

UNIDAD NÚMERO DOS

LA PLANIFICACIÓN Y LA EDUCACIÓN

OBJETIVOS:

1. Interpretar la causa por la cual se considera que la planificación de la educación abarca una temática más amplia y compleja que únicamente la pedagogía.
2. Describir la evolución histórica de la planificación de la educación.
3. Describir los ámbitos de la planificación de la educación.
4. Justificar la aplicación práctica del concepto de planificación integral de la educación.
5. Identificar las características de los diversos enfoques de la planificación educativa (Administrativo; socioeconómico; técnico-pedagógico).

La educación como una de las áreas de influencia por parte del Estado ha sido objeto de planificación sectorial y se encuentra integrada a los planes nacionales. El desarrollo histórico de la planeación educativa en América Latina, así como las características propias del planeamiento de la educación en diferentes niveles es objeto de consideración por parte de los autores aquí citados. Este material representa la visión tradicional o clásica del planeamiento educativo y que todavía se practica en nuestros países. Nuevas formas y estilos de planeación que se comienzan a practicar desde una perspectiva moderna de la administración, educativa, serán estudiadas en otra unidad.

El planeamiento de la educación

Concepto y enfoques

A partir de las precedentes puntualizaciones sobre planificación en general, nos resultará más hacedero situar el tema del planeamiento de la educación. Como antes dijimos, se trata en principio de aplicar a un área de la actividad humana criterios racionales en cuanto a la organización de la acción.

En el Seminario Interamericano sobre el Planeamiento Integral de la Educación (Washington, 1958) fue definido así: "El planeamiento integral de la educación es una proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y en etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país".

A partir del encuentro de Washington, la idea del planeamiento integral de la educación ha sido adoptada por todos los países americanos, pero ha ido evolucionando en distintas direcciones, de modo que en la actualidad podemos decir que se enfoca desde diversos

puntos de vista.

Los esquemas de que se habla son planteamientos complementarios y no excluyentes, dado que se trata de un proceso muy rico en matices, y -tal como lo muestra la definición transcrita- muy complejo y susceptible de posteriores desgloses.

La definición de Washington consideró todos los aspectos que pueden ser abarcados por el planeamiento; incluyó los objetivos y los métodos; aludió expresamente a un tipo de planificación, la llamada democrática, esto es, la que significa planificar con la gente y no solo para la gente.

Pero está claro que tomar una idea tan amplia, y querer convertirla en operaciones concretas sobre una realidad a su vez tan compleja como el sistema escolar, debía conducir a que se desglosaran distintos esquemas con objetivos diversos. Consideramos que pueden sintetizarse en tres los posibles planteos: 1. un enfoque de carácter administrativo; 2. un enfoque socioeconómico; 3. un enfoque técnico-pedagógico. Pasaremos ahora a tratar de cada uno de ellos.

EL ENFOQUE DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

En el citado Seminario de Washington y en reuniones posteriores, se señaló como característica de la administración escolar latinoamericana una "excesiva fragmentación y desconexión entre los servicios administrativos encargados de orientar y dirigir la enseñanza en cualquiera de sus grados y ramas". A lo cual podríamos añadir los conocidos juicios acerca de la superposición de funciones, de la rigidez reglamentaria, del exceso burocrático, de la frondosidad de organismos, etc.

Pareció que estos antiguos males podían remediarse mediante la aplicación de principios y métodos de planificación administrativa que ya habían revelado su eficacia cuando fueron empleados por empresas privadas. Por lo tanto, en varios países se acogió la idea de planificación aplicada a la enseñanza como medio para agilizar y reordenar la administración.

Desde el punto de vista administrativo, la planificación se apoya en principios generales de organización y administración según los cuales, como actividad de previsión, el planeamiento está unido indisolublemente con la adopción de decisiones acerca de los mejores cursos de acción para alcanzar objetivos. Considerado, pues, como instrumento de eficiencia administrativa, el planeamiento puede definirse como "el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr objetivos" (Jiménez, 1963:100); o como lo define el profesor norteamericano J. M. Pfiffner (citado por Jiménez, pág. 102): "la planificación, cuando se aplica a la administración comprende el proceso de asegurar la realización de todos los hechos dentro de los límites del tiempo, distancia y poder humano, y encauzar tales hechos hacia la solución de los problemas administrativos correspondientes"

Si intentáramos precisar objetivos a partir de estas definiciones de carácter administrativo del planeamiento, nos centraríamos evidentemente en los aspectos de racionalización del proceso; pero además es fácil comprender que en los casos de países con una administración escolar deficiente, este enfoque del planeamiento de la educación es el punto de partida de cualquier otro tipo de planeamiento.

Podríamos señalar, pues, los siguientes objetivos:

1. Eliminar obstáculos a la adopción de decisiones racionales.
2. Aumentar la flexibilidad de los procedimientos administrativos.
3. Evitar la superposición de funciones.
4. Ejecutar las tareas con economía de tiempo y de esfuerzos.
5. Asegurar la continuidad administrativa de la política educativa.
6. Facilitar el control de la gestión en los distintos niveles.
7. Aprovechar al máximo los recursos materiales y humanos disponibles.
8. Asegurar la satisfacción de las necesidades en forma más funcional.

En síntesis, si consideramos el sistema educativo desde el punto de vista de su organización y administración, la idea de planeamiento integral de la educación se convierte en un instrumento que permite la programación detallada de las operaciones corrientes y facilita a los funcionarios la adecuada organización y distribución de funciones, de tal modo que puede sintetizarse en la siguiente expresión: "Planificar administrando y administrar planificando". El planeamiento pasa así a formar parte del proceso mismo de la administración.

EL ENFOQUE DE CARÁCTER SOCIOECONÓMICO

Este segundo planteo del planeamiento educativo, como parte de la planificación general del desarrollo e instrumento de la política socioeconómica, es quizá el más reciente.

Su origen, como hemos apuntado antes, se halla en los estudios de economía de la educación, que se propusieron medir el "rendimiento" de la enseñanza, y la posibilidad de incorporar las variables sociales a los planes generales de desarrollo. Principia al considerarse la educación como inversión de capital social básico y no solamente como bien de consumo.

La definición que podríamos dar a partir de este enfoque sería: la aplicación de los métodos y técnicas de análisis y previsión a los aportes que hace el sistema educativo al plan de desarrollo económico-social.

Este enfoque, a su vez, puede desglosarse en dos: el primero acentuaría los criterios de carácter económico en cuanto a objetivos, métodos y técnicas del planeamiento de la educación, y el segundo, de matiz sociológico, insistiría en el papel social de la educación.

Consideremos en primer término el enfoque a partir de criterios económicos. Se nos presentan aquí dos tipos de dificultades:

1. La discusión, de tipo ideológico, acerca de la relación entre la educación formal y la estructura económica; es decir, si la educación debe subordinar sus objetivos a la economía. Esta objeción ya ha sido en gran parte superada.
2. La dificultad de encontrar la técnica adecuada para relacionar el planeamiento de la educación con el planeamiento general.

En cuanto a este segundo aspecto, sería preciso describir los distintos métodos. Nos contentaremos con los más importantes:

1 Método de "previsión de las necesidades de mano de obra".

Esta perspectiva considera al sistema educativo como el encargado de proporcionar conocimientos teóricos y prácticos a la mano de obra que se integra en el proceso de producción. El planeamiento demuestra su eficacia cuando, para alcanzar este objetivo, consume una cantidad adecuada de los recursos disponibles, de tal modo que no disminuya el ritmo del plan de desarrollo. Existen varios procedimientos para calcular las necesidades futuras de mano de obra, pero el método en sí encierra serias limitaciones:

- a. Es difícil prever exactamente las necesidades de mano de obra a largo plazo, mientras que el planeamiento de la educación no puede alcanzar sus objetivos en menos de quince a veinte años, a no ser que se opere con los alumnos que ya están dentro del sistema escolar.
- b. La instrucción requerida por los distintos oficios cambia rápidamente debido al progreso técnico.
- c. Las necesidades sociales de educación no se limitan a la formación de mano de obra para la economía.

2. Método de la relación educación-rendimiento.

Aquí se tiene en cuenta la cantidad de alumnos que terminan estudios en los diferentes niveles y el número de personas instruidas, y se los relaciona con la producción nacional de bienes y servicios, sin calcular las necesidades de mano de obra.

La dificultad común a ambos métodos es que se supone que un rendimiento económico dado requiere una cantidad determinada de mano de obra o personal con un grado específico de preparación, cuando en realidad hay un considerable margen de sustitución posible del trabajo por el capital, de modo que puede fluctuar la necesidad de mano de obra en cantidad y calidad, según sea el tipo de tecnología que se decida aplicar.

3. Método de Evaluación de los recursos humanos.

Algunos incluyen este método dentro del enfoque económico, en tanto que otros lo sitúan aparte, por cuanto al hablar de capacitación de recursos humanos se incluyen, junto con la formación profesional, otros aspectos que hacen al nivel de vida general: vivienda, alimentación, vestido, etc. En algunos documentos se llega a hablar de planificación de los recursos humanos como sinónimo de planeamiento de la educación; por lo menos, este es un sector de aquella.

Lo importante es tener en cuenta, tanto desde el punto de vista económico como desde el pedagógico, que el producto de la educación, o sea el individuo que procede el sistema escolar, debe estar capacitado no solo para la satisfacción de inquietudes personales, sino también para integrarse eficazmente en la estructura económica en un momento dado de su desarrollo.

Enfocado ahora desde el punto de vista social, el planeamiento de la educación es

considerado como un instrumento que permite reordenar el aporte de la enseñanza desde dos aspectos:

a) Relación entre el sistema educativo como tal y la estructura social.

En particular, cuando se trata de países en que el proceso de desarrollo requiere cambios estructurales profundos, los sociólogos esperan que la educación formal contribuya al cambio de actitudes de la población, que favorezca la movilidad social; en otros términos, se preocupan por definir el papel de la escuela como agente de cambio social. En los países llamados subdesarrollados, la educación es conservadora del sistema de estratificación social existente, y precisamente los desniveles socioeconómicos impiden que la igualdad teórica de oportunidades educativas alcance a los grupos menos favorecidos.

Ciertas investigaciones acerca del papel de la escuela como agente de movilidad ascendente (Anderson, 1961) indican que la demanda educativa, definida como nivel de aspiración tanto de la sociedad como del individuo, no está limitada solamente por las capacidades de cada sujeto, sino que factores de clase social, de grupo de compañeros y de las restantes instituciones en que participa el alumno determinan sus aspiraciones subjetivas en materia de educación.

Al sociólogo le preocupa cuál pueda ser el papel de la escuela en cuanto a favorecer la integración social, ya que precisamente los cambios producidos por la industrialización conspiran en cierta medida contra la solidaridad social.

b) La institución educativa en sí misma, como cualquier institución social. Desde este ángulo, la sociología considera qué cambios deben sufrir la relación entre maestro y alumno (o pautas de liderazgo), los sistemas de trabajo en el aula, los criterios de selección y de promoción; además de considerar los servicios educativos en su aspecto de organizaciones burocráticas.

Si el punto de vista económico sobre el planeamiento de la educación resulta parcial, no puede decirse otro tanto del enfoque sociológico. Aquí la dificultad reside más bien en la posibilidad de realizar investigaciones empíricas que permitan cuantificar y definir los reajustes a que deben someterse el sistema escolar y cada escuela a fin de insertarse eficazmente en la estructura social.

Para concluir este apartado, veamos los objetivos que pueden atribuirse al planeamiento de la educación a partir del enfoque socioeconómico:

- a) Contribuir a la formación de la actitud económica.
- b) Descubrir, orientar y capacitar los recursos humanos.
- c) Incrementar la eficiencia y la productividad de la mano de obra.
- d) Favorecer la cohesión social.
- e) Elevar el nivel de vida.
- f) Acelerar la movilidad social.
- g) Incrementar la creatividad y el espíritu de innovación.

Como puede apreciarse, estos objetivos serían complementarios con los propuestos antes desde el ángulo administrativo.

EL ENFOQUE DE CARÁCTER TÉCNICO-PEDAGÓGICO

La tarea de los educadores, una de las más antiguas del mundo, se ha conservado como una artesanía casi hasta nuestra época. Se han aplicado escasamente en ella los descubrimientos de las ciencias sociales, los instrumentos y técnicas modernos; salvo los recientes ensayos con las llamadas teaching machines, puede decirse que la revolución tecnológica no ha llegado a la escuela.

Incluso la llamada escuela nueva -ya vieja de cincuenta años- y sus criterios de renovación metodológica no se han extendido ni con mucho hasta donde era dable esperar. En tanto, ciertos cambios demográficos, la urbanización acelerada y a las nuevas exigencias socioeconómicas parecen haber cambiado de tal modo lo que se espera de la escuela que toda la metodología moderna resultaría insuficiente.

La llamada crisis del currículum, en particular en la escuela media, punto crucial de la situación educativa en todo el mundo, inquieta a todos los educadores. Durante años, por lo menos hasta la difusión de la idea del planeamiento de la educación, se habló insistentemente en caso todos los países de reforma de planes y programas, como se percibe en una cantidad de publicaciones internacionales. El tema de la reforma de planes y programas ponía el acento en ciertos aspectos cualitativos: criterios de selección de contenidos, nuevos métodos de enseñanza y de evaluación del trabajo escolar. Para los educadores, toda esta perspectiva fue trasladada en cierta medida al planteo del planeamiento de la educación.

Hemos dicho ya qué difícil es para el pedagogo superar ciertas deformaciones profesionales y enfocar su cometido con criterios que amplíen su visión y rebasen los estrechos límites de la sala de clase. No se discute que el cometido del pedagogo sea atender a la calidad de lo que hace; pero sin duda el mayor enemigo de la calidad es la rutina y los criterios estrechos. El auténtico cambio llegará a la escuela cuando esta acepte la vigencia de una nueva sociedad y se disponga a satisfacer las nuevas exigencias.

Puestos a definir el planeamiento de la educación a partir del enfoque técnico-pedagógico, diríamos que es la aplicación de los principios, métodos y técnicas de la investigación científica a la realidad educativa, a fin de evaluar la situación actual, prever las exigencias futuras e intervenir para alcanzar objetivos determinados en plazos definidos y con los recursos humanos y materiales disponibles.

Esta definición, aparte de los aspectos que tiene en común con las otras dos, pone el acento, por supuesto, en el aspecto profesionalización y tecnificación del trabajo docente como tal, lo cual es a la vez exigencia de nuestra época y, por otra parte, responsabilidad específica de la institución escolar, que no puede eludirse legítimamente.

Los objetivos atribuibles al planeamiento de la educación desde este ángulo, pueden enunciarse así:

- a) Superar la improvisación en la labor docente.

- b) Atender adecuadamente las necesidades individuales de un número creciente de adolescentes y niños.
- c) Elevar la productividad del sistema educativo, suprimiendo las causas pedagógicas de la deserción y repetición.
- d) Mejorar los métodos e instrumentos de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación.
- e) Economizar el tiempo de docentes y alumnos y los esfuerzos inútiles.
- f) Adecuar realmente el cometido de la escuela a las necesidades de los educandos y de la estructura socioeconómica.

Aunque podrían enumerarse otras series de objetivos, será suficiente comprender que la racionalización y la tecnificación de la profesión de enseñar no pueden sino redundar en una economía de esfuerzos y un mejor aprovechamiento de los medios disponibles, de modo que realmente se pueda dar mejor educación a más gente en menos tiempo.

La complementariedad de los tres enfoques expuestos salta a la vista. En realidad, ninguno de los tres separadamente abarca las múltiples facetas del sistema educativo; y los tres necesitan alternar sus puntos de vista para no caer en deformaciones unilaterales.

El sistema escolar debe ciertamente ajustar su funcionamiento a las exigencias de una administración moderna y orgánicamente funcional; debe, por tanto, aplicar principios de planeamiento en todos los niveles en que se adoptan decisiones, desde las Secretarías o Ministerios de Educación hasta la dirección de las escuelas. La planificación administrativa suprimirá la irracionalidad en los gastos, en los trámites, en el destino y el aprovechamiento del personal.

Pero no es suficiente reorganizar la administración escolar, aunque ello sea un supuesto previo indispensable; es preciso considerar tanto el sistema escolar -la totalidad- cuanto cada escuela en particular- la institución concreta- como entroncadas en una estructura más amplia: la realidad socioeconómica. Planificar, desde el punto de vista económico-social, significa pedirle al sistema escolar que capacite a los individuos para integrarse eficazmente en el proceso de la producción, que favorezca la adopción de nuevas actitudes, etc.; en suma, que tenga en cuenta la interrelación de factores que giran en su torno como exigencias de la sociedad hacia la escuela y limitaciones que aquella impone a esta.

Finalmente, desde el punto de vista de la relación pedagógica (maestro-alumno, maestro-pequeño grupo), o sea no ya a nivel sociológico, sino psico-social, es indudable que planificar las operaciones que se realizan cotidianamente, investigar la realidad de lo que sucede y aplicar criterios científicos en la conducción de los procesos de enseñanza-aprendizaje y en la evaluación de los logros, resulta ya una tarea ineludible.

RESUMEN:

En aplicación del concepto de que la planificación es un instrumento general de racionalidad, utilizable en cualquiera de los sectores de la actividad humana, este tema desarrolla el empleo de este concepto en el ámbito de la educación. Debe prestarse especial atención a la definición que se transcribe en el texto, elaborada en el Seminario de Washington de 1958, y

que sigue siendo la más amplia y completa; se destacan en ella primeramente los aspectos específicos de racionalidad instrumental que ya conocemos, pero además se establecen explícitamente sus conexiones con los aspectos de fondo y con las metas de desarrollo.

A continuación el texto enuncia y detalla los tres enfoques principales como puede entenderse el planeamiento: el de carácter, administrativo, el de perspectiva socioeconómica (que en textos posteriores se denomina "político"), y el punto de vista técnico-pedagógico. El primero, exclusivamente instrumental, corresponde al núcleo esencial de la planificación estrictamente considerada: por eso, lo dicho en este punto podría perfectamente leerse con referencia a otros sectores sociales, reemplazando "educación" por "salud", o "agricultura", o "industria", etc.

En cambio, los otros dos enfoques son específicos de la educación como tal. Podrían leerse perfectamente desde el punto de vista sistémico, entendiendo que el enfoque "socioeconómico" (o político) responde a las características de un sistema abierto, es decir, a su ubicación y sentido con respecto a su ambiente externo; en tanto que el enfoque "técnico-pedagógico" corresponde al análisis de la "caja negra", a los elementos y mecanismos que hay dentro mismo del sistema y que deben funcionar de tal modo que éste cumpla con las funciones que de él se esperan.

Definición de planificación de la educación

Se debe tener claro que cualquier definición que se haga de la planificación de la educación implica tomar en cuenta y partir de lo que es el desenvolvimiento de otros campos de las ciencias sociales.

En efecto, el desarrollo de concepciones teóricas, de métodos y técnicas diversas en otras disciplinas, especialmente en la economía, la psicología industrial y social, la administración de empresas, la política, etc. influyó en la configuración de la planificación de la educación, tal y como ésta se desarrolló en América Latina.

Esta diversidad de confluencias en la disciplina planificadora hizo que la dirección y orientación de la educación fuera modificada por los estados y, además, fue fundamental para que se realizara el desplazamiento del pedagogismo, cuyos enfoques condicionaban la temática educativa. Esto no significó que el pedagogismo se eliminara o se tratase de eliminar. Antes bien, se le incorporó dentro de la temática de la planificación. Veamos esto con más detalle.

Antes del advenimiento de la planificación de la educación, el pedagogismo centralizaba y mediatizaba, en la práctica y en la teoría, la temática educativa. El pedagogismo educativo postula que el desarrollo de las potencialidades del ser humano es básico en el proceso de la educación. También, en él se resalta la relación del educando con su ambiente natural y socio-cultural, en vista de lo que esta relación aporta en el crecimiento del sujeto y en vista de una inserción adecuada de éste en el mundo natural, social y cultural.

Esas tesis las podemos identificar en las diversas corrientes pedagógicas, tales como el naturalismo, el racionalismo, el psicologismo, el reconstruccionismo, etc. Pero, ¿qué entender por pedagogismo? Básicamente, el pedagogismo consiste en dar un gran énfasis a la metodología y a los recursos para organizar la enseñanza. La expresión más reciente de esta

manifestación la tenemos en el enfoque tecnológico de la educación, desarrollado en USA y cuya expresión más influyente en nuestro medio es el denominado diseño de instrucción. (Cabe aclarar que en lo que en nuestro medio latinoamericano se ha denominado corrientes pedagógicas, en los EE.UU. recibe el nombre de "concepciones del curriculum").

Se puede afirmar que la concepción de base que sustenta la planificación de la educación modifica y da otro significado al núcleo de la pedagogía. Mientras ésta se centra, en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, la planificación se centra en las relaciones estructurales de los diversos componentes de la educación (entre ellos los procesos de enseñanza y de aprendizaje) y en las relaciones estructurales de la educación con otros sectores (producciones, ambiente natural, salud, etc.).

Ahora bien, ¿de dónde le viene esa orientación a la planificación de la educación? Esta es una interrogante crucial cuya respuesta ya permite comprender los fundamentos de la praxis planificadora en nuestro medio. La respuesta concreta a esta pregunta no es simple. Debemos realizar todo un recorrido para lograr dicha respuesta. Iniciamos este recorrido haciendo un recuento de las diversas conceptualizaciones que existen sobre la planificación de la educación. Enumeraremos una cantidad de términos: planificación integral de la educación, planificación regional de la educación, planificación participativa de la educación, planificación parcial de la educación, planificación sectorial de la educación, planificación de la educación en el contexto del desarrollo rural integrado, planificación de la educación a corto, mediano y largo plazo, planificación educativa participativa e intersectorial, planificación de la educación según recursos humanos, planificación de la educación según las demanda social, planificación sistémica de la educación, etc.

Intencionalmente hemos arrojado esta frondosa terminología para que meditemos sobre ella y nos preguntemos qué se nos quiere decir con toda esa adjetivación, hacia dónde se apunta con tanto adjetivo, cuál es su referencia empírica. En relación con esta última interrogante, cabe apuntar que el trabajo de delimitar, caracterizar y analizar el referente empírico al que aluden los adjetivos es ya en sí laborioso y es función no de un solo profesional (el educador), sino de un equipo interdisciplinario de profesionales.

Por otra parte, cuando hablamos de referente empírico nos referimos al objeto que se está planificando. En este sentido, se podría decir que este objeto es obvio, que es la educación. Mas no es así, el objeto podría ser la educación. Pero ¿Qué de la educación? ¿Todo el sector?, ¿El sector y sus relaciones con otros sectores? ¿un nivel de la educación?, ¿la educación para áreas urbanas?, ¿la educación para áreas rurales?, etc. etc.

Otro punto que salta, y que hace complejo cualquier intento simplificador por dar una definición de la planificación mediante una fórmula, está relacionado, primero con el condicionamiento que impone la metodología que se use para planificar, y , en segundo lugar, por el hecho de que el objeto sea más o menos simple y más o menos complejo. Este aspecto ya se planteó en un tema anterior (Planificación y objetos de planificación). Pero, ahora nos interesa volver sobre él. Supongamos que se quiere realizar un proceso de planificación educativa participativa e intersectorial. El objeto por planificar es la educación como sector, más sus relaciones con otros sectores (intersectorial). Se plantea un proceso metodológico participativo y un objeto complejo. En este caso, la metodología hace más laborioso el proceso

que si se estuviese realizando una planificación implantada por un equipo técnico en un área determinada.

RESUMEN:

Este material no ofrece una definición del planeamiento de la educación, pese a su título. Pero proporciona acotaciones muy útiles para delimitar su sentido preciso. Comienza para ello ubicándolo en el campo de las ciencias sociales y de sus aplicaciones en la funciones de conducción de las sociedades. Habría que observar que, si bien es cierto que las concepciones teóricas y los desarrollos aplicados de todas las disciplinas citadas han influido "en la configuración de la planificación de la educación" en América Latina, muchas veces se produjo lo contrario: porque el planeamiento de la educación es en nuestro continente históricamente anterior, no a la planificación económica, pero sí a la de otros sectores sociales como la salud, la ciencia y la "cultura" en sentido general.

El texto pasa luego a efectuar una observación sumamente importante: que gracias a la planificación, se ha hecho palpable que la educación no se limita a "lo pedagógico", sino que es un sistema complejo que va mucho más allá de la relación interpersonal entre maestro y discípulos. Por eso es que, allí donde ha sido bien comprendido, el planeamiento de la educación ha acabado con las meras "reformas" educativas (generalmente, reformas "de planes y programas" que tantas veces se han intentado y hasta realizado sin que se percibieran verdaderamente sus frutos, porque se daban en una especie de "vacío" social, político y económico. La educación como actividad esencial de toda sociedad consta de muchas facetas y elementos, y las ciencias que la estudian son también múltiples y variadas: no se limitan a la pedagogía.

Conceptos y características del planeamiento de la educación

Carlos H. Lépez J.

El planeamiento de la educación sirve a un doble propósito, y puede interpretarse desde el punto de vista de la teoría de sistemas.

En efecto, el primer sentido o propósito del planeamiento significa que el sistema educativo debe responder cada vez mejor a las exigencias de la sociedad, por ser un sistema abierto que recibe sus insumos de su entorno a cambio de devolverle ciertos resultados; que es lo que algunos llaman eficiencia externa y que podría denominarse sencillamente eficacia (esto es, capacidad de producir los efectos esperados).

El segundo sentido o propósito se refiere a que el planeamiento contribuye a la eficiencia interna (que sencillamente es eficiencia), es decir, a la manera como el sistema educativo es capaz, mediante sus estructuras y mecanismos propios, de producir dichos resultados al menor costo posible, utilizando de la mejor manera los recursos de que dispone.

La planificación es "un proceso coherente y científico en el que se aplica un conjunto de

técnicas, métodos y conocimientos para alcanzar objetivos preestablecidos en planes a corto, mediano y largo plazo". Supone una secuencia de fases, etapas y pasos interrelacionados y dirigidos hacia un objetivo común, y es un proceso científico debido a que requiere la aplicación de principios, métodos y técnicas probadas y con una base teórica. Los objetivos preestablecidos permiten prever lo que se pretende hacer a futuro; es decir, permiten orientar la acción hacia una dirección deseada. De esta forma se evita ser sorprendidos por lo imprevisto o por el azar. Estos objetivos se enmarcan en un contexto espacio-temporal caracterizado por períodos cortos, medianos o a largo plazo. Los objetivos se concretan en planes que se pueden subdividir en programas y proyectos.

Es importante recalcar que para que sea exitosa la labor de quien administra o ejecuta una actividad, debe tener presente los objetivos preestablecidos en los planes, programas o proyectos que involucra.

Dentro de una planificación los conceptos de plan, programa y proyecto se entienden de la siguiente manera:

Plan: Se trata de la presentación de un curso de acciones donde figuran las conclusiones del diagnóstico, las políticas, los objetivos generales, las metas y los plazos por cumplir.

Programa: Se trata del desglose de los objetivos del plan en objetivos más específicos, con especificaciones operativas e incluye varios proyectos.

Proyecto: Se trata de un desglose operativo del programa, que incluye básicamente objetivos, actividades y responsables; tiene un alcance más limitado que el programa en aspectos sectoriales y según el ámbito geográfico.

Además de considerarse los objetivos en los planes, programas o proyectos, el proceso de planificación consta de las siguientes fases, las cuales serán analizadas posteriormente:

El diagnóstico

La determinación de objetivos

La elección de estrategias

La ejecución del plan

La evaluación de los resultados y mecanismos de ajuste.

Teniendo presente lo que se entiende por planificación en términos generales, es oportuno aclarar lo que se debe entender por planificación de la educación. Su definición es difícil por tratarse de un proceso complejo que involucra varios aspectos y que puede enfocarse de diferentes maneras. Así que teniendo presente esta dificultad se puede decir que la planificación de la educación es: " Un proceso de previsión y determinación de necesidades educativas, en el que se racionaliza la utilización de recursos materiales y humanos, con el fin de lograr los objetivos propuestos"

Al considerar la planificación como un proceso, se le atribuye un carácter dinámico, en virtud del cual, se parte de una visión total del sistema educativo hasta la instalación y

funcionamiento de los centros educativos, o de los programas y proyectos que en ellos se desarrollen.

Por necesidad educativa se entiende una discrepancia entre una situación presente y otra que se considera necesaria o deseable. La previsión de estas necesidades parte del conocimiento y evaluación científica de una realidad concreta. Una vez detectadas por medio de su diagnóstico las discrepancias entre la situación presente y la deseada, es indispensable asignar los recursos disponibles: presupuesto, equipamiento, planta física, personal docente, administrativo. Así mismo, es importante lograr el respaldo y participación de estudiantes, padres de familia y miembros de la comunidad, a fin de alcanzar los objetivos preestablecidos.

La necesidad de la planificación de la educación se justifica por medio del reconocimiento del papel que desempeña la educación como sector de la sociedad. Como tal, la educación contribuye al desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad, atendiendo la formación y capacitación de sus recursos humanos.

La convicción de que el nivel educativo de una sociedad incide en su desarrollo socioeconómico, significa que sin una educación adecuada, los planes de desarrollo de la sociedad no podrán alcanzar los avances requeridos. Hecho reconocido una vez más en 1995 con la reunión de Presidentes Iberoamericanos en Bariloche, Argentina.

En este sentido, la educación requiere una dirección definida y objetivos claros que le permitan desarrollar su acción, no como sector aislado, sino dentro del contexto de la política general del Estado o la sociedad que la sustenta. Desde esta perspectiva, la planificación de la educación se convierte en un aporte sectorial a la planificación general que integra todos los esfuerzos que se realizan en cada sector de la sociedad.

Por otra parte, la planificación de la educación se justifica por su aporte a la solución de los diversos problemas que aquejan a las instituciones educativas. La planificación de la educación se convierte, así, en un medio para solucionar los diversos problemas que se presentan en la institución.

Entre las ventajas de la planificación se pueden enumerar las siguientes:

Elimina la incertidumbre.

Permite establecer prioridades para el financiamiento.

Implica una secuencia entre la política y los planes, programas y proyectos.

RESUMEN

La planificación de la educación constituye un intento por orientar las acciones, a partir de una realidad concreta, hacia una dirección deseada. Esta dirección está señalada por un conjunto de objetivos preestablecidos que se alcanzan mediante la racionalización del empleo de los recursos materiales y humanos disponibles. Así, la planificación de la educación se convierte en una de las actividades humanas más importantes para evitar la dispersión y pérdida de esfuerzos y la no consecución de objetivos institucionales del programa o proyecto que se desarrolla a ese nivel.

Se reconoce que la educación es una de las empresas de mayor magnitud e importancia para la política general de un país. En este sentido su planificación se considera necesaria como aporte al desarrollo de la sociedad.

También se reconoce que la planificación de la educación es aplicable a la realidad institucional, por lo que se considera necesaria para la solución de problemas y la previsión de necesidades a este nivel. Y ofrece las siguientes ventajas: Elimina la incertidumbre, Permite establecer prioridades para el financiamiento, Implica una secuencia entre la política y los planes, programas y proyectos.

Desarrollo Histórico del Planeamiento Educativo

María J. Martínez

La difusión de la idea de "planeamiento integral de la educación" en América Latina, tiene una fecha precisa: comenzó con el Seminario sobre dicho tema celebrado en Washington en 1958, bajo los auspicios de la UNESCO y de la OEA. A su vez, este Seminario se realizó en aplicación de acuerdos tomados en la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina, celebrada en Lima, 1956.

La idea del planeamiento de la Educación provino de Europa, donde tenía antecedentes desde 1946, como planificación de la infraestructura y de la formación de personal; eran planes parciales, a corto o mediano plazo, debidos a la escasez de los recursos para satisfacer necesidades de sistemas escolares prácticamente destruidos por la guerra. Inmediatamente, concluida la reconstrucción de los sistemas, se inicia una fase de "uncimiento" de la educación a la economía, utilizándose técnicas de planificación enfocadas a la capacitación de mano de obra para la economía de expansión.

En América Latina, en cambio la idea adquirió ciertas características especiales:

- a) Se habló de planeamiento integral de la educación: la aplicación del esfuerzo de racionalización de la acción a todos los niveles, sectores y componentes del sistema educativo de cada país. Era un esfuerzo global, que superaba la idea vigente de "reforma de planes y programas".
- b) Se explicaba, como aspecto de la "integralidad", la conexión problemática entre la escuela y la sociedad (temática de los objetivos de la educación).
- c) Se proponía que los problemas de la educación recibieran un tratamiento interdisciplinario: se hablaba de incorporar a las tareas del planeamiento a otros profesionales (economistas, sociólogos, psicólogos...) aparte de los pedagogos.
- d) Se insistía en la utilización de técnicos de investigación científica para estudiar los problemas de la educación, y se recalca la necesidad de cuantificar mediante el uso de estadísticas confiables.

El antecedente inmediato fue el "Proyecto Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina" (1956-1966).

La insistencia de los responsables en este proyecto, patrocinado por la UNESCO, en aplicar y difundir las técnicas del planeamiento, "parece representar una innovación importante y de la mayor trascendencia en la evolución educacional de América Latina" según palabras del Informe de la Comisión de Evaluación presentado a los Ministros reunidos en 1966 en Buenos Aires. (Junio 20-30, pág.19).

Desde luego, como en Europa, la innovación se sustentaba en la necesidad de racionalizar el empleo de recursos escasos, ante la creciente demanda de educación originada en la presión demográfica. La propuesta vino de organismos internacionales que de inmediato dedicaron ingentes esfuerzos para capacitar al personal necesario y para lograr la aceptación de la propuesta en los distintos países.

Los innovadores, que aparecían en aquel momento como agentes de cambio, eran los expertos internacionales que llegaban a los distintos países en misiones de asistencia técnica. Y los destinatarios eran los administradores de la educación (funcionarios), los pedagogos, los funcionarios de Hacienda y los políticos.

La propuesta en un primer momento, no encontró un ambiente demasiado entusiasta: ni pedagogos, ni administradores, como grupos, se caracterizan por su espíritu innovador. Los funcionarios de hacienda, los responsables de la distribución de los presupuestos, etc. se mostraron más interesados, ya que la "racionalización" de los gastos de la educación coincidían con sus preocupaciones. De hecho, para 1960-62 el "planeamiento integral de la educación" había logrado concentrarse en una oficina perdida entre los organigramas de la Secretaría o Ministerio correspondiente sin una jerarquía determinada, con grandes limitaciones, variedad de funciones por lo que no lograba un impacto en lo que sucedía.

Hacia 1962, se celebra en Chile una reunión de Ministros de Educación y Economía en la época cuando se inicia la "primera década del desarrollo". A la idea del crecimiento económico, y a la imperiosa necesidad de impulsarlo por medio de la planificación, se le asocia la idea del cambio: cambio de estructuras, cambio en los niveles de vida. La salud, la vivienda, la educación, pasan a formar parte de los "sectores sociales" de los planes de desarrollo económico. Se considera que el aumento de la productividad y de la riqueza del país está en estrecha conexión con los niveles de vida de la población. La educación, por lo tanto, pasa a ser una preocupación de los economistas: no se trata ya de un gasto sino de una inversión reproductiva. Es decir, que descubren el planeamiento de la educación, e incluyen a ésta en los planes de desarrollo como plan sectorial. La idea recurrente es siempre la necesidad de racionalizar el empleo de los recursos. Los economistas empiezan a considerar que invertir en educación puede ser un buen negocio y oficializan el Planeamiento de la Educación.

Pasó la década del desarrollo dejando un saldo de aspectos positivos y negativos. Hacia 1970, el estado de la cuestión que nos ocupa puede resumirse como sigue:

El planeamiento integral de la educación, en su segunda etapa a partir de 1962, había tropezado con problemas difíciles. Oficializado por los economistas, incorporado como sector educación a los planes de desarrollo, se tropezaba siempre, la hora de ejecutar los planes y proyectos, con "la administración". Los administradores del sistema formal de la educación constituyen, dentro de la burocracia estatal, un cuerpo con características propias: una maquinaria difícil de movilizar, resistentes a los nuevos enfoques y a las nuevas técnicas que

habían enriquecido el planeamiento educativo apoyado por los economistas.

Sin embargo, por todas partes las administraciones se enfrentaban, cada vez con más acuidad, a la demanda creciente por parte de los usuarios de la educación y a la perpetua insuficiencia de fondos. Por otro lado, los responsables nacionales e internacionales del financiamiento, antes de otorgar subvenciones o préstamos, exigen con creciente insistencia una racionalización administrativa: mayor claridad y precisión antes de adjudicar fondos (uso de técnicas como el "presupuesto por programas", el análisis de costo-beneficio, el PERT, recortes de la burocracia, etc.).

Así pues, políticos y administradores, que se resistían a planificar en serio, pues se sentían muy cómodos con medidas discrecionales para propósitos demagógicos, tropiezan cada vez más frecuentemente con acusaciones de despilfarro e ineficiencia. La presión de los grupos responsables de las finanzas provoca el epigénesis siguiente: Los administradores "descubren" a su vez el planeamiento integral de la educación, y lo incorporan como parte integrante de la administración normal, en cuanto favorece la adopción de decisiones racionales y conduce a modernizar el gobierno de la educación. Los enemigos de ayer hacen las paces: la idea del planeamiento de la educación se complejifica, se expande nuevamente, y gana otro sector de los involucrados en los sistemas de educación. Pero la recurrencia sigue siendo el conflicto entre necesidades crecientes y fondos insuficientes.

Hasta este punto, pues, de los grupos que giran en torno a la problemática educativa, los planificadores han conquistado a los economistas, los políticos y los administradores. Paradójicamente, todavía encuentran un foco de resistencia en los pedagogos. En el ambiente de las universidades, "Escuelas de Educación", centros de formación de maestros, profesores, investigadores, el planeamiento de la educación cuando más se ha incorporado como otra materia, otro contenido dentro de un currículum. Justamente, el "planeamiento del currículum" es el aspecto que más fortuna ha tenido, el mejor aceptado. Pero los centros de la "intelligentzia" pedagógica no prestan, en su autosuficiencia, mayor atención a la propuesta innovadora del planeamiento integral. Salvo excepciones, no se forman planificadores, no se reconoce la revolución que el sistema escolar sufriría si se aplicara de veras el enfoque global.

Pero por diversas causas, la escuela y su papel en la relación educación-sociedad son puestos en tela de juicio: un creciente malestar se manifiesta en forma de críticas aceradas contra la eficacia y la eficiencia de la enseñanza formal. La sociedad se pregunta angustiada "por qué Juanito no sabe leer", por qué la escuela no forma para la vida, para el trabajo. Del lado pedagógico, se intentan respuestas en forma de nuevos métodos, nuevas técnicas: enseñanza programada, medios audiovisuales, televisión educativa. Los "especialistas en educación" solicitan más fondos para investigación, para proyectos pilotos, escuelas experimentales: pero cada vez más se les contesta: "no hay fondos, no se puede financiarlo todo, hay que elegir" y ¿Cómo elegir? Pues, planificando... Por otro lado, supuesto el buen resultado de ciertas investigaciones, hay que difundirlas para que alcancen a todo el sistema formal: ¿Cómo hacerlo? Otra vez la respuesta es: hay que planificar.

Simultáneamente, los planificadores, que ya han conseguido la benevolencia o la alianza de los economistas y administradores y han logrado en mayor o menor grado aplicar sus técnicas en casi todos los países, tropiezan con una nueva dificultad: con las críticas y el

cuestionamiento al sistema de educación formal, se les objeta , en palabras de Ph. Coombs (1970, que no hay solución en hacer las cosas más grandes pero no distintas ni mejores. Deben pues volverse a los pedagogos y la "intelligentzia" del sistema, en búsqueda de soluciones.

Así pues, la presión los lleva a descubrirse mutuamente. Esta alianza significa una nueva epigénesis en que los planificadores esperan ver reforzada la solución de problemas cualitativos, y los pedagogos esperan, mediante la planificación, ver financiadas sus investigaciones y difundidas sus innovaciones. Se habla entonces de regionalización, descentralización, microplanificación. La racionalización del uso de los recursos, ahora con una nueva orientación, sigue estando en la base de la nueva etapa en que el planeamiento gana adeptos y se vuelve a complejificar.

Pero las críticas sociales al papel de la escuela surgida en la etapa anterior, y cuya manifestación más virulenta fue el Mayo Francés de 1968, sigue presionando al sistema. Muchas voces se alzan proponiendo la "desescolarización" de la enseñanza. Junta a estas críticas contra el estado de la educación formal , persigue a pedagogos, administradores y planificadores, no sólo la sempiterna escasez presupuestaria, sino también el fantasma de tener que convertir a la sociedad en una inmensa escuela, habida cuenta de las exigencias de más educación para más gente que por todas partes se levanta. Se ven entonces precisados a mirar a su alrededor, y a descubrir que no sólo el sistema formal educa, sino que por fuera de él también se educa a la gente, y durante toda la vida.

Surge así la nueva situación epigenética. Planificar el sistema formal de educación era la propuesta originaria del "planeamiento integral": era, evidentemente, el planteo obvio. La nueva propuesta consistirá en un desafío: Cómo incorporar, cómo "racionalizar" los aportes que no provienen del sistema formal.

Como se ve, el "planeamiento de la educación" encara ahora una epigénesis fundamental. En pocas décadas ha recorrido un largo camino. De herramienta relativamente tosca y primitiva que era en 1946, con pocos seguidores, ha ido ganando adeptos entre los oscilantes, involucrando a más grupos, "oficializando" enemigos: a la vez que perfecciona y refina sus técnicas por vía de los modelos algorítmicos (recursos humanos, costo-beneficio, etc.).

Pero ahora debe responder al nuevo desafío con un enfoque global, de múltiples variables, con modelos heurísticos más bien que algorítmicos, con un enfoque "sistémico" de la problemática total relativa al papel de la escuela en la sociedad. " Racionalizar" el empleo de los escasos pero variados recursos disponibles significa ahora no dejar que nada se pierda, lograr que todo concorra al mismo fin: y para ello, flexibilizar, romper barreras, aceptar y reconocer todos los aportes. Es decir, hacer renacer en forma renovada el sistema formal, enriquecido por todos los elementos de otras procedencias que se habían desconocido hasta ahora.

Carlos Lépiz Jiménez (1987) presenta el siguiente cuadro de los períodos de evolución histórica de la planificación en la educación:

1950-1960	Movimiento de reforma educativa
1960-1970	Cuestionamiento de la calidad de la educación

- 1970-1980 Mejoramiento cualitativo de la educación
- 1980-199? Incorporación de la educación permanente

RESUMEN:

Se puede afirmar que la planificación de la educación en América Latina ha recorrido un camino relativamente corto. Basta recordar como el primer seminario de carácter interamericano se realizó en 1958. Desde este año hasta el presente, se ha configurado y consolidado un proceso que se ha extendido por los diversos países de Latinoamérica.

Este proceso se ha caracterizado por una serie de orientaciones, según los problemas de cada período. Estas orientaciones han permitido desarrollar planes, programas y proyectos para impulsar la economía, el mejoramiento de la calidad de la educación y la incorporación de los aportes de la educación permanente.

Al presente la tendencia de la planificación de la educación ha sido racionalizar tanto los esfuerzos que se hacen en el sistema formal, como los aportes que provienen de la educación no formal e informal.

©Tevni Grajales G.

Junio de 1996

Montemorelos, N.L. México
