RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo-SP.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Plan de Acciones Articuladas y planificación educativa: federalismo, gestión e implementación de las políticas públicas

Plano de Ações Articuladas e planejamento educacional: federalismo, gestão e implementação das políticas públicas

Articulated Action Plan and educational planning: federalism, management, and public policy implementation

Nombre: Marlúcia Marques Fernandes – Maestranda en Ciencias de la Educación en la Universidade Del Sol – UNADES.
Nombre: Ivanise Nazaré Mendes – Doctora en Ciencias de la Educación por UTIC – Universidad Tecnológica Intercontinental, Asunción, Paraguay.

Resumen:
Este artículo presenta una revisión bibliográfica y documental del Plan de Acciones Articuladas (PAR), entendido como instrumento de planificación y coordinación de la política educativa brasileña. La discusión parte de la estructura federativa de la educación, marcada por la distribución de responsabilidades entre Unión, estados y municipios y por diferencias de capacidad financiera, administrativa y técnica. En este contexto, el PAR articula diagnóstico, definición de prioridades y formas de asistencia técnica y financiera, estableciendo una relación entre las demandas de las redes públicas y los mecanismos de coordinación federal. El análisis se organiza en tres ejes: federalismo y coordinación de las políticas educativas; el PAR como instrumento de planificación y gestión; y límites y desafíos de su implementación. La literatura seleccionada indica que el Plan puede favorecer la organización de demandas y la cooperación entre los entes federados, pero su efectividad depende de las condiciones institucionales de las redes, la calidad de los diagnósticos, la disponibilidad de recursos, la continuidad administrativa y el seguimiento de las acciones. Se concluye que el PAR debe comprenderse como parte de una dinámica federativa en la que planificación, autonomía, cooperación y capacidad pública se articulan permanentemente.

Palabras clave: Plan de Acciones Articuladas. Planificación educativa. Federalismo. Gestión educativa. Políticas públicas.

Resumo:
Este artigo apresenta uma revisão bibliográfica e documental sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), compreendido como instrumento de planejamento e coordenação da política educacional brasileira. A discussão parte da estrutura federativa da educação, marcada pela distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios e por diferenças de capacidade financeira, administrativa e técnica. Nesse contexto, o PAR articula diagnóstico, definição de prioridades e formas de assistência técnica e financeira, estabelecendo uma relação entre demandas das redes públicas e mecanismos de coordenação federal. A análise está organizada em três eixos: federalismo e coordenação das políticas educacionais; o PAR como instrumento de planejamento e gestão; e limites e desafios de sua implementação. A literatura selecionada indica que o Plano pode favorecer a organização das demandas e a cooperação entre os entes federados, mas sua efetividade depende das condições institucionais das redes, da qualidade dos diagnósticos, da disponibilidade de recursos, da continuidade administrativa e do acompanhamento das ações. Assim, conclui-se que o PAR deve ser compreendido como parte de uma dinâmica federativa na qual planejamento, autonomia, cooperação e capacidade pública se articulam de forma permanente.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas. Planejamento educacional. Federalismo. Gestão educacional. Políticas públicas.

Abstract:
This article presents a bibliographic and documentary review of the Articulated Action Plan (PAR), understood as an instrument for planning and coordinating Brazilian educational policy. The discussion begins with the federative structure of education, characterized by the distribution of responsibilities among the federal government, states, and municipalities, as well as differences in financial, administrative, and technical capacity. In this context, the PAR connects diagnosis, priority setting, and forms of technical and financial assistance, establishing a relationship between the demands of public education systems and federal coordination mechanisms. The analysis is organized around three areas: federalism and the coordination of educational policies; the PAR as an instrument of planning and management; and the limitations and challenges of its implementation. The selected literature indicates that the Plan can foster the organization of demands and cooperation among federative entities, but its effectiveness depends on the institutional conditions of education systems, the quality of diagnoses, the availability of resources, administrative continuity, and the monitoring of actions. Thus, the article concludes that the PAR should be understood as part of a federative dynamic in which planning, autonomy, cooperation, and public-sector capacity are continuously interconnected.

Keywords: Articulated Action Plan. Educational planning. Federalism. Educational management. Public policies.

1 Introducción

La política educativa brasileña se desarrolla en un escenario marcado por la distribución de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. La Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios participan en la organización y oferta de la educación básica, aunque poseen capacidades administrativas, financieras y técnicas diferentes. Esta configuración convierte la planificación en una dimensión decisiva para coordinar las acciones públicas, sobre todo cuando se pretende reducir desigualdades y asegurar condiciones más equilibradas para el funcionamiento de las redes de enseñanza.

La existencia de responsabilidades compartidas, sin embargo, no elimina las diferencias entre los sistemas educativos. Los entes federados poseen recursos, estructuras administrativas y experiencias de gestión diversas, lo que puede generar condiciones diferentes para elaborar diagnósticos, establecer prioridades, ejecutar programas y realizar el seguimiento de los resultados. El debate sobre las políticas educativas debe considerar, por tanto, simultáneamente la descentralización de responsabilidades y la necesidad de mecanismos de cooperación.

En este ámbito se inscribe el Plan de Acciones Articuladas (PAR). Instituido en el marco de las políticas federales dirigidas a la educación básica, el instrumento pasó a organizar las demandas de las redes públicas mediante el diagnóstico, la planificación y la definición de

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

acciones. La Ley n.º 12.695 de 2012 consolidó la posibilidad de apoyo técnico y financiero de la Unión en el marco del Plan, reforzando la relación entre planificación de las redes y cooperación federativa (BRASIL, 2012).

La documentación del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación presenta el PAR como un instrumento destinado a planificar las políticas educativas y organizar el apoyo federal. Su estructura considera diferentes dimensiones de la realidad de las redes, que abarcan la gestión educativa, la formación de los profesionales de la educación, las prácticas pedagógicas y la evaluación, y la infraestructura física y los recursos pedagógicos. Esta composición demuestra que la planificación no se limita a la dimensión financiera, sino que incluye aspectos que atraviesan el funcionamiento de las escuelas y los sistemas.

El PAR también debe comprenderse en relación con el Plan de Desarrollo de la Educación y el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación. El Decreto n.º 6.094 de 2007 estableció directrices para implementar el Plan de Metas, incorporando la cooperación entre los entes a una estrategia más amplia de mejora de la educación básica (BRASIL, 2007). Posteriormente, la legislación y los documentos del FNDE otorgaron mayor organicidad a la planificación y a las formas de apoyo vinculadas al PAR.

Ante este panorama, el artículo tiene como objetivo analizar, mediante una revisión bibliográfica y documental, el PAR como instrumento de planificación educativa, considerando sus relaciones con el federalismo, la gestión pública y los procesos de implementación. El artículo se organiza en tres apartados de fundamentación teórica. El primero aborda el federalismo y la coordinación de las políticas educativas. El segundo discute el PAR como instrumento de planificación y gestión. El tercero examina los límites y desafíos de su implementación. A continuación se presentan los procedimientos metodológicos, la discusión de los principales hallazgos de la revisión, las consideraciones finales y las referencias que sustentaron el estudio.

2 Federalismo y coordinación de las políticas educativas

El análisis de las políticas educativas brasileñas requiere atención a la manera en que el Estado distribuye competencias entre sus diferentes niveles de gobierno. El federalismo organiza esta relación mediante una combinación de autonomía y responsabilidades compartidas. En el ámbito educativo, esta configuración significa que la oferta de servicios educativos no depende de una única esfera administrativa, sino de una red de atribuciones que exige articulación permanente.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Cury (2021) presenta el federalismo educativo como una estructura en la que la autonomía de los entes federados debe coexistir con mecanismos de coordinación. La descentralización, considerada aisladamente, puede producir una transferencia de responsabilidades sin asegurar las condiciones necesarias para su ejecución. La coordinación, por su parte, procura crear referencias comunes y formas de cooperación que permitan afrontar desigualdades sin eliminar las especificidades de los sistemas locales.

Esta relación se vuelve más compleja al observar las diferencias entre estados y municipios. La capacidad de recaudación, el tamaño de las redes, la disponibilidad de equipos técnicos y la experiencia administrativa varían significativamente. Farenzena (2022), al discutir la financiación de la educación básica, muestra que las condiciones fiscales e institucionales constituyen elementos importantes para comprender las posibilidades de actuación de los gobiernos subnacionales.

La desigualdad de capacidades tiene consecuencias para la planificación. Una red con un equipo técnico estable puede desarrollar diagnósticos más detallados, realizar un seguimiento más regular de los programas y elaborar proyectos con mayor autonomía. En otras situaciones, la ausencia de profesionales especializados o la precariedad de las estructuras administrativas puede dificultar estas tareas. La cooperación federativa adquiere relevancia precisamente ante estas diferencias.

Abrucio (2021) destaca la coordinación federativa como dimensión necesaria de las políticas públicas brasileñas. La cooperación puede producirse mediante normas, programas, transferencias de recursos, asistencia técnica y mecanismos de seguimiento. El objetivo no tiene que ser uniformar completamente los sistemas, sino establecer condiciones para que las responsabilidades compartidas se cumplan efectivamente.

En el ámbito educativo, la coordinación también se relaciona con el derecho a la educación. Si el acceso y la calidad dependen de capacidades muy diferentes entre los territorios, la ausencia de mecanismos de cooperación puede profundizar las desigualdades. La actuación federal puede asumir, en este sentido, una función de apoyo e inducción, sobre todo en áreas en las que los gobiernos subnacionales enfrentan mayores limitaciones.

Sin embargo, la coordinación no debe confundirse con la centralización absoluta. La descentralización puede acercar las decisiones a las necesidades locales, permitiendo que los sistemas formulen respuestas relacionadas con sus características. El desafío consiste en articular autonomía y cooperación para que la descentralización no se convierta en aislamiento administrativo.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Esta tensión está presente en la discusión sobre el régimen de colaboración. França (2015) demuestra que el PAR debe comprenderse en relación con este arreglo, pues su propia lógica presupone la interacción entre diferentes instancias gubernamentales. La política no es ejecutada por un único actor. Depende de responsabilidades distribuidas, procedimientos administrativos y formas de apoyo.

El federalismo también genera una dimensión política. Definir prioridades educativas significa decidir qué necesidades se considerarán más urgentes, qué acciones recibirán recursos y qué objetivos serán objeto de seguimiento. Por tanto, los instrumentos de planificación no son meramente técnicos. Expresan concepciones de política pública y determinadas formas de relación entre gobierno y sociedad.

El PAR fue concebido como mecanismo para acercar el diagnóstico local al apoyo federal. Esta característica puede ampliar la capacidad de planificación de las redes, pero también crea relaciones de dependencia e inducción. La red que busca apoyo federal debe organizar información, cumplir procedimientos y adecuar determinadas acciones a las reglas establecidas.

Ayres, Santos y Castioni (2024) contribuyen a esta lectura al analizar el PAR en relación con la reforma del aparato del Estado en el área educativa. Su contribución permite percibir que los instrumentos de planificación pueden asumir simultáneamente funciones de apoyo, organización, inducción y regulación. El análisis del Plan debe, por ello, reconocer sus diferentes dimensiones.

Adrião (2023) amplía el debate al discutir reformas educativas y políticas de gestión por resultados. La adopción de procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación puede fortalecer la organización pública, pero también puede acercar la gestión educativa a modelos orientados por metas e indicadores. La cuestión central pasa a ser comprender cómo se utilizan estos mecanismos y qué concepciones de calidad orientan su uso.

Peroni (2022) añade otra dimensión crítica al examinar las relaciones entre políticas educativas y gestión de la escuela pública. La presencia creciente de mecanismos de regulación y de determinadas formas de gestión puede alterar la autonomía de los sujetos y las instituciones. En la planificación, es importante verificar si los instrumentos amplían la capacidad pública de decisión o se transforman predominantemente en mecanismos de control.

La literatura apunta, por tanto, hacia una comprensión no lineal del federalismo educativo. La cooperación puede favorecer la reducción de desigualdades, pero también involucra relaciones de poder, responsabilidades y mecanismos de inducción. La

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

descentralización puede ampliar la autonomía, aunque no sea suficiente para garantizar condiciones equivalentes entre los sistemas.

En este escenario, el PAR aparece como una de las formas mediante las cuales la Unión procura articular planificación y apoyo a los entes subnacionales. Su análisis exige observar tanto el diseño nacional como las condiciones institucionales de quienes reciben y ejecutan las acciones. La coordinación solo se vuelve efectiva cuando existe capacidad para transformar decisiones en prácticas administrativas y educativas.

Otro aspecto importante es la continuidad. Las políticas federativas dependen de relaciones institucionales que superan los periodos administrativos. Un instrumento de planificación solo puede producir efectos duraderos cuando las acciones son objeto de seguimiento y se incorporan a las estructuras de las redes. La cooperación no debe producirse únicamente al transferir recursos.

La perspectiva federativa conduce, así, a comprender la planificación como un proceso relacional. El gobierno federal puede establecer directrices y ofrecer apoyo, mientras que los estados y municipios tienen responsabilidades de diagnóstico, ejecución y seguimiento. La efectividad depende de la articulación entre estas atribuciones.

Por esta razón, discutir el PAR desde el federalismo significa reconocer que el Plan ocupa una posición intermedia entre la política nacional y las necesidades de los sistemas locales. Traduce demandas en planificación, pero también traduce orientaciones federales en procedimientos que deben incorporarse a las redes.

2.1 El Plan de Acciones Articuladas como instrumento de planificación y gestión

El Plan de Acciones Articuladas tomó forma en el contexto del Plan de Desarrollo de la Educación y del Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación. Su concepción se asocia con la idea de que mejorar la educación básica exige diagnosticar necesidades, definir prioridades y articular acciones. La planificación, desde esta perspectiva, procura organizar la actuación pública a partir de problemas identificados en las redes.

El Decreto n.º 6.094 de 2007 estableció directrices para implementar el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación e incorporó el régimen de colaboración a una estrategia nacional de mejora de la educación básica. El PAR pasó a constituir uno de los instrumentos de organización de este proceso, acercando las demandas de las redes públicas a las acciones de apoyo federal (BRASIL, 2007).

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

La Ley n.º 12.695 de 2012 amplió el sustento jurídico del Plan al regular el apoyo técnico o financiero de la Unión en el marco del PAR. Esta modificación es relevante porque demuestra que la planificación no se limita a elaborar diagnósticos. Existe una relación entre la identificación de necesidades, la definición de acciones y la posibilidad de apoyo institucional y financiero (BRASIL, 2012). En los documentos del FNDE, el PAR aparece como instrumento de planificación de las políticas educativas. La organización por dimensiones procura reunir aspectos distintos de la realidad de las redes. La gestión educativa, la formación profesional, las prácticas pedagógicas y la evaluación, y la infraestructura física y los recursos pedagógicos se tratan como componentes relacionados.

La existencia de estas dimensiones es significativa porque los problemas educativos rara vez tienen una causa única. Una dificultad pedagógica puede asociarse con la formación profesional; una necesidad de formación puede relacionarse con las condiciones de trabajo; las limitaciones de gestión pueden dificultar el uso de recursos; y los problemas de infraestructura pueden interferir en las posibilidades de desarrollar actividades. La planificación debe evitar la fragmentación, pues identificar una necesidad exige comprender sus causas, establecer prioridades y seleccionar acciones compatibles con las condiciones de la red. Sousa y Cardozo (2019), al analizar la planificación municipal relacionada con el PAR en Maranhão, demuestran la importancia de observar cómo se incorpora el instrumento a la organización de las políticas locales.

La contribución de Sousa y Cardozo (2019) es especialmente relevante porque desplaza la discusión del plan formal al proceso de planificación. La existencia de un documento no significa, por sí misma, que la red haya construido una política articulada. La planificación adquiere sentido cuando produce decisiones, orienta acciones y permite seguir los resultados alcanzados. Esta concepción acerca el PAR a la gestión educativa, pues planificar significa organizar recursos y responsabilidades y, simultáneamente, seguir el desarrollo de las acciones. La gestión actúa como mediadora entre las prioridades establecidas y la ejecución cotidiana.

Sin embargo, no basta con determinar una acción si la red no dispone de medios para ejecutarla. La capacidad administrativa, la disponibilidad de profesionales y la organización de los flujos de trabajo interfieren en la concreción de las prioridades. En este punto, el diagnóstico asume un papel estratégico. Un diagnóstico inadecuado puede conducir a prioridades que no correspondan a las necesidades más relevantes. Por eso, la calidad de la información utilizada para construir el plan es tan importante como la etapa posterior de ejecución.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Tampoco puede ignorarse la dimensión técnica del PAR. La planificación requiere información, definición de metas, identificación de recursos y seguimiento. En este sentido, los instrumentos estandarizados pueden facilitar la organización de las redes, principalmente cuando presentan dificultades para sistematizar sus demandas. La estandarización, sin embargo, tiene límites. Las redes educativas presentan historias, estructuras y necesidades diferentes. Un instrumento nacional debe establecer referencias suficientes para organizar la cooperación, pero también permitir que se expresen las necesidades locales.

Adrião (2023) ayuda a problematizar esta relación al discutir reformas educativas contemporáneas y políticas de gestión por resultados. La planificación puede asociarse con metas e indicadores, pero el uso de estos mecanismos debe analizarse críticamente. Los indicadores pueden contribuir al seguimiento, pero no sustituyen la interpretación de las condiciones en que se producen los resultados. La asistencia técnica también es relevante. No todas las redes poseen el mismo dominio de la planificación, la gestión y la elaboración de proyectos. El apoyo federal puede fortalecer capacidades, siempre que no sustituya la autonomía y la responsabilidad de los sistemas locales.

La asistencia financiera presenta una cuestión semejante. Los recursos adicionales pueden viabilizar acciones importantes, pero la sostenibilidad de las políticas depende de la capacidad de mantenimiento y continuidad. Una intervención puntual puede resolver una necesidad inmediata sin producir cambios permanentes. Por eso, planificación y gestión deben articularse en diferentes tiempos. El diagnóstico identifica una situación; la definición de prioridades establece un camino; la ejecución materializa las decisiones; y el seguimiento permite evaluar el recorrido. La planificación solo se completa cuando existe posibilidad de revisión.

Gumieiro y Militão (2021), al analizar acciones implementadas en municipios de distintos estados, revelan que la experiencia con el PAR no es homogénea. Las condiciones locales interfieren en la forma de incorporar las acciones. Esta constatación refuerza la necesidad de observar la planificación como proceso situado. El PAR puede comprenderse, por tanto, como instrumento que articula diagnóstico, planificación y apoyo. Su potencial radica en acercar necesidades y decisiones. Su límite aparece cuando esta articulación se rompe y el plan pasa a existir de forma paralela a la gestión cotidiana.

Comprender esta diferencia es esencial para evaluar la política. Un instrumento puede estar formalmente completo y, aun así, influir poco en las decisiones efectivas. Del mismo

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

modo, una planificación puede presentar limitaciones documentales y desempeñar una función relevante cuando la gestión se apropia de ella.

2.3 Límites y desafíos de la implementación del PAR

La implementación representa el momento en que los objetivos de una política encuentran las condiciones concretas para su realización. En el PAR, este proceso involucra distintos actores, niveles de gobierno, procedimientos administrativos y recursos. Comprender los límites del Plan exige, por ello, superar su formulación normativa y observar las mediaciones que interfieren en la ejecución. Uno de los principales desafíos se relaciona con la capacidad institucional de las redes. Las redes de enseñanza no poseen estructuras equivalentes para elaborar proyectos, seguir acciones, organizar documentos y administrar recursos. La diferencia de capacidad puede hacer que una misma política produzca resultados distintos en contextos diferentes.

Farenzena (2022) permite relacionar este problema con las condiciones de financiación de la educación básica. Los recursos disponibles, la capacidad fiscal y las formas de distribución interfieren en las posibilidades de actuación de los gobiernos. El apoyo federal puede reducir determinadas limitaciones, pero no elimina las diferencias estructurales entre los entes federados. Otro desafío se refiere a la articulación entre los distintos niveles de gobierno. La cooperación depende de comunicación, definición de responsabilidades y seguimiento. Cuando estas relaciones son frágiles, pueden surgir dificultades para ejecutar acciones, resolver problemas administrativos o dar continuidad a iniciativas.

França (2015) sitúa el PAR en el ámbito del régimen de colaboración y la gestión educativa. Este enfoque muestra que la implementación no ocurre aisladamente. El Plan depende de relaciones institucionales que deben funcionar de manera articulada. La experiencia analizada por Gumieiro y Militão (2021) refuerza la importancia de las condiciones locales. La implementación en distintos municipios presenta particularidades, indicando que las políticas nacionales son apropiadas por redes con historias administrativas y necesidades propias.

Otro aspecto decisivo es la calidad del diagnóstico. Cuando la información utilizada para planificar no corresponde adecuadamente a las necesidades, existe el riesgo de que las acciones priorizadas tengan poco impacto. El diagnóstico debe ser suficientemente amplio para identificar problemas y suficientemente preciso para orientar decisiones. La participación puede contribuir a afrontar esta dificultad. La presencia de distintos sujetos en la construcción de la planificación amplía las fuentes de información y puede acercar las decisiones a la realidad

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

escolar. Sin embargo, la participación efectiva exige tiempo, organización y apertura institucional.

También existe un desafío relacionado con la continuidad. Las políticas educativas producen cambios que rara vez ocurren a corto plazo. La formación profesional, la mejora de la infraestructura, la reorganización de la gestión y el desarrollo pedagógico exigen seguimiento prolongado. La interrupción de acciones puede reducir los efectos alcanzados. El seguimiento debe comprenderse como parte de la planificación y no como una etapa posterior y aislada. La evaluación de las acciones permite identificar problemas, corregir procedimientos y redefinir prioridades. Sousa y Cardozo (2019) contribuyen a esta comprensión al relacionar planificación y seguimiento.

Otro punto se refiere a la burocratización. Todo programa público necesita procedimientos de control y rendición de cuentas, pero existe el riesgo de que las exigencias administrativas ocupen un espacio excesivo. Cuando la planificación se realiza únicamente para cumplir etapas, su función estratégica tiende a debilitarse. Adrião (2023) permite añadir la cuestión de la gestión por resultados. El seguimiento de indicadores puede producir información útil, pero su uso debe contextualizarse. Los resultados educativos se producen en condiciones sociales, pedagógicas, administrativas y territoriales que no pueden reducirse a un único indicador.

Ayres, Santos y Castioni (2024) ayudan a comprender el PAR como parte de transformaciones más amplias de la organización del Estado. Esta lectura destaca la función de los instrumentos de planificación en la inducción de comportamientos administrativos. El Plan puede apoyar la organización de las redes, pero también orientar sus acciones según prioridades establecidas a escala federal. Esta tensión entre apoyo e inducción no significa que el PAR sea necesariamente positivo o negativo. Indica que la política debe analizarse en sus distintas funciones. El mismo instrumento puede ampliar capacidades en determinados contextos y producir mayor estandarización en otros.

La autonomía de las redes constituye, por tanto, una cuestión relevante. La cooperación federativa presupone responsabilidades compartidas, pero también el reconocimiento de la capacidad decisoria de los entes. Una planificación orientada nacionalmente debe permitir incorporar necesidades locales a las acciones. Estas cuestiones muestran que el éxito de una política no puede explicarse únicamente por el volumen de recursos transferidos. Los recursos son necesarios, pero deben articularse con planificación, capacidad institucional, seguimiento y participación. También es importante reconocer que la implementación ocurre en territorios

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

distintos. Sus características sociales, económicas y administrativas pueden modificar los costos, las prioridades y las formas de ejecución. La planificación debe ser sensible a estas diferencias sin abandonar objetivos comunes.

En una política nacional, esta cuestión adquiere mayor importancia. La Unión formula orientaciones generales, pero la ejecución ocurre en redes con características propias. La implementación es, por tanto, una forma de traducción de la política. Esta traducción no es necesariamente una distorsión. Adaptar acciones a las necesidades locales puede ser condición para que una política tenga sentido. El problema surge cuando la adaptación ocurre sin criterios, seguimiento o relación con los objetivos establecidos. Otro desafío involucra integrar la planificación educativa con otros instrumentos de gestión pública. El PAR no existe aisladamente. Sus acciones deben dialogar con el presupuesto, la planificación plurianual, los planes educativos, los proyectos pedagógicos y los demás mecanismos de organización de la red.

Cuando estos instrumentos permanecen separados, existe riesgo de fragmentación. Una prioridad definida en el PAR puede no encontrar correspondencia en otros documentos de planificación o en la disponibilidad presupuestaria. La integración institucional se convierte entonces en condición para la continuidad. La implementación puede comprenderse también como aprendizaje institucional. Los problemas encontrados durante la ejecución pueden producir información para reformular acciones. El seguimiento debe verse no solo como control, sino como posibilidad de perfeccionamiento. En síntesis, los principales límites identificados por la literatura se relacionan con diferencias de capacidad institucional, financiación, coordinación federativa, calidad de los diagnósticos, participación, continuidad, burocratización, regulación e integración entre instrumentos de planificación.

Por otro lado, las posibilidades se asocian con la organización de las demandas, el fortalecimiento de la capacidad de planificación, la asistencia técnica y financiera, la articulación federativa y la producción de información para decisiones más consistentes. El equilibrio entre estas dimensiones permite comprender el PAR más adecuadamente. El Plan no debe verse como solución automática a los problemas educativos, sino como instrumento cuyo potencial depende de las condiciones institucionales y políticas de su utilización.

3 Metodología

El estudio se caracteriza como una revisión bibliográfica y documental, de enfoque cualitativo y naturaleza analítica. El objetivo fue reunir e interpretar contribuciones académicas

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

y documentos oficiales relacionados con el Plan de Acciones Articuladas, el federalismo educativo, la planificación y la gestión de las políticas públicas de educación. La selección del material se orientó por la pertinencia temática. Se priorizaron trabajos que discuten directamente el PAR y su relación con planificación, gestión, régimen de colaboración, financiación, regulación e implementación. También se consideraron documentos normativos e institucionales del Gobierno Federal que presentan la estructura, las finalidades y los mecanismos de apoyo relacionados con el Plan.

El corpus bibliográfico incluye a Abrucio (2021), Cury (2021), Farenzena (2022), França (2015), Gumieiro y Militão (2021), Sousa y Cardozo (2019), Adrião (2023) y Ayres, Santos y Castioni (2024). En el conjunto documental se consideraron, entre otros, el Decreto n.º 6.094/2007, la Ley n.º 12.695/2012 y materiales del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación relativos al PAR.

El análisis se organizó en tres categorías: coordinación federativa; planificación y gestión; e implementación. En la primera se reunieron contribuciones sobre las relaciones entre Unión, estados y municipios, autonomía, cooperación y desigualdades de capacidad. En la segunda se analizaron diagnóstico, definición de prioridades, asistencia técnica y financiera y organización de las acciones. En la tercera se examinaron los desafíos de ejecución, participación, seguimiento, regulación y continuidad. La interpretación se construyó mediante aproximación temática, buscando identificar convergencias, tensiones y complementariedades entre las fuentes. No se pretendió realizar una revisión sistemática ni un análisis bibliométrico, sino una revisión analítica capaz de construir una comprensión integrada del PAR a partir de la literatura seleccionada.

Las ideas de los autores se utilizaron mediante síntesis y paráfrasis, manteniendo la indicación de las fuentes correspondientes. El procedimiento procuró evitar la reproducción literal de formulaciones y establecer una argumentación propia, sin superar lo que las obras seleccionadas permiten sostener.

4 Discusión

La revisión permite comprender el PAR como una política situada entre dos necesidades complementarias: coordinar una política educativa nacional y considerar las condiciones específicas de las redes que ejecutan las acciones. Esta posición intermedia ayuda a explicar tanto su potencial como sus limitaciones. En el plano federativo, el instrumento puede acercar la Unión a las redes públicas mediante mecanismos de diagnóstico, planificación y apoyo.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Abrucio (2021) y Cury (2021) permiten interpretar este acercamiento como parte del esfuerzo de coordinación de políticas en un país cuyos entes poseen autonomía y, simultáneamente, responsabilidades compartidas.

Sin embargo, la coordinación solo produce efectos cuando existe capacidad institucional para absorber el apoyo. Farenzena (2022) muestra que las diferencias de financiación y capacidad interfieren en las condiciones de actuación de los sistemas. Así, la asistencia federal puede ser necesaria, pero no sustituye la construcción de estructuras administrativas locales. La literatura específica del PAR refuerza esta interpretación. França (2015) muestra la relación del Plan con la gestión educativa y el régimen de colaboración, mientras Gumieiro y Militão (2021) revelan diferencias de implementación en municipios de distintos estados. El Plan presenta una estructura común, pero encuentra realidades administrativas diferentes.

La planificación aparece entonces como elemento mediador. Sousa y Cardozo (2019) muestran que el significado del PAR depende de la relación entre diagnóstico, prioridades y acciones. El instrumento tiene mayor potencial cuando no se trata solo como formulario, sino como proceso capaz de orientar decisiones. Esta cuestión conduce al papel de la gestión. Planificar exige organizar información, establecer responsabilidades, seguir acciones y realizar ajustes. El gestor no es únicamente ejecutor de una política formulada a otra escala; participa en la traducción de las directrices al contexto de la red.

La participación también aparece como dimensión relevante. Una planificación construida exclusivamente a partir de información administrativa puede dejar de percibir problemas cotidianos. La contribución de profesionales y comunidades puede ampliar el diagnóstico y otorgar mayor legitimidad a las prioridades. Ayres, Santos y Castioni (2024) añaden que el PAR puede analizarse en el contexto de las transformaciones del aparato del Estado. Esto significa que el instrumento no debe interpretarse únicamente como técnica de planificación. También participa en una determinada forma de organizar las relaciones entre Estado, redes de enseñanza y mecanismos de gestión.

La síntesis de las fuentes sugiere que el PAR presenta una doble posibilidad. Puede fortalecer la capacidad de planificación al organizar demandas y acercar apoyo técnico y financiero, pero también intensificar mecanismos de inducción y estandarización. La diferencia depende de cómo las redes se apropien del instrumento. Otro resultado de la revisión es la importancia del seguimiento. Una planificación que no retorna a los problemas identificados tiende a perder su función estratégica. El seguimiento permite verificar si las acciones corresponden a las necesidades y si los recursos produjeron los efectos esperados.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

La implementación depende, a su vez, de la continuidad. Los cambios educativos exigen tiempo y articulación. La formación profesional, la infraestructura y la gestión no producen resultados permanentes mediante acciones aisladas. La sostenibilidad de las políticas debe formar parte de la planificación desde su formulación. La discusión permite afirmar que el PAR no debe evaluarse solo por la cantidad de acciones o el volumen de recursos involucrados. La cuestión central es si el instrumento logra acercar necesidades, decisiones y capacidad de ejecución.

También es necesario observar la relación entre planificación federal y demás instrumentos de gestión. Integrarla con los planes educativos, el presupuesto y la planificación institucional puede aumentar la coherencia de las acciones. Cuando el PAR funciona aisladamente, se corre el riesgo de crear prioridades sin sustento en otros mecanismos administrativos. Su contribución puede ser mayor cuando se utiliza para fortalecer la capacidad de las redes y no solo cumplir exigencias administrativas. En ese caso, el diagnóstico se transforma en conocimiento, la planificación en decisión y el seguimiento en aprendizaje institucional.

La principal síntesis de la literatura es, por tanto, que el PAR tiene un potencial relevante dentro de la política educativa brasileña, pero no opera automáticamente. Sus resultados dependen de la articulación entre federalismo, financiación, capacidad institucional, planificación, gestión, participación y seguimiento.

5 Consideraciones finales

La revisión bibliográfica y documental permitió comprender el Plan de Acciones Articuladas como instrumento inserto en una arquitectura más amplia de planificación y coordinación de las políticas educativas brasileñas. Su existencia se relaciona con el desafío de articular diferentes niveles de gobierno en un sistema marcado por desigualdades de capacidad institucional y financiera. La discusión sobre federalismo mostró que cooperación y autonomía deben pensarse conjuntamente. Cury (2021), Abrucio (2021) y Farenzena (2022) ofrecen elementos para comprender que la descentralización no elimina la necesidad de coordinación nacional y mecanismos de apoyo a los entes subnacionales.

En la planificación, la literatura demuestra que el PAR puede organizar demandas, establecer prioridades y acercar las redes a mecanismos de asistencia técnica y financiera. Sousa y Cardozo (2019) y França (2015) ayudan a comprender esta dimensión articuladora del Plan. El análisis también reveló que la implementación constituye un punto decisivo. Gumieiro y

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

Militão (2021) demuestran que las acciones del PAR asumen características diferentes según los contextos locales. Esto significa que el diseño nacional debe interpretarse en relación con las capacidades y necesidades de las redes.

El principal desafío consiste en transformar el PAR en instrumento efectivo de planificación y no solo en procedimiento administrativo. Cuando las redes se apropian de él como espacio de análisis, decisión y seguimiento, el Plan puede fortalecer la capacidad institucional y acercar las políticas públicas a las necesidades educativas.

Referencias

ABRUCIO, Fernando. Coordinación federativa y políticas educativas en Brasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2021.

ADRIÃO, Theresa. Reformas educativas contemporáneas y políticas de gestión por resultados. Revista Educação & Sociedade, v. 44, n. 160, 2023.

AYRES, Magna Lenise Flores da Mota; SANTOS, Regina Gomes dos; CASTIONI, Remi. PAR: un instrumento de la reforma del aparato del Estado en educación. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 28, 2024.

BRASIL. Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Instituye el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación. Brasília, DF, 2007.

_____. Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. Conozca más sobre el Plan de Acciones Articuladas. Brasília, DF: FNDE, 2022.

_____. Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. Plan de Acciones Articuladas – Informe de Gestión 2022. Brasília, DF: FNDE, 2023.

_____. Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. Plan de Acciones Articuladas – Informe de Gestión 2023. Brasília, DF: FNDE, 2024.

_____. Ley n.º 12.695, de 25 de julio de 2012. Dispone sobre el apoyo técnico o financiero de la Unión en el marco del Plan de Acciones Articuladas. Brasília, DF, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educación y federalismo. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

FARENZENA, Nalú. Financiación de la educación básica en el Brasil contemporáneo. Porto Alegre: UFRGS, 2022.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/02/2026 | aceito: 04/03/2026 | publicação: 09/03/2026

FRANÇA, Magna. Plan de Acciones Articuladas (2007-2011): gestión educativa y régimen de colaboración. Revista Educação em Questão, Natal, v. 52, n. 38, 2015.

GUMIEIRO, Angela Hess; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Plan de Acciones Articuladas (PAR): acciones implementadas en municipios de los estados de Rio Grande do Norte, Pará y Minas Gerais. Revista Educação em Questão, Natal, v. 59, n. 61, 2021.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CARDOZO, Maria José Pires Barros. Planificación municipal: un análisis a partir del Plan de Acciones Articuladas (PAR) en el estado de Maranhão. Revista Exitus, Santarém, v. 9, n. 3, p. 197-222, 2019.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.