

CAPACITACIÓN DE PLANIFICADORES DE
ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS

LOS CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN
DE LA ALFABETIZACIÓN Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

ALFONSO CASTILLO

OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CENTRO REGIONAL DE EDUCACIÓN DE ADULTOS
Y ALFABETIZACIÓN FUNCIONAL PARA
AMÉRICA LATINA

SOBRE EL AUTOR

Eí Maestro Alfonso Castillo, nacido en México, se desempeña actualmente como coordinador del Proyecto OEA-92 en la zona de Tequisquiapan, Querétaro, México.

Cursó sus estudios de maestría en Educación y Desarrollo en la Universidad de Southampton, Inglaterra.

Además de su labor como promotor-investigador y coordinador del Proyecto OEA-92, Castillo trabajó en Minatitlán, Veracruz, México, en Fomento Cultural y Educativo.

Ha escrito libros, conferencias y artículos especializados, entre ellos conviene destacar *La experiencia de dos instituciones no gubernamentales en educación de adultos*, *La educación de adultos en América Latina* y *Lecturas sobre educación de adultos en América Latina*, siendo co-autor de las dos últimas publicaciones.

ÍNDICE

Presentación.....	5
Introducción.....	7
I. La pregunta por el contexto de la planificación.....	10
II. El contexto de la planificación y el diagnóstico.....	20
III. Planificación nacional, regional y local.....	26
IV. Conclusiones y Referencias.....	29
Referencias.....	31
Bibliografía comentada.....	33
Anexo 1. Contextos económicos, políticos y culturales en América Latina.	
Cuadros sinópticos.....	34
Anexo 2. El diagnóstico de la zona de trabajo. Esquema de investigación.....	39

PRESENTACIÓN

En el marco del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO y para cumplir con sus objetivos se ha considerado conveniente proporcionar algunos elementos útiles para la capacitación de los funcionarios que tienen la responsabilidad de planificar y administrar programas de alfabetización y educación de adultos en los países latinoamericanos.

No es infrecuente que las personas que ocupan puestos de decisión en estas áreas deseen mejorar su capacidad y no encuentren para ello materiales de estudio adecuados.

Para responder a esta necesidad, el CREFAL ha elaborado la presente serie de cuadernos, titulada "Capacitación de planificadores de alfabetización y educación de adultos", la cual consta de los seis temas siguientes:

1) Los contextos sociopolíticos de la planificación de la alfabetización y educación de adultos. Por Alfonso Castillo.

2) Decisiones cruciales en el proceso de planificación, ejecución y administración de programas de alfabetización y educación de adultos. Por César Picón,

3) Decisiones cruciales en la planificación específicamente de programas de alfabetización. Por Pablo Latapí.

4) Decisiones cruciales en la evaluación de programas de alfabetización y educación de adultos. Por Leonel Zúñiga.

5) Decisiones en la planificación de la educación de adultos: El caso del Modelo de Educación Diversificada para Adultos (MOEDA). Por José Manuel Castro,

6) Decisiones en la planificación de la educación de adultos: El caso de la Montaña de Guerrero. Por Jean-Pierre Vielle.

Los objetivos de la serie son:

— Explicar la problemática en el campo de la planificación de programas y acciones de alfabetización y educación de adultos en los países de América Latina.

— Destacar las principales decisiones que reclama la planificación de

este tipo de programas y explicar las argumentaciones a favor o en contra de las diversas alternativas.

— Ilustrar algunas de esas decisiones con ejemplos concretos de algunos programas.

— Familiarizar al lector con la nomenclatura de la planificación, administración y evaluación de este tipo de programas.

— Sugerir lecturas para estudio ulterior de algunas cuestiones más complejas.

Los cuadernos intentan ajustarse a estos objetivos. Aunque elaborados por diversos autores, procuran una cierta homogeneidad en su lenguaje y nivel de comprensión; no entran a minucias técnicas sino enfatizan las cuestiones de mayor relevancia práctica; proponen algunos ejercicios que ayudan a comprender mejor los contenidos e incluyen una breve bibliografía comentada que orienta a los lectores para profundizar algunos temas.

Estos textos podrán ser utilizados de dos maneras: en seminarios, cursos o talleres intensivos, destinados a capacitar planificadores (como los que organizan algunos ministerios de educación o el CREFAL) o en estudio personal. Los ejercicios que se incluyen pueden adaptarse a ambas situaciones.

Pátzcuaro, Mich , 1986.

Los Coordinadores.

INTRODUCCIÓN

La tarea de planificar es una exigencia del mundo contemporáneo. La planificación se ha convertido en una especie de ciencia, íntimamente vinculada a la prospectiva, la ciencia de anticipar el futuro. La novedad de la planificación es precisamente su carácter "científico", en cuanto que, a partir de ciertos principios, intenta señalar los pasos a seguir para obtener determinados resultados esperados. Sin embargo, aunque la planificación es una novedad, desde siempre el hombre ha ejercido un tipo de planificación, de carácter intuitivo, pero muchas veces altamente eficiente.

Asimismo, los avances de las ciencias sociales han venido mostrando la existencia de objetivos determinantes de cualquier actividad humana, incluida la actividad de planificar. Esta otra novedad no ha sido plenamente asumida. Todavía es frecuente encontrar casos en los que se piensa y se actúa como si existiera una autonomía, en decisiones sociales o políticas, respecto a los determinantes de carácter histórico, político, económico, social y cultural. La planificación es una de esas actividades que implica decisiones sociales y que, no sin sorpresa, es considerada dentro de un ámbito capaz de ser aislado de la complejidad social.

El objetivo de este texto es precisamente mostrar la absoluta necesidad que tienen los planificadores, en este caso, de la alfabetización y la educación de adultos, de penetrar en los determinantes históricos, en las fuerzas sociales y políticas, en los procesos económicos, en las tradiciones culturales, pues todo este conjunto de la realidad, que convencionalmente llamaremos contexto, influye decisivamente en la planificación y en su operabilidad. Es evidente que las personas responsables de tomar decisiones en el campo de la alfabetización y de la educación de adultos, tanto a nivel nacional como regional o local, tienen la obligación de ejecutar los planes y programas previamente elaborados. Pero tanto ellos como los planificadores no se encuentran en un vacío social, ni las decisiones que se tomen caerán en un espacio carente de determinantes de índole variada. De ahí la importancia central que reviste el tema que se aborda en estas páginas, y que forma parte de esta serie sobre la planificación de la alfabetización y la educación de adultos,

Los objetivos de aprendizaje del texto son tres:

- 1) Introducir el tema de la planificación desde una opción precisa, lo

que significa que cualquier aproximación de la planificación supone un tratamiento directo y formal de sus contextos sociopolíticos. El incluir en esta serie dedicada a la capacitación de planificadores un texto especialmente dedicado a los contextos sociopolíticos de la planificación conlleva un mensaje: la planificación exige, como punto de partida, un análisis de la realidad en sus aspectos sociales, políticos y culturales.

2) Ofrecer a los planificadores un instrumento para realizar análisis del contexto social, político y cultural en el que se ubica la planificación. Más que una guía, pues la realidad que se pretende analizar es muy compleja, se ofrecen algunas pautas orientadoras para facilitar esta labor. Quienes trabajan en las áreas y departamentos de planificación no tienen con frecuencia formación en ciencias sociales; este texto pretende facilitarles el análisis de los contextos sociopolíticos y culturales.

3) Destacar algunas decisiones cruciales que deberán ser tomadas en la planificación de la alfabetización y la educación de adultos en relación con los contextos sociopolíticos y culturales, de modo que los planificadores se encuentren en condiciones de orientar la labor más técnica de la planificación, habiendo asumido algunas interpretaciones básicas de la dinámica social.

Por tanto, este contexto constituye una invitación para quienes planifican, así como para quienes toman decisiones en el ámbito de la alfabetización y la educación de adultos, con el objeto de reflexionar sobre su modo de proceder. ¿En qué medida y cuáles de los múltiples determinantes objetivos han estado presentes en el proceso de planificación y de toma de decisiones? Muchos de los fracasos de planes "perfectamente elaborados" se deben a la ignorancia o minusvaloración del contexto histórico, social, económico, político y cultural. La lógica interna de un plan, con sus estrategias, metas, recursos, etc., no basta para que tenga éxito. Una evaluación objetiva y desinteresada debe mostrar causas externas e internas del éxito o fracaso de un plan específico. Son estos determinantes o causas externas sobre las que quisiéramos invitar a reflexionar.

Por otra parte, además de ser una invitación a la reflexión crítica sobre el pasado, este texto también pretende ser un instrumento, en cuanto que ofrece guías para penetrar en el contexto que acompaña a la planificación. No basta la reflexión, son necesarios instrumentos para organizar el conocimiento. Aquí se desarrollan lineamientos generales para el análisis del contexto y para diagnosticar una realidad dada. Los responsables de la planificación y de la toma de decisiones en el campo que tratamos sabrán recoger y seleccionar razonadamente este conocimiento aportado por los

científicos sociales, de acuerdo con su propia visión de la realidad, y procederán así a la ejecución de sus funciones propias.

El orden de exposición es el siguiente: en el Capítulo I profundizaremos en lo referente al contexto de la planificación de la alfabetización y la educación de adultos. Es decir, cuáles son los dilemas a los que se enfrenta quien se pregunta seriamente por el contexto, cuáles alternativas de solución puede manejar, y cómo todo el proceso debe concluir en una opción, discutible y criticable, pero bien fundada y razonada. En el Capítulo II abordaremos la temática específica del diagnóstico para planificar la alfabetización y la educación de adultos. Apuntaremos ahí los principales elementos del diagnóstico, que se ve complementado por un esquema de investigación para el diagnóstico a nivel local (Anexo 2). En el Capítulo III se propone una reflexión sobre planificación nacional, regional y local. En el último capítulo extraeremos las principales conclusiones que se desprenden de la exposición anterior.

Al término de cada capítulo se ofrecen algunos ejercicios que permitirán una reflexión crítica y una asimilación de la problemática específica de este texto. Los ejercicios son complementados con sugerencias para la auto-evaluación. De este modo, el texto podrá utilizarse en forma individual o en algunos cursos especialmente diseñados para planificadores.

No tenemos conocimiento de trabajos que aborden de manera formal y directa la temática de este texto. Entre otros, Picón (1984: 83-109; 254-312) y Suárez (1984) tratan indirectamente la problemática. Este hecho no nos dispensa de abordar el tema del contexto de la planificación de la alfabetización y la educación de adultos en forma directa. Se trata, desde luego, de una primera aproximación, que esperamos se verá enriquecida por los aportes, discusiones y críticas que suscite entre los lectores.

I. La pregunta por el contexto de la planificación

En América Latina se puede observar una evolución de la práctica de la planificación de la educación en general, y de la planificación de la educación **de** adultos en particular. Desde una práctica parcial, focalizada, hasta una práctica participativa, pasando por enfoques integrales e integrados, es posible advertir ciertos énfasis y preferencias en la planificación (Cfr. Chong, 1980; Picón, 1983: 34-48). En correspondencia con estas prácticas diversas, que dependen de distintos enfoques teóricos respecto a la sociedad, a la educación y a su mutua interrelación, es posible detectar una variada referencia al contexto social. Mientras que el enfoque parcial se aísla de su propio contexto, los otros enfoques tienen una aproximación a su contexto cada vez más determinante. La planificación integral se ubica en la problemática propiamente educativa y se esfuerza por articular los sistemas formal y no formal; le es **de** vital interés el contexto educativo. La planificación integrada avanza para articularse no únicamente al interior del sector educativo, sino que enfatiza su vinculación con los planes de desarrollo. En este sentido, se amplía su visión del contexto social, en cuanto que se consideran los objetivos y metas **de** la educación de adultos dentro del marco del desarrollo nacional. Finalmente, la emergencia de un cuarto enfoque, de carácter participativo, implica un paso singular en la consideración del contexto de la planificación. Con este enfoque, la planificación deja de ser una actividad realizada antes de la acción por "especialistas", para transformarse en un dinamismo procesual, basado en la interacción y el diálogo. De este modo, el contexto se hace necesariamente presente a través de diversas estrategias y mecanismos de participación de los sectores involucrados.

Sin embargo, en estos cuatro enfoques prevalecientes en la planificación de la educación de adultos en América Latina no tiene lugar una referencia explícita y formal al contexto sociopolítico. La realidad social es considerada parcial o globalmente, abstracta o concretamente, pero como un espacio donde se realizarán las estrategias y acciones dictadas por la planificación. La actividad de planificar se da al interior de un espacio limitado, en el que se privilegia la capacidad técnico-administrativa, la claridad metodológica de los procesos, la coherencia interna de los objetivos, metas, estrategias e instrumentos.

Alfonso Cstillo

La necesidad imperiosa de formular y reformular planes, de acuerdo a múltiples y no pocas veces contradictorios intereses (p.e. profesionales vs. políticos), hace más difícil, aun para quien experimenta su absoluta necesidad, la reflexión sobre los contextos socio políticos y su inclusión en el proceso planificador.

Es frecuente encontrar en los enfoques integral, integrado y participativo un diagnóstico, como un paso inicial de la planificación. Conviene hacer referencia a este hecho, en cuanto que aquí entendemos el contexto sociopolítico como algo claramente diferenciado **de** los diagnósticos usuales. El diagnóstico es un aspecto necesario para la interpretación del contexto, pero no se identifica con él. Ahora bien, los diagnósticos usuales varían según el enfoque que se dé a la planificación. En general, se considera que "el propósito del diagnóstico **es**, de una parte, conocer los diferentes elementos del medio educativo expresados cuantitativa y cualitativamente, **de** tal forma que permitan visualizar y comprender los problemas objetivamente; y de otra, identificar los factores que causan las deficiencias educativas para que el conjunto de la información analizada permita estructurar una realidad situacional de base amplia" (Justiz y Revelo: 35). Así, un enfoque integral enfatizará en su diagnóstico las carencias educativas **de** la población: demanda atendida por el sistema formal, índices de reprobación y deserción, eficiencia terminal, proporción de alumnos por maestro, número de alumnos por aula, libros de texto y materiales auxiliares, etc. Un enfoque integrado remarcará, además de algunas áreas del enfoque anterior, los requerimientos de recursos humanos con niveles específicos de escolaridad, de acuerdo a los planes nacionales de desarrollo y a los planes sectoriales. Un enfoque participativo requerirá un diagnóstico de las necesidades específicas y concretas de las poblaciones involucradas; una de esas necesidades es la educativa, pero estrechamente vinculada a otras necesidades sociales¹.

En síntesis, en los enfoques prevalecientes en la planificación de la educación, los diagnósticos han constituido una fase del proceso. En general, estos diagnósticos se caracterizan por una visión cuantitativa de determinados fenómenos. El enfoque participativo va más allá de la información cuantitativa y se esfuerza por destacar cualitativamente una serie de hechos, desde la experiencia particular de los participantes.

Estas reflexiones en torno a los enfoques de la planificación de la educación pretenden esclarecer y distinguir cuál es la temática específica de

1 Se dan casos en que el diagnóstico tiene un alcance mucho más amplio, como el caso descrito por Roggi (138), pero no es lo común.

este texto. Por un lado, el contexto sociopolítico no se identifica con el contexto a que estos enfoques hacen referencia, en cuanto que dicho contexto tiene más bien relación con los efectos de la acción de planificación, y no tanto con sus determinantes históricos y sociopolíticos. Por otro, los múltiples diagnósticos que se llevan a cabo tampoco dan cuenta cabal de los determinantes mencionados. Proporcionan más bien una visión cuantitativa, las más de las veces, de un conjunto de fenómenos y de sus causas inmediatas. No se puede negar que "el diagnóstico tiene una función orientadora que fundamenta la formulación de políticas y objetivos de programación y constituye un elemento indispensable en la toma de decisiones" (Justiz y Revelo, *ibid*), pero el diagnóstico no ubica el acto de planificar en el nivel de las opciones teóricas y políticas básicas.

Después de esta precisión, es necesario describir lo que entendemos en este trabajo por el contexto sociopolítico de la planificación. Nos referimos al conjunto de factores, objetivos históricos, económicos, políticos sociales y culturales (interpretados de diversos modos, según la propia posición ideológica y política) que subyacen a cualquier decisión pública.

La planificación se considera, por tanto, como un proceso técnico y como un proceso político, orientado hacia la toma de decisiones. Es precisamente su carácter político el que ha sido ocultado por un afán de purismo técnico.

Pero ya no es posible, ni conveniente, dejar de lado un hecho que está objetivamente presente en toda tarea planificadora: su intencionalidad política. Mas allá de la intención profesional y técnica de los planificadores la planificación responde a determinados intereses políticos específicos dentro de la dinámica social, histórica y cultural de una sociedad*. Tomar con toda seriedad este hecho es la intención del presente documento, de modo que sean explicitadas las opciones básicas que anteceden al hecho de planificar. Así la pregunta por el contexto sociopolítico de la planificación cobra una relevancia vital.

Dilemas fundamentales

Para explicar con mayor claridad la cuestión del contexto sociopolítico de la planificación, vamos a recurrir a algunos dilemas fundamentales que es necesario resolver previamente al proceso mismo de planificación. Conviene, en primer lugar, hacer una diferenciación de los tipos de dilemas con el que el planteador, con su propia ubicación dentro de la práctica de planificación, tiene que ver directamente.

la planificación en el marco de una sociedad determinada. El segundo tipo de dilemas hace referencia a la situación sociopolítica que se inserta en la planificación. Aunque ambos tipos se interrelacionan, es necesario diferenciarlos. Más adelante se verá la importancia de esta distinción entre la opción subjetiva del planificador y la ubicación social de la planificación. Dos facetas de un mismo proceso que no deben confundirse.

Dilemas del planificador

En páginas anteriores hicimos referencia a una tipología de la planificación basada en cuatro enfoques: parcial, integral, integrado y participativo.

Para enriquecer esta visión, nos fijaremos en cuatro tipos de planificadores: el logístico, el tecnócrata, el político y el investigador. Estos tipos explicitan los dilemas subjetivos que deberá encarar el planificador, así como la exigencia de definir su propia posición.

Es importante abordar este punto en el marco del contexto de la planificación porque muchas veces estos dilemas se dan en forma implícita. Inconscientemente se opta por uno u otro tipo, sin que se dé una decisión deliberada.

1) Planificador logístico

Su campo de operación abarca toda la estrategia de la planificación centrada en el diseño de los pasos necesarios para que se pongan en práctica decisiones políticas. A este planificador le preocupa particularmente la lógica interna de las fases de la planificación, pues ésta es entendida como un proceso lineal que sólo un pragmatismo lógico puede enfrentar. La planificación es identificada con el diseño de un modelo operativo de acciones, orientado por un enfoque eficientista. En toda planificación educativa existe un campo de logística necesario para la implantación de tales decisiones; sin embargo, reducir la planificación a los aspectos logísticos significa privilegiar la operatividad prescindiendo de la eficacia a largo plazo. A este tipo de planificador alude el siguiente texto de Miranda (1981:31): "A la planificación educativa se le presentan interrogantes que aún no han sido resueltas mediante una reflexión profunda que fundamente la formulación de políticas, sino que más bien ha concentrado su atención en crear

2 Levin (1981) utiliza esta tipología, pero referida a las actividades de la planificación. Nosotros la hemos constreñido a los tipos de planificadores.

mecanismos que resuelvan los problemas con criterio coyuntural pragmático".

2) *Planificador tecnócrata.*

Más allá de la logística, la planificación tecnocrática requiere de mayor calificación y mayor capacidad de abstracción. Con el dominio de algunas habilidades básicas, como el análisis de la demanda social, de la tasa de retorno, de costo-beneficio, de la oferta y demanda de mano de obra o de la programación matemática, estos planificadores son capaces de ejercer eficazmente su función técnica, sin que se planteen su función sociopolítica. Existe un convencimiento de que es posible enfrentar la problemática educativa a través de una planificación "mecánica". Por su propia formación, estos planificadores son insensibles para comprender las necesidades educativas y sociales, y las relaciones que se dan entre educación y economía y entre educación y corrientes políticas. Son hábiles tecnócratas que dominan técnicas más o menos complejas, pero que eluden hablar de valores y opciones.

3) *Planificador político*

Al interior de todo aparato estatal de educación existen planificadores políticos avocados, a veces de forma inconsciente, a legitimar la situación actual del sistema educativo y las condiciones sociales —a veces de aguda injusticia— que lo están determinando. A pesar de que algunos pugnen personalmente por una alternativa sociopolítica, su trabajo desempeña un papel legitimador al interior de un sistema que requiere de intelectuales que lo justifiquen. Al elaborar planes que implícitamente suponen que la expansión educativa y la calidad de la educación han de provocar una disminución de la desigualdad social y un menor nivel de explotación, se tiende a reafirmar una situación que la realidad histórica se niega a aceptar: no es la falta o la abundancia de educación, ni la calidad de ella, la causa de los problemas estructurales que aquejan a las sociedades del tercer mundo. Es falso que la educación, por sí misma, hará posible una sociedad más justa y democrática. Ahora bien, todo esfuerzo de planificación que asume, como verdad indiscutible, que la educación es el camino para solucionar los principales problemas sociales, está ocultando las verdaderas causas sociales, económicas y políticas de ellos. Por eso, este tipo de planificador es ideal para el Estado, en cuanto que es un instrumento legitimador del "statu quo".

4) *Planificador investigador*

Considerar a la planificación como un proceso de investigación **no es** una tesis ortodoxa, ya que la planificación suele entenderse más bien como un proceso técnico y administrativo. La planificación tradicional se pregunta por los productos terminales para, habiéndolos precisado, determinar cuáles son los insumos requeridos. El siguiente texto evidencia esta visión: "Entre los insumos de un proyecto de educación debe considerarse como 'materia prima' la masa de alumnos con cierto grado de necesidades educativas que entra en el proceso y, como 'producto', la masa de estudiantes portadora de un grado más alto de educación **que el** proyecto devuelve a la comunidad. Los recursos empleados en el proyecto —**libros**, equipo, maestros, métodos de enseñanza, por ejemplo— **son otros tantos insumos** que el proceso educativo utiliza para obtener la transformación del 'insumo' principal en el 'producto' final del proyecto" (TLPES, 1979:11).

¿A **qué** viene, por tanto, hablar de investigación en este tema de la planificación? Un supuesto es que la planificación **no es** sólo, **ni** sobre todo, un proceso técnico. Es más un proceso político con apoyos técnicos. La planificación busca la eficiencia y la eficacia a través de una acción organizada, coherente con unos objetivos previamente definidos, pero es, ante todo, un instrumento de quienes tienen poder y responsabilidad directiva para legitimarse. Por este motivo, la investigación es un componente de la planificación, ya que ella permite esclarecer cómo incidirá la ejecución de la planificación en los procesos sociales, económicos y políticos. A partir de una interpretación, subjetiva por supuesto, de las relaciones entre educación y dichos procesos sociales, el planificador deberá escoger deliberadamente **su** propia aportación al proceso político implicado en el acto de planificar.

La relación entre los procesos educativos y los sociales es una cuestión vital, no se puede conocer intuitivamente, ni por pura observación. En cada sociedad y en cada etapa de su historia, esta relación adquiere una forma peculiar, que sólo a través del análisis sistemático y la investigación podrá esclarecerse.

En este sentido, la pregunta sobre la forma específica en que se articulan en un momento dado la educación y los procesos sociales, económicos y políticos, se convierte en una cuestión medular para el oficio de planificar. Habiendo logrado una claridad aproximativa a este problema, la planificación habrá obtenido lo más significativo: la orientación global de la **propuesta** planificadora. Lo restante es asunto de lógica, metodología y administración. Ahora bien, el planificador investigador, preocupado por des-

cubrir las relaciones entre educación y sociedad, deberá necesariamente tocar la cuestión del Estado y la función histórica que la educación ha jugado en la conformación de dicho Estado. Al llegar a este punto, se abren dos alternativas a seguir: o el planificador se somete al Estado, y no lleva a sus últimas consecuencias su investigación sobre educación y Estado, porque pone en cuestión la base ideológica del Estado, o se arriesga y explícita los resultados, en los que sin lugar a dudas aparecerá, en alguna forma, la subordination de la educación a los intereses objetivos del mismo. Todo este conflicto se da en el supuesto de que el planificador trabaje en alguna dependencia gubernamental, como sucede en la mayoría de los casos, y que por su labor profesional devela una de las causas de la actual estructuración social, basada en la explotación y la apropiación selectiva del excedente productivo de obreros y campesinos, y en la injusta distribución de bienes y servicios.

Con esta sumaria y esquemática descripción de los distintos tipos de planificadores, ahora es posible percibir los dilemas que tiene que encarar el planificador frente a su misma actividad profesional. No es posible mantener la neutralidad "científica" en este campo aparentemente apolítico (cfr Rosenblutn, 1980: 56).

Ubicación social de la planificación

Aunado a dicha cuestión, referida a la identidad personal del planificador, viene el segundo aspecto mencionado, la ubicación social de la planificación. Es decir, ¿cómo la planificación se comprende a sí misma al interior de una estructura social, política, económica y cultural dada? Aquí también se presenta el dilema en torno al papel que la planificación pretende desempeñar en un contexto específico.

Nuestra hipótesis central es que la planificación siempre tiene una función sociopolítica, que no depende exclusiva ni primordialmente de la intención subjetiva de los planificadores, sino de un conjunto de elementos subjetivos y objetivos que es necesario evidenciar.

¿Cuáles son los elementos contextuales que detenninan externamente el papel de la planificación? Por un lado, y con un peso particular, está la agencia que promueve la planificación. En nuestros países, la principal agencia planificadora es el Estado, a través del ministerio de educación o de un organismo descentralizado. La alfabetización es una tarea que los gobiernos, de nueva cuenta, están asumiendo, en coherencia con el compromiso de luchar por la erradicación del analfabetismo para el año 2000, de acuer-

do con el segundo objetivo del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Los gobiernos son los que auspician, principalmente, la planificación en el área de la alfabetización. Asimismo, en la mayoría de los países son también ellos los que planifican, dirigen y ejecutan un conjunto de planes y programas en el campo de la educación de adultos. Por tanto, la planificación tiene como principal agente a los gobiernos nacionales. Esta es una primera constatación que influye y condiciona el proceso de planificación.

Por lo mismo, es importante intentar una caracterización del Estado y de la sociedad, de los intereses explícitos e implícitos de su acción en el campo de la educación de adultos. Aunque el Estado pretenda someter la planificación a sus propios intereses, la pregunta sobre la posibilidad de ir más allá de esos intereses persiste. Esta cuestión se podría plantear en forma de dilema: o la planificación se somete incondicionalmente a los intereses del Estado, o mantiene una autonomía relativa frente a ese Estado, negociándola.

Un segundo elemento que determina externamente el papel de la planificación es el modelo económico impulsado por el Estado. Este punto es de particular relieve en el caso de la educación de adultos, pues todo el campo de la capacitación para el trabajo tendrá un marco de referencia orientador, que la planificación habrá de analizar críticamente. El dilema anterior también tiene cabida aquí: o la planificación busca una adecuación global de la educación de adultos al modelo económico vigente, o intenta alternativas dentro de márgenes más amplios.

Un tercer elemento a considerar es el relativo al ámbito de la cultura. Así como se habla de modelos económicos y modelos políticos, es necesario referirnos a modelos culturales. Cada Estado tiene una política cultural, no siempre explicitada, que promueve e impulsa de acuerdo con sus propios requerimientos e intereses. La educación en general, y la educación de adultos en particular, tienen una función sustancial al interior de esa política cultural, como la tienen frente a la política y la economía. Sin embargo, "el contexto cultural de las sociedades nacionales es un elemento considerado muy superficialmente" (PÍCÓD, 1984:83).

La cuestión central en el caso de la planificación de la educación de adultos radica en el tipo de opción que se toma con respecto a diversas alternativas culturales. La variedad de grupos étnicos, con sus propias lenguas y dialectos, con sus tradiciones y costumbres, con su visión filosófica e histórica, es decir, con una verdadera cultura, hace más compleja la interpretación de las mismas y su relación con la cultura dominante. Frente a

la penetración cultural imperialista, el planificador se encuentra ante un dilema. Evidentemente hay que combatir directamente esta penetración. Pero frente a las diversas culturas al interior de sociedades interétnicas, como la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, sí surgen dilemas que deben ser resueltos. El dilema básico será "por un lado, la incorporación del indígena a la sociedad nacional mediante la erradicación paulatina de sus rasgos étnicos, conservando solamente una especie de folklorismo cultural, y por otro, un respeto al carácter pluriétnico del país y a la autonomía de las etnias dentro del contexto de una nación plural" (Kine, 1985:187). A partir de la opción que se haga ante este dilema, se tomarán las decisiones futuras.

Hasta aquí se han tratado por separado los aspectos políticos, económicos y culturales, de modo que se logre una exposición clara. Sin embargo, estos ámbitos no son autónomos, sino que se encuentran estrechamente articulados pues el conjunto de ellos constituye lo que hemos llamado el contexto sociopolítico. Un excelente ejemplo de contextualización económica, política y cultural, referido al problema del analfabetismo en América Latina y el Caribe, puede encontrarse en Nagel y Rodríguez (1982: 25-39).

Como podrá observarse en esta primera sección, la planificación se encuentra inmersa en un contexto complejo de relaciones económicas, políticas y culturales del que no se puede prescindir voluntariamente.

Por el contrario, siendo conscientes de esta realidad específica, la planificación adquirirá una mejor ubicación y su propio contenido será más fácil de verificarse.

Habiendo puesto en evidencia la existencia de determinantes y condicionantes de índole variada, corresponde a los planificadores dar contenido específico al contexto de su propia labor. Para contribuir a la reflexión en torno a estos problemas, se presentan en el Anexo 1 tres cuadros referidos a cada uno de los ámbitos mencionados: económico, político y cultural. Estos cuadros son únicamente un instrumento de apoyo, y como tales deben ser utilizados. De ninguna manera pueden sustituir la reflexión personal y grupal sobre la peculiaridad política, económica y cultural de una nación, región o localidad. Por lo tanto, no son casillas donde hay que incrustar un país, sino descriptores que pueden ayudar a caracterizarlo.

Ejercicios.

1. De los cuatro tipos de planificadores mencionados, ¿cuál es el más común, según usted? ¿A qué se debe? Si usted fuera un planificador, ¿con cuál de estos tipos se identificaría más, con cuál menos y por qué?

Alfonso Castillo

2. ¿Cómo los elementos contextuales mencionados, —el Estado, el modelo económico vigente, las políticas culturales prevalecientes—, determinan la planificación de la alfabetización y la educación de adultos en su país?
3. Con la ayuda de los cuadros sinópticos del Anexo 1 intente describir el contexto económico, político y cultural de su país.

Sugerencias para la autoevaluación.

1. Explique la diferencia entre contexto de la planificación y diagnóstico para la planificación. ¿Qué utilidad cree que tiene esta diferenciación?
2. Explique en sus propios términos ¿por **qué** la planificación es un proceso técnico, y por qué es un proceso político?

11. El contexto de la Planificación y el diagnóstico

Después de haber abordado los dilemas de carácter social, político y cultural a los que la planificación y los planificadores se han de enfrentar, es decir, las dinámicas sociales, políticas y culturales en las que se encuentra inserto todo proceso planificador. es necesario hacer referencia al diagnóstico propiamente como tal. En párrafos anteriores rechazamos la identidad entre contexto y diagnóstico. Mientras que el primero atiende sobre todo a la estructura de la sociedad, a las fuerzas históricas, a los movimientos sociales en una perspectiva temporal, el segundo puntualiza el análisis y observa el presente de acuerdo a ciertos parámetros. Esta diferenciación que hacemos corresponde a lo que en algunos trabajos (Peresson et al., 1983: 198-240; Arroyo y Medina, 1977) es caracterizado como análisis estructural y análisis coyuntura!. *Ambos aspectos, el contexto general y el diagnóstico del presente se complementan y explican mutuamente. El contexto dará luz para interpretar el diagnóstico, como también el diagnóstico aportará elementos precisos que reflejan ciertas dinámicas sociopolíticas y culturales de carácter estructural* Sin el marco de referencia dado por el contexto, el diagnóstico es como el planificador que carece de una visión más global de la realidad.

Elementos para un diagnóstico

El objetivo del diagnóstico no es tener una información exhaustiva, completa y recién actualizada del campo que interesa. Tampoco requiere de técnicas modernas porque, por un lado, tiene una función operativa, es decir, debe servir, junto con el marco contextual más amplio, para el diseño de las estrategias y políticas de educación de adultos, tanto a nivel nacional, como regional y local.

Por tanto, conviene delimitar el ámbito del diagnóstico de acuerdo a su finalidad, que en el presente caso es ser un instrumento para planificar de acuerdo a la realidad. En este contexto se ofrecerán algunos lineamientos para la elaboración de diagnóstico, pero es tarea de los planificadores precisar el alcance de los suyos y su instrumentación³.

3 En el Anexo 2 se ofrece un esquema de investigación elaborado por un proyecto en zona campesina, pero que puede ser de utilidad para guiar en la recolección y organización de datos. En la bibliografía, además, se mencionan otros instrumentos diseñados para diagnosticar a nivel microregional.

Un principio fundamental que debe salvarse en la elaboración de un diagnóstico es el de totalidad de una realidad dada. Aunque para entender esa realidad se pueden analizar separadamente los aspectos económicos, políticos y culturales, esto es sólo un requerimiento para el análisis **más** profundo, pero la realidad no se encuentra fragmentada ni atomizada. Por el contrario, los diversos aspectos que la componen están estrechamente vinculados entre sí, de modo que determinados procesos políticos tienen su explicación, no en sí mismos, sino en procesos económicos o culturales. Por tanto, es imprescindible considerar en un momento dado la realidad como una totalidad compleja; además, esa realidad tiene una raigambre histórica y una vocación futura de la que tampoco se puede prescindir. Es decir, se requiere una visión sincrónica, actual, y una visión diacrónica, temporal, de la realidad, pues sólo así se comprenderán **sus** potencialidades y **sus** limitaciones.

Se realiza un breve estudio exploratorio de cada zona de trabajo con objeto de poder identificar micro-regiones y seleccionar las comunidades que reúnen las mejores condiciones de acuerdo a los objetivos del modelo.

En el diagnóstico, como instrumento para la planificación de la alfabetización y la educación de adultos, es necesario analizar aspectos económicos, políticos y culturales. Cada una de estas áreas deberá contar con información de datos que se complementará con una interpretación de ellos, ubicándolos en el marco contextual. *Los datos escuetos no dicen nada y por tanto, no servirán para planificar. Todo dato requiere una interpretación que conduzca a la explicación de las causas más profundas.* Decir que en México hay 6 millones de analfabetos es un dato escueto que requiere ser interpretado. Por ejemplo, ¿qué otros datos son útiles para ubicar la dimensión del problema del analfabetismo?, ¿la relación del número de analfabetos con la población total?, ¿su distribución geográfica?, ¿su ubicación en el sector de la producción, etc.? Así, encontramos que los analfabetos constituyen el 17% de la población mayor de 15 años, que se concentran en estados **pobres** donde existen diversas etnias, que se ocupan en la agricultura de temporal, la pesca y la artesanía, etc. Por tanto, el analfabetismo no puede ser comprendido si no se le relaciona con sus antecedentes históricos y actuales de dominación económica de la población analfabeta, y si no se analiza la función política que tal población ha jugado. El campesinado en México forma una de las bases de legitimación más importantes, junto **con el movimiento obrero, del** Estado mexicano. Modificar, aun

a través de la alfabetización de corte funcional, la actual situación educativa del campesinado podría variar el apoyo que éste presta al Estado. **De ahí que, a pesar de que éste es el principal agente de alfabetización, es al mismo tiempo el que evita que tenga una dimensión sociopolítica.**

Este ejemplo ilustra cómo los datos que aporta el diagnóstico deben interrelacionarse; además que tienen que leerse a la luz del contexto estructural, en este caso, la función del Estado mexicano y **sus** fuentes de legitimación.

Como se ha mencionado, el diagnóstico está dividido en tres partes centrales: económica, política y cultural. En seguida apuntaremos el contenido de cada una de ellas.

Momento económico

En este capítulo importa detectar las dinámicas **de** generación **de** la riqueza y de la pobreza. Estas dinámicas se encuentran condicionadas y **de** terminadas por **el** tipo de recursos existentes, por la forma en que se explotan y por la **forma** en que se controla su explotación. Por tanto, bajo el campo económico **se** deberán clarificar cuestiones como las siguientes:

- *¿Q? recursos existen y cuál de ellos es el que genera mayor riqueza?*
- *¿Cómo se explotan estos recursos? ¿Explotación intensiva de mano de obra o de capital?*
- *¿Cómo se obtiene el control de los recursos? Formas de propiedades comunal, privada, estatal, transnacional.*
- *¿A dónde se destina la producción? Mercado local, regional, nacional, internacional.*
- *¿Dónde se concentra el poder económico? Comerciantes, industriales, agricultores, terratenientes urbanos.*
- *Condiciones de vida de los sectores populares urbanos y rurales, y mecanismos de sobrevivencia.*

Dentro de cada micro-región se jerarquizan las diversas localidades a partir de un conjunto de variables para organizar el trabajo de promoción y educación.

Como bien se sabe, la configuración política de una sociedad está determinada en buena medida por la estructuración de las fuerzas económicas. De ahí que será necesario, después del análisis de ambos aspectos, económico y político, buscar su interrelación, pues de esa forma se captará mejor la complementariedad, no identidad, entre poder económico y poder político. Ahora bien, en el campo político se deberán esclarecer las relaciones de poder al interior de una sociedad dada. Esto significa preguntarse por las fuerzas sociales y políticas, su nivel de organización, su importancia relativa frente a otras fuerzas, su vinculación con el poder formal y con el poder real, las alianzas existentes y posibles, su capacidad de movilización. Asimismo, es necesario preguntarse por los mecanismos y los instrumentos de control de los sectores dominantes sobre los sectores dominados, las estrategias de lucha de estos últimos, los tipos de alianza que tienen lugar. Cuestiones como las siguientes pueden contribuir a prorrundar en este análisis:

- ¿Cómo están organizados los sectores dominantes y quiénes los representan?
- ¿Cómo se expresan los conflictos en el poder?
- ¿Qué movimientos políticos ha habido y con qué repercusiones? ¿Qué intereses se defendían? ¿Quiénes intervinieron públicamente y quiénes privadamente?
- ¿Cómo están organizados los sectores dominados y quiénes los representan?
- ¿Qué importancia tienen las estructuras políticas formales?

Momento ideológico cultural

Bajo este rubro entran todas las instancias que producen mensajes generadores de formas de pensar y vivir. Por las dificultades que implica profundizar en este aspecto, con frecuencia no se le da la importancia que tiene. Sus efectos menos tangibles, no por ello menos reales, obligan a un análisis más agudo y perspicaz, que supere los enfoques puramente descriptivos. En este campo deberán localizarse los principales dinamismos culturales, su relación con el Estado, con los sectores dominantes y dominados; la presencia de los medios de comunicación social, su impacto y su tendencia ideológica; el papel de la familia en la transmisión de la cultura y los roles

laminares; la salud, formas de atención y tendencias de la medicina; las expresiones y tradiciones culturales autóctonas, tanto artísticas como laborales (artesanías), la organización social, las fiestas; la presencia de instituciones religiosas, su influencia y su tendencia. Aquí debe considerarse todo lo relativo **al campo** educativo, y se privilegiará la situación educativa de los adultos, las causas históricas y actuales del analfabetismo y su relación con las formas de acumulación económica y política. Será necesario también precisar las tendencias dominantes de la educación, su función económica, su vinculación con el sector productivo. Finalmente, deberá incluirse alguna información sobre núcleos específicos de la población, a los que se prestará atención especial: indígenas, campesinos sin tierra, habitantes de cinturones de miseria, mujeres, etc., y sobre alternativas educativas exitosas.

Entre otras cuestiones, bajo este capítulo se abordarán aspectos como los siguientes:

- *¿Cuáles dinamismos culturales son propios de esa cultura y cuáles son ajenos, pero van imponiéndose?*
- *¿Qué repercusión tienen los medios de comunicación social en la conformación de la propia cultura?*
- *¿Cómo la familia produce cultura?*
- *¿Qué expresiones culturales propias están vigentes, y cuáles en vías de extinción?*
- *¿Qué papel juega la religión en la vida económica y cultural?*

Se requiere un particular esfuerzo de los promotores para captar la realidad de la forma más objetiva posible. Para esto es muy útil llevar un diario de campo, visitar las comunidades por parejas, analizar la información en equipo y confrontar las propias opiniones con los habitantes de las comunidades.

CONCLUSION

Todo diagnóstico requiere ser periódicamente revisado, corregido y enriquecido con nuevos datos. Así, después de haber logrado una primera aproximación a los tres momentos que integran el diagnóstico, se deberá llegar a un capítulo sintético que destaque las principales conclusiones que se desprenden, y que constituirán el punto de partida del proceso planifi-

111. Planificación nacional, regional y local

La existencia de una variada gama de situaciones al interior de un país pone en entredicho todas las planificaciones de carácter nacional que llegan a aspectos muy concretos y específicos. Importa, por tanto, reflexionar sobre diversos niveles de planificación, su interrelación y su grado de abstracción o concreción.

Enfoquemos esta reflexión a partir de una pregunta central: ¿tiene sentido una planificación de la alfabetización y la educación de adultos a nivel nacional? La respuesta tiene varios aspectos que conviene distinguir:

a) La reflexión sobre el contexto de la planificación, como un elemento indispensable de ella, planteada en la primera parte de este trabajo, es importante a nivel nacional. Porque es desde esta perspectiva como los contextos regionales y locales pueden alcanzar su verdadera dimensión.

b) La realización de un diagnóstico aproximativo a nivel nacional, con énfasis en el ámbito educativo, constituye también un elemento clave, en cuanto que revelará la dimensión global del problema, sus explicaciones y su relación con otros aspectos económicos, políticos y culturales.

c) Estos dos elementos previos permitirán que la planificación a nivel nacional se ubique en una realidad compleja y múltifacética. Consecuentemente, no podrá llegar a niveles operativos; más bien, señalará líneas orientadoras generales, con objetivos flexibles a ser concretizados en el nivel regional y local, pero con una visión clara respecto a las finalidades últimas que se persiguen.

Por tanto, la planificación nacional será, ante todo, un marco de referencia que señale caminos a seguir, en función de objetivos abiertos, dentro de una búsqueda intencional del fortalecimiento de la conciencia y de la identidad nacional. La planificación de la alfabetización y la educación de adultos a nivel nacional será un foco de inspiración que propicie y genere una diversidad dentro de una unidad. Entre estos dos polos de tensión, la unidad y la diversidad, se ubicarán los planificadores sin olvidar que los gobiernos centralizadores remarcarán la unidad a costa de la diversidad, mientras que los gobiernos descentralizadores intentarán reafirmar la diversidad.

Alfonso Castillo

La tendencia general en América Latina es fuertemente centralizadora, por lo que la planificación intentará romper esta dinámica natural.

Planificación a nivel regional

Este nivel intermedio de planificación tendrá como punto de referencia una región natural o varias micro-regiones, como por ejemplo, un estado o provincia, un conjunto de estados con problemática similar, o una zona ocupada por un grupo étnico numeroso. La decisión de qué constituye una región es tarea de los pianificadores, quienes recurrirán a diversos criterios de regionalización.

La planificación de la alfabetización y la educación de adultos a nivel regional deberá incluir los dos antecedentes que hemos señalado: un análisis del contexto sociopolítico y cultural regional, y un diagnóstico regional. Se cuidará asimismo que tanto el análisis del contexto como el diagnóstico tengan presente la realidad nacional en que se ubica la región, y que sin duda contribuirá a su mejor comprensión. En este nivel ya no será posible conservar un grado de generalidad como el de la planificación nacional. Dentro de ía misma línea orientadora general, se requerirá de mayor concreción, de modo que los objetivos sean más específicos, las metas más concretas, las estrategias más operativas, los instrumentos de evaluación más próximos a los escenarios.

*Ahora bien, la planificación regional servirá como un puente entre la planificación **nacional** de objetivos y procedimientos más generales, y la planificación local, donde tiene lugar la operación cotidiana del trabajo educativo.*

Planificación a nivel local

En la planificación local es donde se encuentran y confluyen el acto de planificar y el acto de ejecutar, donde aparece el realismo de los pianificadores o su desubicación. Por este motivo la importancia de la planificación local es mayor y, en cierto sentido, más fácil. Porque la realidad es más comprensible y accesible, el ámbito de acción es más delimitado, las estrategias y tácticas están más vinculadas a procesos reales existentes en grupos humanos específicos.

Sin embargo, a **pesar** de esta facilidad, también las exigencias son mayores. **Por una** parte, la realidad concreta está continuamente interpelando y cuestionando **a la planificación, sus objetivos, sus** hipótesis de trabajo, su operacionalidad. **Aquí ya no es posible** permanecer "en el aire" y "pla-

neando". **Por otra, los** efectos de la planificación deberán percibirse en un tipo de resultados, cualitativos y cuantitativos, que puedan ser claramente evaluados de acuerdo con indicadores precisos previamente **diseñados**.

El estudio de caso es un instrumento para profundizar en el conocimiento de la cultura de la comunidad. Aporta las bases para elaborar la propuesta educativa en correspondencia con las necesidades y expectativas del sector pauperizado.

Para esta planificación local, el diagnóstico o análisis coyuntural será una piedra de toque que permitirá orientar las acciones en una u otra dirección. Por dicho motivo, existen más instrumentos para diagnosticar a nivel local que a los otros dos niveles (Cfr. CEDEPAS, 1978; Ministerio de Educación, 1975; Equipo Tequisquiapan, 1983). Y también a este nivel local es donde tiene lugar toda la actual corriente de investigación **participativa**, según la cual el acto de investigar y diagnosticar no es una actividad propia de los planificadores, sino un esfuerzo conjuntamente realizado **por** agentes educativos y la población destinataria.

La oposición entre esta corriente y la planificación convencional a nivel local es evidente, pero la cuestión es si tal oposición es superable o no. Nosotros consideramos que sí es posible una complementariedad. Primero, porque la investigación participativa es un método de trabajo, mientras que la planificación local es toda una concepción orientada a dirigir la acción y, por lo tanto, supone un marco de referencia, objetivos, estrategias y tácticas. Segundo, porque la investigación participativa no es una opción excluyente, se puede dar al lado de otras al planificar el quehacer educativo.

Ejercicios.

1. Realice un ejercicio de planificación en el nivel que le sea más factible, tomando en cuenta tanto el contexto que determina la planificación como el diagnóstico que antecede a ella.

Sugerencias para la autoevaluación.

1. Explique cómo se interrelacionan los diversos niveles de la planificación.
2. Entre los tres niveles de la planificación —nacional, regional y local—, ¿a cuál le da más importancia y por qué?
3. Explique si le parece posible compaginar la planificación convencional a nivel local con la investigación participativa y ¿cómo?

IV. Conclusiones

1. A lo largo de este documento se ha enfatizado el carácter dependiente que tiene la planificación con respecto al contexto económico, social y cultural en el cual se ubica. Esta es una tesis central que debe ser conscientemente asumida. La planificación no es una actividad que se realiza en un espacio vacío (aunque con frecuencia así se crea), sino que se delimita por condicionantes históricos y temporales. Este carácter de la planificación es de vital importancia para lograr que sea útil para orientar la acción.

Al revisar los diversos tipos de planificadores, se observaron las limitaciones que puede traer consigo un proceso planificador que se aísla de su contexto estructural y prescinde de las circunstancias específicas. Consecuentemente, una primera conclusión que debe asentarse es que la planificación es un proceso complejo, determinado por un conjunto de factores externos, económicos, sociales y culturales, que influyen imperceptiblemente en él. De ahí la necesidad de esclarecer estos determinantes estructurales de la planificación.

2. Aunada a este carácter estructural está la necesidad de considerar las determinaciones coyunturales y circunstancias de la planificación. Dado que ésta no se da en un vacío social, el análisis de la realidad, el diagnóstico del escenario real, es una condición indispensable para lograr que la planificación tenga una eficacia real capaz de dirigir las acciones en situaciones concretas- Existen muchas formas de diagnosticar la realidad, pero lo que no se puede eludir es captarla con su dinamismo vital. Es un movimiento vivo. Creer que el diagnóstico consiste en sacar una radiografía de la realidad es precisamente un error común, por cuanto despoja a

A partir del estudio de caso y de la propuesta educativa elaborada, se devuelve la información a la comunidad para discutirla con ella, se constituyen los grupos de trabajo y se inicia la aplicación de la propuesta educativa. El proceso debe tender a generar una creciente autonomía de los grupos, consolidando organizaciones autogestivas.

i

las situaciones concretas de su naturaleza conflictiva. Por eso, un diagnóstico no se identifica con la obtención de datos, aunque los requiere. El diagnóstico es una interpretación global (a nivel local, regional, nacional o internacional) de un conjunto de datos que se encuentran articulados entre sí, pero es necesario descubrir dicha articulación.

3. La interrelación que se da entre los niveles local, regional, nacional e internacional es evidente. Sin embargo, en la práctica de la planificación se olvida frecuentemente este hecho. Se olvida que lo internacional y lo nacional repercuten y se concretan en lo local, y que lo local se relaciona económica, política y culturalmente con lo regional y nacional. De ahí la importancia de eslabonar la planificación nacional con la regional y local, y viceversa.

En países con tradición centralista, como la mayoría de las naciones latinoamericanas y del Caribe, la planificación ejecutada por el Estado parte de la cúpula, de donde debe deducirse la planificación regional y local. Invertir esta dinámica histórica, estrechamente vinculada a las formas tradicionales de conservar y transmitir el poder, es una exigencia de una democracia desde abajo. De ahí la relevancia que puede tener la investigación participativa, como una forma de generar un dinamismo planificador desde las bases.

Referencias

- ARROYO, A. y Medina I. (1977) "Metodología del análisis coyuntural\ *Christus*, México. Año 42, 498, mayo, 11-25.
- CEDEPAS (1979) *Gula de investigación campesina. Autodiagnóstico.* México.
- CHONG, .L (1979) "Mierop lanificación de la educación: aspectos conceptuales y metodológicos", *Revista ínter americana de Educación de Adultos*, 94-123.
- CHONG, J- (1980) "Planificación de la educación de adultos", en: *Siete visiones de la educación de adultos*, Serie Retablo de Papel No. 1, Pátzcuaro, Mich., México. 95-161.
- EQUIPO Tequisquiapan (1983) *El diagnóstico de las zonas de trabajo. Metodología y esquema de investigación*, (mimeo). Tequisquiapan, Qro. México.
- ILPES (1979) *Guía para la presentación de proyectos.* Siglo XXI, México, 7a. Ed.
- JUSTIZ y Revelo (1979) "El planeamiento para la institucionalización de nuevos programas educativos", *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, 90, año XXVI, 30-40.
- KING, L. V. (1985) "Lenguaje, cultura y alfabetización: reflexiones en torno a la alfabetización de grupos indígenas", en Castillo, A. y Latapí, P. (Comp.) *Lecturas sobre educación de adultos en América Latina*, Serie Retablo de Papel No, 14, Pátzcuaro, Mich., México. CREFAL, 186-204.
- LEVIN, H. (1981) "The identity crisis of educational planning", *Harvard Educational Review*, vol. 51, 1, February, 85-93.
- MINISTERIO de Educación (1975) *Manual para el diagnóstico-situacional del NEC.* Lima, Perú.
- MIRANDA, E- (1981) "Los nuevos desafíos para el planeamiento de la educación", *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, 94-95, año XXVIII, 21-32.
- NAGEL, J. y Rodríguez, E. (1982) *Alfabetización, políticas y estrategias en América Latina y el Caribe.* OREALC/UNESCO, Santiago, Chile.
- PERESSON et al. (1983) *Educación popular y alfabetización en América Latina.* Dimensión educativa, Bogotá,
- PICÓN, C, (1983) *Educación de adultos en América Latina: una visión situacional y estratégica*, Serie Retablo de Papel No 9, Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL.
- PICÓN, C, (1984) *Dimensiones y decisiones de la administración estatal de la educación de adultos*, Serie Retablo de Papel No. 13, Pátzcuaro, Mich., México. CREFAL.

- RIBEIRO, D. (1976) "Tipología política latinoamericana", en *Nueva Política*, 1, 85-106.
- ROGGI, L. O. (1981) "Planeamiento educativo 1959/1983: cuestionamientos y aportes", *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, 94-95, año XXVIII, 135-146.
- ROSENBLUTH, E. (1980) "Planeación educativa", *Cuadernos de Planeación Universitaria*, 5, UNAM, México.
- SUAREZ, F. (1984) "Educación y pobreza", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, voi 7, 1-2, México, 9-65.

Bibliografía comentada

CHONG, J. (1980) "Planificación de la educación de adultos en América Latina", en *Siete visiones de la educación de adultos*, Serie Retabla de Papel Nº 1, Pátzcuaro, Mich., México, CREFAL. 95-161.

Este trabajo ofrece una visión comprensiva de la planificación de adultos en América Latina en los últimos 25 años, con especial énfasis en las corrientes participativas, como el aporte reciente más significativo. Al profundizar en la planificación participativa, el autor señala las principales condiciones y características para que esta planificación pueda contribuir a hacer de la educación de adultos un proceso más relevante para la población latinoamericana.

FOLLARI, R. et al. (1984) *Traoajo en comunidad: anáflsis y perspectivas*, UAS, Cu-Hacán, México.

Este texto, fruto de un trabajo colectivo, pretende construir un marco teórico de la promoción sociocultural. Por este motivo, los autores ofrecen importantes elementos en torno al contexto de la promoción sociocultural, al profundizar en aspectos fundamentales como la formación social, la ideología y el Estado, que pueden enriquecer el planteamiento aquí expuesto sobre el contexto de la planificación. Al final del texto se encuentran unas "fichas de campo"* para guiar a los promotores en la investigación de la comunidad. Estas fichas pueden complementar el esquema de investigación del Anexo 2 de nuestro texto.

MINISTERIO de Educación (1975) *Manual para el diagnóstico situacional del Núcleo Educativo Comunal (NEC)*, Lima, Perú.

Este manual, elaborado durante la trascendental reforma educativa peruana de mediados de los 70, fue concebido como una guía para realizar el diagnóstico de los NEC, y a partir de éste, obtener un conocimiento crítico» comprometido y participativo de la comunidad. El supuesto de este manual es que con el diagnóstico es posible planear las acciones educativas locales. Como manual, ofrece una definición de los instrumentos a usar, la estrategia organizativa para la ejecución del diagnóstico, un esquema para organizar temáticamente toda la información recabada y unas líneas para aprovechar mejor los resultados del diagnóstico.

PERESSON, M. et al. (1983) *Educación popular y alfabetización en América Latina*. Ed. Dimensión Educativa, Bogotá, Colombia.

El capítulo sexto de este libro aborda la cuestión del análisis estructural y coyuntural en relación a la estructura temática de la alfabetización. Esta referencia a un campo específico no impide que el capítulo pueda usarse como instrumento para el análisis del contexto sociopolítico de la planificación, así como para el diagnóstico a diversos niveles.

Anexo 1. Contextos económicos, políticos y culturales en América Latina* Cuadros sinópticos.

Tratar de caracterizar con categorías analíticas, que no tienen referente exacto en la realidad concreta, los diversos estilos económicos, políticos y culturales actualmente prevalecientes en América Latina, no es una tarea fácil ni sencilla. Supone, por una parte, un marco teórico de interpretación, y por otra, un análisis de las situaciones nacionales. Estos cuadros sinópticos han sido elaborados para servir como instrumento de trabajo, y por tanto, no permiten identificar país o región alguna específica, ya que la realidad es mucho más compleja. Sin embargo, a pesar de esta complejidad no es posible dejar de lado la tarea de tratar de comprender cada situación específica, apoyados de ciertas categorías. Aplicar estos cuadros mecánicamente, sin entender las condiciones sociopolíticas y culturales específicas en los diferentes momentos históricos sería un grave error y desvirtuaría la finalidad de los mismos.

En los cuadros sinópticos aparecen diversas características. Cada lector recogerá aquéllas que le parezcan más adecuadas para conceptualizar una realidad específica. No existe una interpretación única de la realidad, pero es necesario llegar a formular una, aunque posteriormente se vaya corrigiendo, precisando y afinando.

Anexo 2. El diagnóstico de la zona de trabajo. Esquema de investigación,*

Introducción:

El esquema de investigación pretende ser una guía que oriente al equipo de trabajo en la detección de información relevante de la región y de las comunidades donde se ha de impulsar un proceso educativo, como base de la planificación de dicho proceso.

Conviene señalar que este instrumento tiene un triple objetivo;

a) Obtener un conocimiento sistemático y coherente de la realidad objeto de estudio.

b) Seleccionar comunidades rurales o barrios urbanos donde se ejecutarán los proyectos locales.

c) Planificar el conjunto de actividades, de acuerdo a un marco de referencia, estrategias, metas, recursos, etcétera.

Este instrumento se utilizará en dos momentos distintos, de acuerdo a la realidad objeto de estudio. Esta realidad es, en el primer momento, la región, zona o ciudad donde se ubican los proyectos locales, pues parece fundamental comprender el contexto con el que interactúan las comunidades o barrios. Para este nivel regional, el esquema de investigación requerirá una adecuación a la realidad estudiada, ya sea rural o urbana. La ejecución del primer momento es un paso previo indispensable para la elección de las comunidades donde se realizarán los proyectos locales.

El segundo momento en el que se utilizará este instrumento tiene lugar en la ejecución misma de un proyecto local o microregionah

El esquema de investigación deberá contar con un breve marco teórico elaborado por el equipo responsable. Este marco teórico precisará, en el contexto regional rural o ciudadano, una visión hipotética de la realidad cam-

*** Este anexo está Tomado básicamente del Equipo Tequisquíapan (1983), que desarrolla un proyecto rural, de ahí las continuas referencias al mundo campesino. Para proyectos urbanos se deberá hacer una adaptación.**

pesina o urbana, que se corroborará o modificará a lo largo de la Investigación y que orientará las estrategias de acción.

En este esquema se organiza la información alrededor de tres aspectos centrales de la realidad: lo económico, lo político y lo ideológico-cultural. Sin embargo, no se pretende ver estos aspectos como independientes entre sí sino más bien estrechamente relacionados. La división se plantea para facilitar el ordenamiento de los datos. Con base en lo anterior se propone un esquema de investigación muy simple, que responde fundamentalmente a tres aspectos.

a) ¿Con qué recursos cuenta la población, cómo los aprovecha y quién ejerce el control de ellos? (Momento económico).

b) Esta última cuestión lleva a preguntarnos, ¿cuáles son las fuerzas políticas que actúan, cómo se comportan, cuáles son los recursos organizativos (reales y potenciales) de los diversos grupos (Momento político).

c) Finalmente, nos preguntamos por el papel de la ideología, sus instituciones, sus mecanismos de acción y su función como legitimadora o deslegitimadora del sistema. (Momento ideológico-cultural).

Esta investigación **es un** proceso que se realiza en forma intensiva al inicio de **un** proyecto, **pero** deberá irse completando **a** lo largo del mismo. De acuerdo **a** la **experiencia, los aspectos** cuantitativos se obtienen fácilmente; sin embargo, los cualitativos, como los políticos, por ejemplo, requieren de un conocimiento, de una intuición y de una presencia constante en el sitio de trabajo. De ahí que varios aspectos del esquema podrían quedar pendientes para ser cubiertos a lo largo de la ejecución del proyecto. Sin embargo, se espera que al concluir una etapa intensiva de investigación, se habrá obtenido un conocimiento amplio que permita seleccionar comunidades y **elaborar una estrategia hipotética de** trabajo.

Esquema de investigación

Momento económico

I. Recursos.

La lucha por la sobrevivencia se establece en tomo a los recursos materiales; sobre el control de estos mismos recursos se da la lucha entre el campesinado y la sociedad mayor, por ejemplo. Sin embargo, nos encon-

tramos con dos lógicas diferentes, ya que, mientras el campesino tiende a utilizar sus recursos para subsistir, *la* sociedad mayor los requiere para acumular. Estas dos lógicas determinan la acción sobre los recursos y el control de los mismos. Así, pues, detectar los recursos con los que cuenta el campesino es, desde esta perspectiva, de gran importancia.

7. *Recursos materiales.*

- Clima
- Tierra
- Agua
- Recursos mineros
- Recursos forestales
- Recursos piscícolas

2. *Recursos humanos.*

- Población
- Composición de la población
- Natalidad
- Mortalidad
- Migración

11. Aprovechamiento de los recursos.

El campesinado tiende a utilizar sus recursos en función de sus necesidades. Por lo general, los recursos con los que cuenta son poco manipulables. Por ejemplo, no puede aumentar la extensión de su parcela, controlar las lluvias, construir grandes sistemas de riego; además, no dispone tampoco de capital para invertir. El único recurso de que dispone y es manipulable es su propia mano de obra y la de su familia. El campesino tiende a utilizar este recurso para aumentar la producción en función de sus necesidades de subsistencia. Esto lo realiza de diversas formas: puede emplearse en mejorar la tecnología agrícola a su alcance: construcción de terrazas, curvas de nivel, sistemas de almacenamiento de agua, etc., o bien puede invertir mayor tiempo o mano de obra en la misma parcela, vender su mano de obra como jornalero o en otros sectores (industria de la construcción, de la transformación o en los servicios).

En relación a este punto, es necesario investigar las diversas formas en que el campesino aprovecha sus recursos.

*Agricultura.**

Tenencia de la **tierra**
Tipo de agricultura
Cultivos
Tecnología agrícola
Ciclos agrícolas
Organización de los productores
Mano de obra
Costos de producción
Rendimientos

III. Control de los recursos.

En general, el control que la sociedad mayor ejerce sobre los recursos del sector campesino no se da en forma directa, sino más bien utiliza tácticas un tanto disfrazadas y variadas para extraer el excedente productivo de los campesinos. Entre las principales están el crédito, la renta de tierras, el empleo de mano de obra asalariada, la compra de productos agrícolas y la venta de insumos y artículos de consumo. Desde esta perspectiva, **habría** que **prestar** atención a puntos como los siguientes:

1. Vías **de** comercialización
2. Destino **de la** producción agropecuaria
3. Crédito
4. Industria
5. Trabajo asalariado
6. Comercio

Momento político

Las contradicciones que existen en el medio rural tienen múltiples expresiones. Para formular una estrategia correcta de trabajo educativo es indispensable conocer **a** los diversos actores políticos que participan en el campo, las relaciones estructurales que establecen entre sí, los mecanismos de control existentes y las formas de mediatización de los conflictos. Para esto resulta necesario descubrir las fuerzas políticas, sus recursos, los niveles de organización del sector campesino y la trayectoria histórica de sus conflictos y luchas.

* Para ganadería, pesca, y explotación minera y forestal se puede seguir básicamente este mismo esquema, y habría que adaptarlo para artesanía.

1. Partidos políticos
2. Control político
3. Movimientos políticos
4. Conciencia política

Momento ideológico-cultural

El modo en que el campesino se enfrenta a sus recursos y a su explotación, por un lado, y a la sociedad mayor, por otro, tiene una explicación en concepciones ideológicas que ellos poseen. Es fundamental intentar una comprensión lógica y coherente de la mentalidad de los adultos campesinos y de los instrumentos que crean, reproducen y transforman su mundo de ideas y representaciones. Entre estos instrumentos, sobresalen la educación, la salud, la religión, la cultura, los medios de comunicación social y la familia. Todo cambio a nivel económico y político requiere de un cambio en la comprensión que se tiene de las relaciones sociales y del hombre. El aspecto ideológico cultural no es perceptible en forma inmediata, por lo que es necesario que se investigue a lo largo del mismo proyecto.

1. Educación
2. Salud
3. Religión
4. Cultura autóctona
5. Medios de comunicación
6. Organización social