No solamente en la Argentina estamos en un área que está poco atendida, poco repensada, después de

los fracasos que, en todo el mundo, ha tenido el tema de cómo se recapacita al personal para trabajar desde otro paradigma. Y, si bien hay algunos esfuerzos en relación con la capacitación del personal docente, hay mucho menos hecho en relación con los directivos y supervisores, sobre todo en

estas herramientas que son estrictamente de gestión. Parece que hay un abandono muy grande de este espacio. Un Ministerio Nacional o un Ministerio Provincial o una Universidad, además de sostener todos estos programas dirigidos al mejoramiento de la calidad profesional de los que enseñan en el aula, deberían diversificar y pensar qué competencias específicas para la gestión son útiles para los directores y supervisores, una de las cuales es ésta.

«... hay escasa capacidad de asistencia por parte de los supervisores y de los gobiernos en las provincias, para ayudar a que herramientas de este tipo ganen espacio bien manejadas...»

³ AGUERRONDO, Inés. *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización en red*. IIEP/ UNESCO, Buenos Aires, 2002. (Nota de la editora).