

UNIDAD NÚMERO UNO

LA PLANIFICACIÓN: CONCEPTUALIZACIÓN, TEORÍA Y DESARROLLO HISTÓRICO**OBJETIVOS:**

1. Explicar la importancia que tiene la planificación para el desarrollo social.
2. Distinguir entre el carácter instrumental de la planificación como una herramienta para la acción-cambio y el objeto de la planificación.
3. Reconocer los diversos matices del concepto de modo que pueda hacerlos armonizar.
4. Identificar el origen y desarrollo histórico de la planificación como una disciplina al servicio de la sociedad.
5. Explorar las relaciones entre política y planificación.
6. Reflexionar sobre la implicación que tiene en el cumplimiento de la Misión de la Iglesia ASD la planificación como una función del Estado.

A menudo los estudiantes se refieren a la planificación y a la planeación desde diferentes perspectivas, según su experiencia previa o área de interés. Esta unidad destaca la interdisciplinariedad de la planeación, su estrecha relación con el ejercicio del poder del estado como ente regulador de la sociedad, y pretende conducir a lector a una concepción amplia y diversificada de la manera como tuvo y tiene lugar la planificación.

La idea de planificación

Carlos E. Olivera

En general, por planificación se entiende un proceso de previsión de necesidades y racionalización del empleo de los medios materiales y los recursos humanos disponibles, a fin de alcanzar objetivos concretos, en plazos determinados y en etapas definidas, a partir del conocimiento y evaluación científica de la situación original.

Desde luego, algún grado de planificación es y ha sido siempre connatural con toda empresa humana, en la medida en que se aspira a determinados fines y se eligen los medios necesarios para lograrlos. Sin embargo, cuando la realidad de que se trata es la sociedad en su conjunto, y cuando dicha sociedad se ha vuelto tan compleja como la actual, la planificación se convierte en una técnica especializada para orientar la acción social, que es preciso estudiar expresamente.

En primer término, conviene destacar que cuando nos referimos a la planificación consideramos no solo la adecuación satisfactoria de los medios a los fines, sino que hablamos

también de un tipo de adecuación consciente. Este carácter de "consciente" atribuido a dicha adecuación se aclarará si nos referimos a la distinción que hacen los sociólogos entre diversos tipos de acción social.

Si tomamos, por ejemplo, el concepto de acción social de Max Weber (1944), veremos que este autor la caracteriza como acción orientada por las acciones e otros; por acciones pasadas, presentes o esperadas como futuras de "otros". Este otros puede referirse a sujetos individualizados y conocidos, o a desconocidos e indeterminados.

Ahora bien: la acción social, según Weber, admite varios tipos; la orientación de la acción puede ser hecha en virtud de distintos criterios, a saber:

a) Acción racional en cuanto a fines: acción determinada por una evaluación consciente de los medios disponibles para alcanzar los fines. En otros términos, en la determinación del sujeto no entran otras consideraciones más que las que la adecuación deliberada y consciente de los medios disponibles para alcanzar fines determinados.

b) Acción tradicional: acción determinada por una costumbre arraigada; vale decir, que el sujeto no elige, sino que se limita a obrar de la manera prescrita por la tradición. Las cosas siguen haciéndose como se han hecho siempre.

(Weber considera otros dos tipos de acción, la afectiva y la racional en cuanto a valores; pero omitiremos su aclaración porque no hace a nuestro propósito).

La oposición que se percibe entre los dos tipos de acción mencionados sería en cierto modo extrema, y nos permitiría en alguna manera distinguir, a partir de la orientación de la acción, tipos diversos de sociedades.

Es evidente que si en una sociedad predomina la costumbre arraigada como criterio de orientación de la acción, se seguirá una serie de consecuencias: rechazo de cambio, organización restringida, alta cohesión social en torno a principios heredados, etc.

Es fácil comprender que las sociedades modernas industriales presentan una fisonomía totalmente distinta. Precisamente, según Max Weber (sf.) en el origen de las sociedades modernas estaría la aparición de nuevas formas de orientación de la acción, es decir, la creciente importancia de la orientación en arreglo a los fines. En otras palabras, la sociedad industrial sería hija del llamado proceso de racionalización de la Historia.

Este proceso se ha desarrollado en Occidente a partir del Renacimiento, y sus rasgos salientes son: la secularización de los conocimientos; la diversificación de la estructura económica con la aparición del capitalismo moderno; las aplicaciones de la ciencia a la vida cotidiana conocidas como tecnificación; la importancia creciente de la organización burocrática del trabajo, tanto en el ámbito de la administración pública como en el de la empresa privada. Todos estos elementos formarían parte de un creciente predominio de acciones racionales en cuanto a fines, con el consiguiente rechazo de la acción tradicional.

Otro sociólogo, G. Germani (1963), se refiere precisamente a los cambios esenciales que se dan en el paso de un tipo de sociedad a otro -es decir, de la sociedad tradicional a la sociedad industrial -, y entre otros aspectos señala también este de la orientación de la acción. Según

este autor, "se modifica el tipo de acción social, del predominio de la acción prescriptiva se pasa a un énfasis de las acciones electivas (preferentemente de tipo racional)".

Esto equivale a decir que se pasa del tipo de acción tradicional (prescriptiva) al tipo de acción racional (uno de los tipos de acción electiva). En otros términos: en la sociedad tradicional, la estructura social, la sociedad como tal, prescribiría el contenido de las elecciones, independientemente de los intereses o motivaciones individuales; se indicaría lo que debe elegir cada sujeto en situaciones determinadas. En la sociedad industrial moderna, no estaría establecido el contenido de la elección, pero sí el proceso de deliberación racional en cuanto a los fines: debe elegirse el procedimiento más adecuado para alcanzar los fines. A este criterio lo llamaríamos de racionalidad instrumental.

Ahora comprenderemos con claridad, más allá de las razones que se aducen corrientemente para justificar la aparición de la planificación, cómo el auge de esta idea coincide con los requerimientos de las modernas sociedades industriales acerca de la orientación de la acción.

Planificar significa simplemente, pues, que un área de la actividad humana es sujeta a criterios racionales que aspiran a gobernar los cambios espontáneos que en ella se producen.

Resumen: la idea de planificación se plantea como un proceso de nivel societario. Nadie discute, en efecto, la necesidad de que los individuos, los pequeños grupos, y hasta las instituciones y empresas, planifiquen sus actividades -es decir, se obliguen a sujetarse a determinados pasos y reglas de acción para obtener tales o cuales fines-; lo que se discute es una planificación que abarque a toda una sociedad, con sus múltiples sectores e intereses contrapuestos. De allí que el texto se apoye sobre definiciones o esquemas de sociólogos como Max Weber o Gino Germani: lo que está en juego es la acción social, no la individual o de grupos limitados.

Este planteo evoca inmediatamente, por supuesto, problemas como los de la autoridad y el poder, el consenso y el conflicto, etc.; cosas todas que se tocarán en secciones posteriores. Pero aquí lo que se quiere destacar es el carácter de racionalidad instrumental de toda planificación, como se subraya al final del texto: o sea, que la planificación concierne esencialmente a la adecuación de los medios a los fines, más que a los fines en sí mismos. Este es el punto de consenso elemental e indiscutido, a partir de lo cual se podrá avanzar en la discusión.

Alcances del término - definición de la planificación

Carlos Retana Padilla

Desde el punto de vista etimológico, la palabra definir, del latín definiens, significa poner límites, acotar un campo o un quehacer.

No obstante ese significado general, en el medio científico impera un uso restringido del término. Los científicos de tendencia positivistas (Bloom, 1975) establecen dos tipos de definiciones: las conceptuales y las operacionales. Ellos abogan, dentro de su positivismo, por las definiciones operacionales.

En una definición conceptual se denota el fenómeno y objeto al que se hace referencia y, a la vez se connota, es decir, se da su significado, mediante conceptos. Por ejemplo, una definición conceptual del término planificación podría ser la siguiente:

La planificación es una disciplina aplicada (denotación) que racionaliza los recursos y las acciones en vista de la previsión del futuro (connotación, es decir, expresión del significado).

Una definición operacional tiene otro carácter. En este tipo de definiciones la connotación conceptual es sustituida por una descripción de las operaciones que se deben realizar para observar o medir un fenómeno. En una definición operacional se puede describir también el conjunto de pasos por seguir en un proceso.

Una definición operacional de la planificación es:

La planificación es un proceso de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de planes.

Como se puede apreciar, tanto una definición conceptual como operacional constituyen formulaciones precisas y breves.

En el caso de la planificación, ni las definiciones conceptuales ni las operacionales logran brindar una visión de su complejidad. Es por eso que debemos remitirnos a la etimología del término definir y, con base en diversos criterios, penetrar en distintos aspectos de la disciplina. Esta puede ser delimitada tomando en consideración elementos históricos, buscando su relación con otras disciplinas, ampliando conceptos y principios que incluye, partiendo de su objeto de estudio y de aplicación, etc. En conjunto, todas esas delimitaciones constituyen una definición, en un sentido amplio.

De acuerdo con la anterior concepción de definición, en los siguientes apartados del tema que nos ocupa se considerarán algunos aspectos fundamentales de la planificación como disciplina.

Resumen: el texto pretende hacer reflexionar acerca del sentido que puede tener una definición cuando se aplica, no a un objeto físico claramente delimitado, sino a una forma de actividad humana tan compleja y hasta conflictiva como lo es la planificación. El estudiante hará bien en tratar de aplicar la distinción entre definiciones conceptuales y operativas a las que se irán presentando posteriormente. Pero lo más importante es tomar nota de que, como dice el autor, ninguna definición podrá apresar cabalmente la realidad de lo que se entiende y lo que se hace bajo el nombre de planificación.

El concepto de planificación

Siempre que se habla de planificación debemos tener presente que este término ha sido tradicionalmente usado en muy diversos sentidos, tanto por los ciudadanos como por los gobiernos de las distintas naciones. Así, cuando pensamos en un "plan" casi automáticamente pensamos también en la idea de que estamos planificando algo, y ello tiene como fundamento el hecho de que todos nosotros, de algún modo, "planificamos" nuestras acciones y nuestras vidas, es decir, lo que queremos, cómo lo queremos, con qué podríamos lograrlo y hasta el cuándo obtenerlo, lo cual ha generado alguna confusión en lo que respecta a la idea correcta del término planificación.

En este sentido, debemos señalar que no es correcto referirse a la idea de planificación como si fuese sólo una acción humana de carácter cerrado, de sólo efectos individuales. Por el contrario, el uso de este término trasciende las expectativas y los efectos personales que a nivel privado o público pudiéramos esperar, pues la planificación es una acción inherente al Estado con contenido y efectos externos.

En otras palabras, la planificación está destinada a producir efectos no sólo sobre la propia actividad del Estado, sino también sobre toda la economía del país y, por lo tanto, sobre toda la actividad de los administrados (Gordillo, 1976).

Sin embargo, la anterior observación estaría esencialmente condicionada a enfrentar ciertos procesos y estructuras en las cuales se deben enmarcar los planes, los programas y los proyectos para que realmente sus acciones concuerden con el concepto de la planificación.

Por ello debemos destacar que, uno de los principales elementos que conforman el concepto de planificación, lo es...el de ser una actividad preordenada para conseguir determinados fines, de donde...los resultados perseguidos constituyen la razón común de las disposiciones del plan, el elemento que unifica sus partes componentes.

Complementariamente se impone la necesidad de una clara definición de fines, de tal manera que separe y delimite las áreas de atención, los volúmenes y calidades deseadas, así como sus logros y la ubicación en el tiempo y el espacio.

También se dice que la planificación es un instrumento de disciplina de una actividad preordenada a la obtención de determinados objetivos, es decir, un conjunto de instrumentos, medios y medidas destinados al logro de ciertos objetivos, fines y metas por parte de un gobierno.

Sobre este mismo aspecto Gonzalo Martner (1976) al referirse a la actividad de planificar señala en primer término que, la racionalidad es la idea central de la planificación y que planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos.

Más adelante agrega: planificar es un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias.

Implica también...reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles.

Por lo anterior podemos concluir que, la acción de planificar implica organizar, integrar y hacer compatibles entre sí a un conjunto de decisiones que conducirán a la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia hacia el logro de objetivos y metas preestablecidas.

Del mismo modo, los conceptos anteriores aclaran, en primer término que la acción de planificar es inherente al Estado, es decir, que está ligada a la actividad del Estado, ya que sus efectos involucran tanto a quienes se desempeñan dentro de éste como a quienes lo hacen en la actividad privada.

Para comprender mejor lo anterior basta con advertir que el Estado es el instrumento social que cada pueblo ha construido y mantiene para orientar su vida ciudadana, entonces si se dice que la planificación tiene un contenido externo, ello significa que está contemplando previsiones y efectos integrales desde el punto de vista social y económico para el país, por lo que la instancia administrativa, desde donde puede y debe desarrollarse esta acción, debe ser el Estado mismo.

La planificación es una actividad preordenada, lo cual significa que antes de actuar se debe analizar y escoger entre varias alternativas de decisión para reducirlas luego a unas pocas que estén acordes con los medios y los recursos que efectivamente disponemos para llevar a cabo nuestro plan, de una manera ordenada, o sea, con sentido de lógica y de racionalidad.

En la planificación debemos tomar decisiones para lograr objetivos y metas dentro de un plan prefijado. Así, luego de una selección racional de las decisiones, las que finalmente se tomen deberán estar integradas y organizadas entre sí, de tal modo que el espíritu de una decisión no vaya en contradicción con el espíritu de las otras, sino que todas conduzcan hacia un objetivo común, mediante la organización de los logros en el tiempo y de los efectos sobre el espacio o las actividades determinadas.

De esta manera, en un intento por definir el concepto de planificación, podríamos entenderla como:

Un proceso sistémico, integral, racional y continuo de previsión, organización y uso de los recursos disponibles de un país, una región, una empresa o una familia, con miras a lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio prefijados.

Explicando el concepto, tenemos que si la planificación es un proceso, lo es porque en ella se da una acción transformadora de acciones en productos o servicios. Se recibe información y se obtienen decisiones para un ambiente determinado. Se toman decisiones y se obtienen efectos de esta ambiente. Es un proceso integral porque afecta a todo el ambiente social y económico, ya que nuestras acciones además de afectarnos directamente, repercuten también en nuestro medio de vida. Es un proceso previsorio, en tanto los recursos escasos con que nos suplimos amerita que tratemos de sacar el máximo provecho de las existencias para ahorrar y desarrollar recursos para el futuro.

El sistémico porque transforma insumos en productos que destina a un ambiente social y económico, que luego lo retroalimenta y lo hace continuo. El proceso se nutre, a modo de

insumos (información, bienes, servicios), de los efectos que logren crear en el ambiente sus propios productos, produciéndose así la retroalimentación y reiniciándose nuevamente la transformación antes mencionada, para así establecerse la continuidad del proceso en el tiempo.

Es racional, en tanto el proceso de transformar la información en decisiones concretas, implica el empleo de técnicas y métodos científicamente probados. Ello conduce entonces a la definición, establecimiento de prioridades y elección científica de la alternativas que resulten ser las más eficientes y eficaces.

La teoría de la planificación

C. R. Padilla

En este trabajo consideramos que teoría es un conjunto orgánico de proposiciones explicativas de un fenómeno o de una realidad. Según este significado, mediante la teoría podemos comprender una determinada realidad en sus causas, relaciones, manifestaciones e implicaciones.

El planteamiento de una teoría de la planificación nos debe posibilitar la comprensión de ésta como fenómeno social e histórico, que tiene fundamentos políticos, epistemológicos e ideológicos. Una teoría de la planificación debe permitirnos comprender ésta como una forma de praxis social, en la cual la acción social o colectiva genera teoría y ésta, a la vez, es revertida sobre la misma acción que la generó; ya sea para darle mayor claridad, para reorientarla o para modificarla. Consiguientemente, nuevas formas de acción enriquecidas posibilitan generar más teoría. Así continúa una dinámica acción-teoría-acción, expresión de la praxis.

La planificación, como praxis social, debería haber tenido un desarrollo equilibrado tanto de la acción como de la teoría. Esto no ha sido así. Los planificadores han privilegiado las formas de acción en detrimento de la formulación teórica, acuciados, quizá, por la perentoriedad de los problemas. Uno de los casos que en nuestro medio latinoamericano supera tal situación es el del planificador Carlos Matus, cuyos trabajos (1971, 1976) sí constituyen una muestra de teoría de la planificación. Matus está haciendo el intento de estructurar una teoría de la planificación en sus múltiples dimensiones de praxis social.

Existe un grupo de autores que en sus obras plantean lo que ellos denominan teoría de la planificación. Es el caso de Bettelheim (1982), Le Breton (1962). Bereda et al. (1971), entre los asequibles en nuestro medio. No obstante la solvencia académica de estos autores, en ellos existe un uso poco preciso y un limitado alcance del término teoría. Si bien es cierto que ellos elaboran y sistematizan conceptos y principios, que presentan un cuerpo lógico de procedimientos, de métodos y de técnicas, esto no es suficiente para que su trabajo adquiera la dimensión de cuerpo teórico, tomando en consideración la definición de teoría ya planteada.

En general, los libros de planificación presentan marcos de carácter lógico-conceptual-operativo, a los que no es válido concebir como teorías. Esos marcos son lógicos pues presentan una secuencia de pasos para desarrollar el proceso de planificación

(diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de planes). Son conceptuales porque defienden el conjunto de conceptos y de instrumentos que intervienen en cada uno de los pasos del proceso; generalmente las definiciones conjugan aspectos propiamente conceptuales con los operacionales. Finalmente, esos marcos son operativos porque señalan, dentro de la lógica general del proceso, cómo proceder en cada momento y qué tipo de acciones específicas se deben realizar.

De acuerdo con lo expuesto, los marcos lógico-conceptual-operativos son esencialmente instrumentales y no teóricos.

En este sentido, son congruentes con la propia finalidad del proceso de planificación, la cual es la de preparar, plantear e impulsar modificaciones en las diversas áreas de la actividad humana. De manera más específica, y de conformidad con su carácter instrumental, la planificación, en una perspectiva de futuro, debe identificar las áreas básicas de desarrollo de la actividad humana en un determinado campo, preparar diferentes opciones para la actividad, evaluar los resultados de las acciones y las posibles consecuencias de aquellas que todavía están por llevarse a cabo.

Todo este planteamiento está comprendido en la concepción de la planificación como tecnología, es decir, como proceso racional que permite visualizar y resolver el problema básico de la producción de objetos útiles. El término objeto útil se debe entender en su máxima amplitud. Un objeto útil es un bien. Un bien es todo aquello que satisfaga una necesidad individual o social. Dentro de esta conceptualización entran los bienes económicos, de salud, de cultura, de educación.

La planificación como proceso tecnológico resuelve el problema de la racionalización de los recursos, del establecimiento de metas, de la organización y distribución de la acción en el tiempo y el espacio; en fin, es un proceso de previsión.

La concepción de la planificación como tecnología se puede aclarar aún más con el siguiente ejemplo, inmediato a nuestra experiencia cotidiana y por consiguiente accesible a nuestra comprensión. Pensemos en la planificación de la producción de una fábrica. En el proceso planificador nos enfrentamos al problema de cómo producir más en menos tiempo y con menos costos. Este es un problema tecnológico que requiere una solución tecnológica. Se deben prever volúmenes de producción, recursos, actividades y tareas. Esto implica elaborar un plan de acción, o sea, hacer un arreglo de pasos lógicos, secuenciales y coordinados en vista del objetivo que se desea. Es necesario establecer fases para la acción, hacer análisis de situación presente, de proyecciones y previsiones. Pues bien, algo similar se hace en la planificación económica y social o en la planificación de la educación de una país. Solamente que en estos casos, el objeto y los procesos son mucho más complejos y menos visibles que los de una fábrica y de sus procesos.

En la educación, por ejemplo, intervienen múltiples situaciones, variables y procesos. Es imposible una percepción de tantos aspectos. Muchas variables y procesos solo tienen manifestaciones indirectas; a veces están mediatizados por situaciones colaterales o por fenómenos que pertenecen a otros campos. En este caso, es difícil una percepción directa de una realidad; por ejemplo, la educativa. Para aprehenderla como totalidad es necesario realizar todo un trabajo de pensamiento, a partir de datos y de manifestaciones que sí e

pueden obtener empíricamente, es decir, que se obtienen mediante la experiencia inmediata.

Si se toma en consideración esa dimensión de las "cosas", un proceso de planificación se torna en algo más que un seguimiento de unos pasos lógicos y en algo más que un proceso tecnológico. Debe partir de una concepción del objeto que se planifica. Por consiguiente, la teoría de la planificación desborda el sólo ámbito de sus finalidades, funciones y métodos de trabajo y pasa a ser algo muchos más complejo, según se puede inferir de lo expuesto.

Resumen

El texto afirma que la planificación debiera sustentarse en una teoría, pero que los autores que tratan de la misma no han llegado a construir una teoría propiamente dicha. Todo lo que han hecho es construir marcos instrumentales, que orientan la acción práctica, pero no la explican por sus causas y relaciones de orden social e histórico. Aún el caso de Matus quien señala como único teórico, reconoce que solamente está haciendo el intento de construir tal teoría.

En este planteamiento hay una confusión inicial sobre el sentido de teoría y sobre los diversos niveles en que pueda darse lo teórico. El texto aspira a que se aplique a la planificación el concepto de teoría tal como lo entienden las ciencias en sentido estricto. Pero ya hemos visto que la planificación no es una ciencia (un cuerpo de conocimientos) sino un quehacer (un proceso ordenador de la acción); su racionalidad no es sustantiva, sino instrumental. Por lo demás, las ciencias mismas no se apoyan en una teoría sino en teorías múltiples sobre distintos fenómenos o realidades propios del campo que cultivan, y que además no siempre son coherentes entre ellas. No se puede pedir, pues, una teoría de la planificación, ya que esta no es un objeto, sino una serie de acciones de índole sumamente diversa, cuya relación por otra parte es temporal (secuencia de acciones) más bien que estructural y simultánea.

Esto no quiere decir que la planificación carezca de sustento teórico: por el contrario, utiliza muchas teorías, ya sean generales (sociológicas, políticas, económicas, administrativas...) o particulares del campo en el que se está planificando, como se verá mejor en el texto siguiente. Pero todo ese conjunto de teorías no tienen ni requieren unidad propia, como si se tratara de una teoría científica de nivel superior; la unidad se la da la intencionalidad del proceso planificador, la ideología -se si prefiere este término- que llama a la planificación en su auxilio para que le sirva de instrumento. Pero no hay que confundir ideología con teoría científica.

La planificación y los objetos de la planificación

C.R. Padilla

Distinguimos dos tipos de disciplinas: las teóricas y las aplicadas. Una disciplina teórica es aquella que tiene por finalidad la explicación de una realidad, mientras que una disciplina aplicada es aquella que busca regular la actividad, en vista de la introducción de modificaciones a la realidad.

Ahora bien, tanto una disciplina teórica como una aplicada están siempre relacionadas con un

objeto. Disciplina y objeto son dimensiones correlativas; se busca que entre una y otra exista correspondencia. Normalmente esta correspondencia se logra por medio de los modelos de realidad. Si el modelo es de carácter explicativo y comprensivo, estamos ante una teoría; si el modelo es de carácter operativo, estamos ante un conjunto de prácticas.

La relación de la planificación con su objeto tiene un carácter práctico. Se trata de prever, de preparar y de llevar a cabo una práctica. Por esto, los modelos de planificación, que fundamentalmente siguen el patrón diagnóstico-formulación-ejecución-evaluación, son operativos. Esto no excluye que se apoyen en modelos teóricos, los cuales están, por lo general de manera implícita en los operativos. Por otra parte, es necesario tener presente que las características de los modelos dependen de la realidad que se trate de estudiar o de modificar, así como de la manera en que se enfoque dicha realidad. Por esta razón, y de acuerdo con la naturaleza del objeto que se representa y la forma en que se le represente, existen diversas clasificaciones de los modelos. Se les clasifica en funcionales, conceptuales, gráficos, matemáticos, estadísticos, etc. En general, todos representan una realidad en forma simplificada, abstracta y esquemática; por consiguiente, no la representan en toda su riqueza y complejidad.

Los modelos de planificación siempre tratan con realidades dinámicas, o con parte de una totalidad que es dinámica. El desarrollo y la transformación son inherentes a todo hecho, fenómeno y objeto. Esta afirmación tiene múltiples evidencias en los hechos sociales y entre ellos, en el hecho educativo. Este es dinámico, histórico y social, es transformable y está en constante cambio.

Desde el punto de vista de la relación de la planificación con sus objetos, nos encontramos ante una situación que sorprende. En la literatura especializada se ha generalizado una terminología que, según un razonamiento correcto nos puede llevar a la conclusión de que existen múltiples formas de planificación. En efecto, el término aparece adjetivado de muy diversas maneras y por razones muy diversas. Se pueden establecer tres categorías terminológicas básicas, de acuerdo con las adjetivaciones:

- a) Planificación nacional, regional, local, institucional.
- b) Planificación global, general, integral, sectorial, parcial, estratégica.
- c) Planificación económica, social, física, urbana, educativa, etc.

Un análisis, según clases de adjetivos, permite hacer al menos dos observaciones pertinentes. Las adjetivaciones de las categorías A y B indican ámbitos, alcances y maneras para la planificación. Las adjetivaciones de la categoría C indican objetos de planificación, es decir, sobre qué realidad recae la acción planificadora. Una variación terminológica pone en evidencia esta última afirmación. En efecto, se puede hablar, en la categoría C, de: Planificación económica, Planificación de los hechos sociales, planificación del entorno físico, planificación de las urbes, planificación de la educación, etc.

Es necesario establecer, pues, que la planificación es una disciplina que se aplica a diversos campos, objetos o áreas de realidad, según ámbitos, alcances y maneras diversas, que dependen de objetivos y necesidades particulares. Por esto, los principios, conceptos, métodos e instrumentos básicos que se utilizan en la planificación, trascienden los campos

específicos en que se apliquen.

No existen múltiples planificaciones, sino una única disciplina, aplicable a diversos campos y objetos. Esta es la razón por la que se prefiere hablar de la planificación de la educación y no de la planificación educativa.

El presente tema permite considerar dos aspectos, uno relacionado con el dominio del campo que se planifica y el otro relacionado con la metodología de la planificación. A continuación se considera, a la luz del campo de la educación.

Se requiere una elevada y consistente formación en dicho campo. Comprender y dominar la complejidad del fenómeno educativo es condición necesaria para planificarlo. La comprensión surge con la delimitación de sus fundamentos, fines, estructuras, contenidos (planes y programas de estudio) y métodos. En otras palabras, se impone un dominio cabal del fenómeno socio-educativo en sus múltiples dimensiones estructurales, psicosociales, políticas, económicas, antropoculturales, etc. Pero, además de esas dimensiones cualitativas, se necesita contemplar también los denominados aspectos cuantitativos de la educación, tales como infraestructura (espacios, edificios, mobiliario), finanzas, costos, rendimiento del sistema escolar, demanda educativa, necesidades de recursos humanos calificados, etc. Por estas consideraciones, se entiende que la planificación de un campo, cualquiera sea este debe enfocar y englobar tanto las dimensiones cualitativas como las cuantitativas, en sus mutuas interacciones e interrelaciones. No obstante que la última idea tiene una aceptación universal, hasta el momento ha sido difícil lograr una correspondencia adecuada, que enlace lo cualitativo y lo cuantitativo en la acción planificadora. Un hecho que persiste es la dificultad de integrar equipos interdisciplinarios que se aboquen a una planificación desde una perspectiva de complementación y de integración. Esta es una de las dificultades a la que se enfrenta la llamada planificación global o integra. Otras dificultades son de carácter metodológico y tienen que ver con la delimitación de ámbitos y variables, con su interrelación y formas de análisis.

El segundo aspecto a considerar es la cuestión metodológica de la planificación que para el caso de la educación, está ligada a las orientaciones y enfoques que han servido de base a las concepciones educativas. Como se verá más adelante con mayor detalle, el inicio de la planificación de la educación estuvo ligado a una orientación economicista, en la que prevalecieron métodos econométricos, dentro de una concepción que consideraba que acentuando el desarrollo de los aspectos cuantitativos de la educación e lograría un mayor desarrollo económico de los países. Frente a esta postura, en los últimos tres lustros se ha desarrollado una orientación educativa, que sin menospreciar los métodos cuantitativistas, enfatiza métodos y técnicas que permiten enfocar y actuar sobre los aspectos cualitativos de la realidad educativa en función del aquí., del ahora y de la proyección de los actores sociales involucrados en la hecho educativo.

De las anteriores acotaciones se puede colegir que la forma de concebir y de enfocar el objeto, condiciona del proceso planificador. Por lo tanto, los principios, conceptos, métodos y procedimientos de la planificación, vista como disciplina, requieren de adecuación y de gran flexibilidad cuando se aplican a campos específicos. Surge, también como consideración que aunque se han desarrollado principios y metodologías generales en la planificación, cuando se aplican a campos específicos, se enriquecen con principios, métodos y técnicas propias de

estos campos.

Resumen:

Comienza por distinguir entre disciplinas teóricas y aplicadas, para ubicar la planificación entre estas últimas; en efecto, frente a un objeto, la planificación no se emprende para conocerlo sino para manejarlo (aunque para lo segundo haga falta lo primero). Esto coincide con lo observado en el punto anterior: la planificación, si bien requiere varios sustentos teóricos, en sí misma es una acción, que está en función de fines no científicos sino políticos, sociales, económicos, etc., que se definen a partir de alguna ideología.

Cada realidad concreta es no solo demasiado compleja para abarcarla sino única e irrepetible por lo que para realizar operaciones mentales que son base de la ciencia (comparación, clasificación, tipificación, etc.) es preciso esquematizar las realidades, separando lo que se considera esencial de lo accesorio para concentrarse en lo primero- esos esquemas simplificados son los modelos.

Se considera conveniente señalar a los modelos pueden ser descriptivos (que tienden a estudiar una realidad actual) y los ideales o normativos que esquematizan, no ya lo que es, sino lo que debería ser.

La planificación es una disciplina en el sentido estrecho del término (un modo sistemático de actuar sobre el objeto que sea) y no una ciencia (que es un modo de conocer un tipo de realidad, y objeto). Y como consecuencia, antes de pretender planificar un objeto, es necesario conocerlo, pues el conocimiento no lo dará la planificación. Es decir, los métodos y las técnicas de la planificación son adjetivos, lo sustantivo es el objeto al que se aplican, y no al revés.

ESQUEMA No. 1

COMPONENTES ESENCIALES DE LA IDEA DE PLANIFICACIÓN

La planificación es el

de preparación y adopción

de las mejores

en vistas del mejor

aprovechamiento de los

a fin de RACIONALIZAR la

para dirigir el

y orientar el

hacia etapas superiores de

*Fuente: Carlos E. Olivera, 1987

El esquema No. 1 pretende destacar los componentes esenciales de la idea general de planificación, de acuerdo con lo visto en los puntos anteriores pero avanzando algo más allá.

Los cuatro primeros elementos que se destacan (proceso, decisiones, recursos, acción) corresponden al aspecto que se subrayó que señala que la planificación es esencialmente un instrumento de racionalidad. En cambio, los tres componentes restantes muestran la relación necesaria de ese instrumento con determinados fines: en forma general, fines de crecimiento y de cambio que son las dos caras del desarrollo.

Debe notarse que esta caracterización del planeamiento como instrumento de desarrollo, es típica de la concepción latinoamericana. En otras latitudes, frecuentemente la planificación aspira solo al crecimiento, pero no al cambio profundo. (La planificación francesa y antes la soviética, no pretenden cambiar nada en sus sociedades sino sólo proporcionar más de lo mismo). En este curso se dedica la mayor atención a las formas en que el planeamiento puede instrumentar el desarrollo, cualquiera sea la manera en que se conciben los objetivos y los condicionamientos del desarrollo mismo, que deben ser objeto de otros cursos.

Esbozo Histórico-ideológico

C.E. Olivera

El planeamiento es fundamentalmente un conjunto de técnicas, un instrumento operativo; su aplicación concreta, sin embargo, supone cierta "ideología de la planificación", que suele despertar recelos, por lo que es menester clarificarla.

Durante mucho tiempo, la idea de planificación se asoció con formas más o menos coercitivas de organización social, debido a que su aplicación, originada en el terreno económico, apareció en la Rusia soviética a partir de 1918. Se trató allí primero de coordinar la previsión económica, pero muy pronto (1920) se pasó al "plan único de economía", y en 1923 comenzaron "planes quinquenales" cada vez más amplias, que lo subordinaron todo al desarrollo económico del Estado Soviético. El sistema fue impuesto después de 1945 a todos los países europeos incluidos en el bloque soviético, a su vez coordinados desde 1949 por un Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON).

Pero a la verdad, los países de Occidente no tardaron mucho en utilizar también esta técnica. El sector de la empresa privada ya se había adelantado en ella, obligada por las nuevas etapas de la "revolución industrial". Los gobiernos se limitaron primero a planes muy parciales de urbanismo, caminos, comunicaciones, etc.; pero ya la depresión mundial de 1929 obligó a trazar planes parciales más amplios -en Francia, Plan Tardieu (1929) y Plan Marquet (1934)-, a la vez que en Estados Unidos aparece esa forma original de planificación que es la Tennessee Valley Authority (1933). Los instrumentos técnicos de la planificación fueron enormemente perfeccionados por los militares durante la segunda guerra mundial. Y después de ésta, la escasez de fondos para reparar las inmensas destrucciones dio motivo a que se acudiera a la planificación estatal para utilizar mejor los recursos disponibles. Los ejemplos más famosos son el Plan Monnet (Francia, 1946), que adquiere permanencia con el Comisariado General del Plan de Modernización y Equiparamiento, y el Plan Decenal Vannoni (Italia, 1955). Surgen a la vez planes multilaterales, impulsados al comienzo por el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa (1947), y luego por OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1961 con 18 estados europeos, mas EEUU, Canadá y Japón, con sede en París) -principalmente el Plan Regional Mediterráneo-, por el Commonwealth, por la Comunidad Francesa, etc. Actualmente la planificación ha pasado a formar parte de los instrumentos habituales de prácticamente todos los gobiernos.

En materia de educación, se ha establecido muchos planes regionales o multilaterales: un Proyecto Principal de UNESCO para América Latina (1956-1966) y otros posteriores; el Plan Karachi para la educación obligatoria en Asia (1959), el Plan de Addis Abeba para el desarrollo de la educación en África, etc.

En suma, existe una aceptación generalizada a la práctica de la planificación, su conveniencia y utilidad; lo que se discute es si tal planeamiento determinado es bueno o no. La discusión teórica, basada sobre la identificación del planeamiento con la injerencia autocrática en la libre iniciativa, ha dejado de tener sentido; a partir de la obra de K. Mannheim (1942 y 1944), muchas otras han puesto de relieve la necesidad para las sociedades democráticas de planificar su acción, incluso a fin de asegurar la supervivencia de sus formas de vida.

Hablar de planeamiento autocrático es referirse a formas centralizadas y autoritarias en cuanto al trazado y la aplicación de los planes (formas que pueden darse cualquiera sea el sistema político del país); y hablar de planeamiento democrático significa referirse a una acción gubernamental indicativa más que coercitiva, que trata por la convicción y el interés de favorecer la integración de la iniciativa privada en los planes decididos por la autoridad nacional.

La discrepancia entre los partidarios de ambos sistemas de planeamiento derivan de concepciones contrapuestas acerca de varios supuestos básicos. Que pueden ser sintetizados así:

a) En lo cultural:

Las diversas concepciones filosóficas acerca del hombre y de su fin último, de lo justo y de lo injusto, ofrecen visiones contrapuestas en que, o bien se acentúan los valores de la persona humana, espiritual y libre, a cuyo servicio se colocan todas las cosas (planificación incluida), o bien se mira al hombre como un átomo productor, una abeja en una laboriosa colmena bien organizada, a cuya eficaz planificación todo debe subordinarse (el hombre incluido).

b) En lo político:

Una corriente de pensamiento, escéptica en cuanto a los resultados de la libertad sin trabas, considera inevitable y beneficiosa la creciente intervención del Estado en toda la actividad humana; el planeamiento es para ellos la forma más lógica y funcional de organizar esa intervención. Los otros piensan que el planeamiento puede y debe más bien facilitar la participación y colaboración de los ciudadanos en la solución de los problemas comunes.

c) En lo social:

Los temperamentos autocráticos aspiran a planificar para utilizar los grupos sociales como instrumentos de poder. Los democráticos, por lo contrario, consideran que la planificación favorecerá el aporte de la iniciativa de los grupos al bien común en general.

d) En lo económico:

Unos prefieren la economía dirigida y fuertemente centralizada, por desconfianza acerca de las motivaciones de los grupos de intereses, en tanto que los otros auspician un mundo de libre competencia como condición para la productividad creadora de abundancia. Puntualicemos, con todo, que esta contraposición no es tan neta, pues aún en los países de libre empresa se aceptan y aplican técnicas de planificación, aunque prefieran el criterio indicativo al imperativo en lo que concierne a la incorporación de la iniciativa privada a la planificación estatal; y por su parte, en muchos de los países de régimen socialista se ha producido un viraje hacia formas más flexibles de organización económica. (China y Cuba).

Consideradas objetivamente ambas modalidades, se advierten en las dos ventajas e inconveniencias. El planeamiento autocrático puede ser tachado de totalitario; pero sin duda es más fácil de realizar, más expeditivo, y en ciertos casos o en etapas iniciales quizá no sea posible comenzar sino con cierta dosis de autoritarismo en las decisiones básicas; sin embargo, no puede negarse que se asienta finalmente sobre bases más firmes, dadas por el

acuerdo consciente de la población, y por lo tanto sus resultados serán más duraderos.

Conviene distinguir la dualidad autocrático-democrático que se refiere sobre todo a la forma de elaborar los planes, de la distinción entre planeamiento imperativo o indicativo, que alude a la obligatoriedad o no de su cumplimiento. En los países democráticos, se tiende a establecer los planes con algún grado de participación o concertación, aunque la queja habitual es que no hay suficiente consulta; pero luego su cumplimiento suele ser imperativo para el sector público y sólo indicativo para el sector privado, al que se trata de inducir a cumplirlo mediante mecanismos fiscales y financieros.

En el caso de la educación, algunos departamentos de supervisión e inspección del Estado tienden a requerir como de cumplimiento imperativo los programas por parte de instituciones privadas, surgiendo con ello el tema de la libertad de educación.

Estado, poder y estilos de planificación

La visión de la planificación, como una previsión de la acción futura, ha sido una manifestación constante en el comportamiento individual y social y en la historia de los pueblos. Pero, como proceso institucional, deliberado e intencionado, mediante el cual una colectividad busca racionalizar recursos, preparar las decisiones y llevar a cabo la acción con óptimos resultados, la planificación es producto de las propias exigencias del desarrollo del Estado en la sociedad.

La época de estructuración del Estado Moderno (de los siglos XXVI y XVIII en adelante), constituye, en la historia, el período en el cual también la planificación logrará su sistematización y llegará a ser una práctica esencial de los órganos del Estado.

Es sabido que el desarrollo del Estado moderno corre paralelo al desarrollo del sistema económico capitalista, aproximadamente desde los inicios del s. XVIII. En este contexto, la empresa capitalista comienza a planificar su producción, de manera más técnica con el advenimiento de la revolución industrial y tecnológica. Pero, ya en los inicios del sistema económico capitalista, una serie de servicios básicos de infraestructura quedaron en manos de los estados, como norma general. Tal es el caso de los transportes.

También, los estados comenzaron a tener injerencia en la definición de políticas comerciales, en la época misma del mercantilismo, y, luego intervendrán en el desarrollo de la banca y en el sistema de inversión de capitales. Aspectos como salud y educación también fueron ámbitos que los Estados asumen y son competencia de los aparatos estatales, los cuales a partir del s. XIX, enfatizarán su proyección en estos campos.

De acuerdo con lo esbozado, se puede afirmar que el Estado moderno va trascendiendo, poco a poco, y por necesidad misma del dinamismo económico-social, las tesis del Estado liberal o Estado gendarme, para introducir las llamadas "intervenciones" en el curso del desarrollo económico y social.

Los mismos acontecimientos históricos han mostrado que el Estado, al contrario de lo postulado en las tesis liberales más radicales, no puede ser, ni ha sido, un ente neutral respecto del curso del desarrollo económico y social. Los liberales clásicos, y quienes luego

han defendido sus principios, han considerado al Estado como un ente cuya misión es la de mantener el orden social y la legalidad institucional de las naciones, según el principio de Estado gendarme, y dejar al libre juego de la oferta y de la demanda el desarrollo de la economía. Esta visión socio-política esta fundamentada en una separación artificial, y por ende falsa, de lo económico y de lo político, propia del pensamiento liberal. A su vez, esta tesis postula la independencia del Estado respecto a la sociedad civil. En otras palabras, se concibe el Estado como un ente regulador, cuyos órganos e instituciones existen per se y cuyas decisiones trascienden los intereses de grupos o clases sociales específicos. En realidad, los hechos históricos nos muestran otra cosa muy diferente. El estado no es algo distinto y separado de los procesos económicos y sociales. El Estado surge y se desarrolla regulando y estableciendo espacios, abriendo o cerrando canales, para el desarrollo de los factores de la economía. El estado permite gran amplitud o regula el funcionamiento de la empresa privada, introduce o no introduce regulaciones laborales, etc. Cualesquiera sean sus posiciones en relación con esas u otras cuestiones, ellas constituyen en sí mismas, establecimientos de políticas, es decir, toma de decisiones en diversas cuestiones.

Si el Estado es un órgano de toma de decisiones, de establecimiento de políticas o posiciones, en relación con los hechos económicos y sociales, es porque en él existe capacidad de imposición y de coacción. Con esta afirmación se quiere apuntar hacia un hecho histórico incuestionable y que se puede enunciar así: la existencia del Estado implica una concentración de poder, según relaciones de poder. No es posible preherir empíricamente este hecho, ni en su origen, ni en sus consecuencias. Además, el hecho tiene como fundamento otro fenómeno que es necesario comprender. Este otro fenómeno, real e histórico, nos muestra que las relaciones de poder están en función de las relaciones económicas. Esto último es posible de verificar empíricamente. Todo miembro de una sociedad ha podido constatar que si se tiene riqueza, se tiene poder. Este poder se manifiesta como influencia, dentro de las comunidades o entre los miembros de sectores sociales. Esta influencia puede ser de muy diversa índole y va desde la decisión y la presión clara, abierta hasta formas indirectas de presión en torno a las decisiones que otros deben tomar.

En una sociedad hay niveles de poder, según niveles de posesión de la riqueza. Ahora bien, desde el punto de vista analítico, se pueden identificar diversas formas de aparecer el poder. Existe, el poder individual, el poder de sectores sociales, el poder de grupos organizados dentro de la sociedad (sindicatos, cámaras, asociaciones, gremios etc.) y el poder del Estado. Por esto, en una sociedad, las relaciones de poder son relaciones entre grupos y clases sociales, que tienen sus propios intereses. Las relaciones de poder se manifiestan por la defensa de un modo de vida considerado como aceptable para los grupos sociales o en la presión hacia modos de vida mejores. Por esta razón, entre los distintos sectores y fuerzas sociales se establecen luchas de poder en momentos históricos diferentes. Esta es una visión política de los hechos. Es política en tanto que ésta es teoría del poder y de las relaciones de poder en una sociedad. Según esta visión política, el Estado aparece como un fenómeno, como una realidad, en la que el poder se institucionaliza, aparentemente al margen de los intereses de los sectores económicos-sociales de una nación. Pero, la teoría política ha replanteado al análisis del fenómeno del Estado y afirma que las relaciones de poder entre los diversos sectores socioeconómicos (trabajadores obreros, hacendados, industriales, comerciantes, burócratas, etc.), están mediatizadas por la estructura misma del Estado. Este

ha sido, por consiguiente, caracterizado como un conjunto de instituciones o aparatos que en una forma y otra responden a los intereses de grupos, estratos, clases y capas sociales y en el cual se manifiestan las correlaciones de fuerzas de los partidos, sindicatos, cámaras patronales, y en general de los grupos de presión.

En uno de sus trabajos, Marcos Kaplan (1969) describe con claridad otros aspectos del Estado y dice que " se apropia del poder de la sociedad y acapara la fuerza colectiva. Cambia los intereses comunes de la sociedad en los llamados intereses generales que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales (burocracia, clases, y fracciones dominantes). Puede así acumular y extender continuamente amplios y complejos poderes de coacción, organización, decisión política e ideología..." (pág. 33).

Vemos sobre todo en las última líneas de la cita, cómo funciona el Estado en relación con el poder que le es inherente y que, paulatinamente, en su desarrollo, fue concentrando.

En el siglo XX el Estado aparece como ese nivel de la organización política y social en el cual se dirimen conflictos sociales de muy diversa índole. Además, ya sea que en una sociedad la economía esté basada en la acumulación privada o que sea una economía de Estado, centralizada, lo cierto es que se aprecia, con más frecuencia el papel activo del Estado, con el fin de lograr y mantener la condiciones generales del funcionamiento de la economía y, por ende, de la sociedad en general.

Según Oszlak y O`Donnell (1976:22) "...el Estado -diferenciado complejo, contradictorio-aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone `tomar partido respecto a esta última, ser por acción u omisión". De acuerdo con esto, los mismos autores consideran que la intervención del Estado implica asumir posiciones "que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a una cuestión, incluyendo al propio estado" (pág. 23).

Lo expuesto nos introduce al problema de las políticas del Estado, al de la toma de decisiones y a los instrumentos que sirven para preparar y ejecutar esta toma de decisiones. Estos instrumentos son, evidentemente, entre otros, los de la planificación.

La delimitación de lo que es una política de Estado, queda claramente establecida en el trabajo de Oszlak y O`Donnell quienes consideran que : "Una política estatal es una toma de posición que intenta 0, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución a una cuestión" (1976:2).

Históricamente, los instrumentos de planificación y ésta en cuanto a tal, deben enmarcarse dentro de las formas de intervencionismo estatal. Por esto, el proceso de planificación está inmerso en otro más general, constituido por las decisiones del poder político. (Kaplan, 1970).

En síntesis, en tanto que la planificación es una forma de intervención deliberada del Estado sobre el desarrollo económico- social y en tanto que es un instrumento para preparar y ejecutar la toma de decisiones, está intrínsecamente relacionada con el problema del poder y con las relaciones de fuerza de una sociedad.

Por consiguiente, además del análisis y la definición de la planificación como proceso técnico

o como disciplina aplicada constituida por un cuerpo de principios, conceptos y procedimientos de acción, debe concebirse también en sus relaciones con el poder (toma de decisiones, aspectos políticos) y vérselas como instrumento del poder estatal. La institucionalización de la planificación en el Estado y la aparición de órganos específicos dentro de él para la planificación nacional, ha sido un fenómeno consecuente con la concentración de poder en aquel, según relaciones de poder.

La institucionalización de la planificación en el aparato estatal constituye un hecho del s.XX. Esta institucionalización adquiere diferentes caracteres según sea el grado de concentración de poder en el Estado y según sea la inserción y las actividades de éste en el desarrollo económico-social. Con el término estilos de planificación se designan diversas maneras de proceder en la materia, según sea el grado de imposición de las decisiones o políticas del Estado y según sea el ámbito de las actividades que abarquen esas decisiones.

En la literatura especializada se identifican dos estilos básicos de planificación: la planificación imperativa, denominada autoritaria o compulsiva y la planificación indicativa o concertada.

Existe consenso en apuntar que la planificación se institucionaliza por vez primera, y llega a ser instrumento fundamental de política de Estado, en la URSS, luego de la implantación del régimen socialista. La alta concentración de poder y la alta centralización de las decisiones en el Estado Socialista originó la planificación imperativa. Esta se caracteriza porque las disposiciones que rigen la acción proyectada se establecen, obligatoriamente, para todos los entes involucrados en el plan general. Por consiguiente, todas las entidades, sectores, grupos e individuos se deben ajustar a lo establecido en las disposiciones. Además, la planificación imperativa, abarca todos los aspectos de una nación cuya economía se ha socializado; en otras palabras, en donde existe "economía dirigida" o "centralizada".

Si antes de la Segunda Guerra Mundial hubo países que sin ser socialistas llevaron a cabo acciones de planificación, no es sino después de esta segunda conflagración mundial que los países capitalistas europeos, de democracia liberal, comienzan a institucionalizar la planificación. Surge en este contexto de democracias liberales de régimen económico capitalista la planificación indicativa, que se caracteriza porque ni los objetivos ni las disposiciones de los planes son de acatamiento obligatorio; no existe una imposición definitiva para las personas o entidades a las que alcance la acción del plan. El enunciado del plan o de los planes tiene carácter persuasivo. El Estado utiliza diversos instrumentos como mecanismos de persuasión. Gordillo (1973:79) nombra los siguientes mecanismos: políticas fiscales, crediticias, administrativas, de inversiones públicas, bancarias, monetarias, etc.

Los aspectos involucrados en estos mecanismos afectan tanto la acción de los entes estatales como de las empresas privadas, pues están en juego impuestos, créditos selectivos, facilidades de tramitaciones, licencias de importación y exportación, gravámenes selectivos, etc.

Como la planificación indicativa se desarrolla en un régimen de empresa privada y de economía de mercado, la planificación debe darse en una serie de condiciones necesarias pero no suficientes. Implica armonización de intereses (concertación) entre el sector público y el privado, implica poder sustantivo del sector público en la economía productiva y

considerable independencia de la empresa privada respecto a las transnacionales. El capitalismo nacional debe cooperar realmente para el logro efectivo de un mayor desarrollo nacional y el Estado debe estar en condiciones de operar en ciertos campos estratégicos de la economía.

Aunque los estilos de planificación se presentaron como antagónicos, en los últimos tiempos existe un acercamiento del imperativo a los entes del Estado liberal e indicativo para los organismos del sector privado.

Planificación y la iglesia asd

T. Grajales G.

La planificación entendida en los en el último siglo como una actividad propia del Estado, directamente se desarrolla en las áreas de influencia del mismo. Esto lleva a reconocer la importancia que tiene definir el papel que le corresponde al Estado en asuntos de fe y conciencia. Refiriéndose a esto en el contexto de sus comentarios sobre la Segunda Dieta de Spira, 1529, relacionada con el origen del movimiento de Reforma protestante, Elena de White (1963:212) dice:

"Proteger la libertad de conciencia es un deber del estado, y es el límite de su autoridad en materia de religión. Todo gobierno secular que intenta regir las observancias religiosas o imponerlas por medio de la autoridad civil, sacrifica precisamente el principio por el cual lucharon tan noblemente los cristianos evangélicos"

El principio que está en juego se refiere a la libertad individual, especialmente en lo que se refiere a vivir una cosmovisión personal que pueda, sin hacer daño a otros, diferir de la de los demás y aún de la mayoría. Pero el Estado surge como órgano de toma de decisiones, dentro de una sociedad que se caracteriza por las relaciones de poder entre los diferentes grupos que la constituyen, destacándose el estado por su capacidad de imposición y coacción.

En algunos Estados, como en México, la separación del Estado respecto a los asuntos religiosos fue claro y específico. Pero lamentablemente, a medida que se incrementan las tensiones sociales, las presiones económicas y la decadencia moral, los estados tienden a comprometerse en asuntos religiosos en favor de un grupo religioso u otro.

Para los Adventistas, es muy claro e importante el principio de la separación del Estado y la Iglesia. En asuntos estrictamente religiosos, los Adventistas deben su lealtad a la Palabra de Dios, la cual al mismo tiempo les instruye que deben reconocer a las autoridades , orar por ellas, reconocer la autoridad que les ha sido conferida y cumplir con la máxima de "dar a César lo que es de César y a Dios lo de Dios"; pero al mismo tiempo son instruidos por la Palabra de "obedecer a Dios antes que a los hombres" por lo que en casos de conflicto entre la autoridad del estado y la Divina, ésta última tiene prioridad.

Siendo una Iglesia de minorías, la Iglesia Adventista, resulta vulnerable y afectada cuando el principio de libertad de conciencia es descuidado o pisoteado. Las acciones estatales y las políticas que este establece través de su aparato planificador desconocen los intereses de

grupos religiosos minoritarios. Como ejemplo, en algunos países latinoamericanos, el estado regula el desarrollo de nuevas comunidades garantizando a la Iglesia popular un espacio adecuado y generalmente gratuito para la construcción de su templo y otras instalaciones. La concesión de exoneraciones fiscales y otras franquicias resulta muchas veces usadas en el terreno de las actividades religiosas, siguiendo las costumbre de la planificación indicativa. Por otro lado, la idea de la separación del Estado y la Iglesia, puede conducir a dirigentes religiosos a descuidar los detalles de orden legal que el Estado impone sobre la Iglesia, la cuál en el mejor de los casos es tratada o considerada (la ASD) como una institución privada. Esto implica que la Iglesia paga impuestos y está sujeta a controles propios de las empresas mercantiles y asociaciones anónimas.

El tema es amplio y muy variado, pero en esta caso es importante precisar la particularidad que al respecto representa la existencia de un sistema educativo perteneciente a la Iglesia ASD dentro de un ámbito que el Estado considera propio de su jurisdicción. Lo que se quiere decir, es que, si la Iglesia enfrenta problemas en asuntos considerados estrictamente religiosos, al desarrollar función social, el problema toma un significado muy particular e importante en el contexto de la educación, la cuál es considerada en la mayoría de los Estados modernos una función propia del Estado y no de la Iglesia. Es así como se introduce otro de los principios fundamentales que debe ser sustentado y defendido por los ASD de la misma manera como lo es la Libertad de Conciencia y es el que se refiera a la Libertad de Enseñanza y de Aprender.

La libertad de enseñanza es un principio básico consagrado en diversos instrumentos internacionales como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26:3; y en inciso 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se puede definir como el derecho de aprender eligiendo libremente a los maestros, consagrado para los niños, a través de sus padres, quienes tienen el derecho fundamental de escoger la educación de sus hijos; también como la libertad que tienen los particulares de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes -privados-.

En México, el Artículo 3o. Constitucional y sus fracciones relacionadas con la educación señala que:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará esta educación se basará en los resultados del progreso

científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrática,...

b) Será nacional, en cuanto...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana,...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán;

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II. así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un

trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y ...

El texto constitucional supra-citado señala una intervención directa del Estado en la educación, preescolar, primaria, secundaria y Normal. Esta injerencia estatal alcanza las instituciones educativas privadas, las cuales deberán ser autorizadas de manera expresa por el organismo competente (Ley General, Cap. V Art.54) e impartirán la educación con apego a los mismos fines y criterios establecidos para la educación que imparte el Estado siguiendo los planes y programas de estudio que determine el Ejecutivo Federal.

Lo que se quiere subrayar en este caso es el hecho de, que por ley, todo centro que imparta educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial deberá cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedente -esto último en el caso de educación distinta a la primaria, secundaria, la normal y demás para la formación e maestros de educación básica-. (Ley Gral. Cap. V, Arts. 55,57) además deberá reconocer el derecho de la autoridad a inspeccionar y vigilar los servicios educativos. La ley es clara en señalar la posibilidad de que centro particulares presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, cosa que deberán mencionar en su correspondiente documentación y publicidad. (Ley Gral. Cap.V Art. 59) y en el caso de instituciones de educación inicial y preescolar están sujetas a la injerencia estatal.

Luego de un rápido vistazo a la legislación vigente, es claro que la educación privada en México, especialmente en lo que respecta a la primaria y la secundaria, está íntimamente comprometida con la planificación del Estado. Lo que significa que existe un intervención muy significativa del estado en las decisiones relativas al contenido y forma de educación que recibirán los menores, dejando un lugar secundario al papel que asumen los padres.

Resulta importante señalar que la Iglesia ASD -la cual cuenta con un enfoque educativo muy particular y estrechamente comprometido con sus valores religiosos debe reflexionar detenidamente respecto a las implicaciones que tiene para el desarrollo de su proyecto educativo el planeamiento estatal de la educación. En sus orígenes, la escuela adventista no procuraba el reconocimiento de entidades acreditadoras y del Estado, pero a medida que el tiempo avanza y las complejidades de la vida moderna se incrementan, ha resultado necesario acceder al reconocimiento de las instituciones educativas, cosa que implica en mayor o menor grado un compromiso al cual hay que prestarle debida atención. De hecho, los reglamentos denominacionales todavía parecen desanimar dicha práctica y para los casos en que resulte necesario, -cosa que hoy por hoy se refiere a casi la totalidad- se establece que deben tener autorización de las entidades superiores antes de tramitar dicho reconocimiento.(Reglamento GC, 1994).

Dadas las complejidades de la época moderna, no es posible objetar la práctica de procurar el reconocimiento de las instituciones ASD. El asunto central se refiere a la necesidad de asumir el compromiso que ello implica de una manera consciente y responsable. Esto significa que la institución debe entrar en el compromiso con el propósito de cumplir con lo que el

estado requiere y por el otro lado, asegurar que dicho compromiso no le impide conservar su identidad y particularidad, sin la cual pierde toda razón de ser.

Un peligro latente en esta situación consiste en que los administradores educativos y maestros se inclinen a satisfacer las expectativas estatales haciendo de las escuelas ASD simples instituciones educativas privadas. Existe un grave error en considerar que las instituciones ASD de educación son instituciones de educación privada; de hecho, generalmente existen en el marco legal que corresponde a este tipo de educación, pero no lo son. La educación privada responde a intereses de otra índole, sean de tipo mercantil o de orden social. Las instituciones ASD no existen para el lucro, ni para la formación de grupos elitistas, ni para generar nuevas fuentes de trabajo en la comunidad. Las instituciones educativas ASD responden a una planificación religiosa que tiene su origen en Dios y responde a propósitos y metas establecidas en vistas a una transformación de la sociedad y del estado general de la humanidad. Esto implica que en algún momento o aspecto, es posible que existe un conflicto entre la planificación del estado y el proyecto educativo que Dios tiene para los ciudadanos de su Reino según lo tienen que desarrollar los ASD.

Como consecuencia de lo antes mencionado, se logra comprender la importancia que tiene para la educación ASD el grado de libertad que pueda disfrutar una sociedad para ejercer su derecho a la enseñanza como una libertad para enseñar y para aprender.

El educador ASD debe ser un promotor de esta libertad, y constante vigía respecto a proteger dicha libertad por medio de una labor altamente responsable y de calidad - de modo que nadie tenga nada malo que decir de la educación ASD, con causa-.

Planificar y programar en educación, es para la Iglesia ASD moderna el desafío de conservar su identidad y misión al mismo tiempo que responde a los intereses del Estado. Afortunadamente, hay muchos elementos en común que pueden ser capitalizados; pero al mismo tiempo, es indispensable que el educador ASD sea cuidadoso en reconocer aquellas cosas que están en conflicto con la cosmovisión y los fines que sustentan a la educación ASD. Esto quiere decir que al planificar la educación, los ASD deben planificar una educación mucho más completa y abarcante en el sentido que debe contener y consistir en mucho más de lo que el Estado propone, al tiempo que ilumina aquellas áreas donde existe conflicto, de modo que el estudiante y la comunidad puedan hacer uso de su libertad para elegir.

La educación ASD se propone formar ciudadanos útiles y responsables para hoy, al tiempo que ciudadanos del Reino de Dios. Esto no resulta tan fácil como parece, dadas las grandes diferencias que separan las formas actuales de sociedad y la sociedad del cielo.

Un repaso rápido a los fines y objetivos de la educación en México, de acuerdo a la última reforma sufrida por el Artículo 3o. Constitucional y la Ley General de Educación, permite notar un significativo acercamiento entre la educación que propone el Estado y la Educación ASD.

La educación mexicana

Artículo 3o. de la Constitución y sus reformas más recientes.

1. La educación es impartida por el Estado

2. Los particulares pueden impartir educación en todo tipo y modalidad, según términos de ley, con la autorización del poder público. En apego a los fines y criterios del Art. 3o. y sus modificaciones así como a cumplir con los planes y programas que determine el Ejecutivo Federal para la primaria, secundaria y normal.

3. La educación primaria y secundaria son obligatorias y toda la que imparta el estado será gratuita.

FINES DE LA EDUCACIÓN

1. Desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

2. Fomentar amor a la Patria.

3. Fomentar conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

CRITERIOS ORIENTADORES

1. Democrática. No solo en lo jurídico, político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

2. Nacional. Comprensión de los problemas, aprovechamiento de los recursos, defensa de la independencia política, aseguramiento de la independencia económica, continuidad y acrecentamiento de la cultura.

3. Humana. Contribuir a la convivencia humana, aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, convicción del interés general de la sociedad, sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres.

La educación cristiana

El Espíritu de Profecía

La Iglesia y los padres son responsables de ofrecer educación cristiana a sus hijos:

1. Las iglesias de diferentes localidades deben sentir que descansa sobre ellas la solemne responsabilidad de educar a los jóvenes y preparar sus talentos para que se dediquen a la obra misionera. CM, 67

2. Únicamente el poder de Dios puede salvar a nuestros hijos de ser arrebatados por la marea del mal. La responsabilidad que descansa sobre padres, maestros y miembros de las iglesias, en cuanto a hacer su parte cooperando con Dios, es mayor de lo que puede expresarse en palabras. CM, 158

Todos deben tener igual oportunidad de recibir educación cristiana.

1. Se debe permitir a todos los jóvenes gozar de los beneficios y privilegios de una educación en nuestras escuelas a fin de que reciban estímulo para ser colaboradores de Dios. 2JT. 456

2. Los jóvenes de ambos sexos deberían asistir a nuestras escuelas, el lugar en el cual pueden obtener conocimiento y disciplina. MJ, 183.

3. Muchos padres se equivocan al hacer diferencias entre sus hijos, en el asunto de la educación. Hacen casi cualquier sacrificio para ofrecer todas las ventajas posibles a uno que parece inteligente y apto, pero no creen que estas oportunidades sean necesarias para los menos promisorios. De., 258

FINES DE LA EDUCACIÓN CRISTIANA

1. Es ...desarrollo armonioso de las facultades físicas, mentales y espirituales. De., 13
2. Enseña a amar y temer a Dios. CM, 63
3. Prepara para el fiel cumplimiento de los deberes de la vida. CM., 63
4. Hace que el alumno sea idóneo para servir, ser útil en esta vida. CM, 197
5. Prepara para la vida futura e inmortal...para un servicio más amplio en el mundo venidero. CM, 197; De., 13.
6. Comprende la práctica de la temperancia, la bondad fraterna y la santidad: el cumplimiento de nuestro deber para con nosotros mismos, nuestros vecinos y Dios. FE., 57
7. Los alumnos deben recibir en el colegio una preparación que los habilite para ocupar en la sociedad una posición respetable, honrada y virtuosa, frente a las influencias desmoralizadoras que están corrompiendo a los jóvenes. CM.,85

Ley General de Educación

Artículo 2o.

La Educación: es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social

En el proceso educativo deberá asegurarse la **participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social**, para alcanzar los fines a los que se refiere el artículo 7o.

Artículo 7o.

La educación tendrá... además de los **fines** establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

1. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;
2. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
3. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
4. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;
5. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad;
6. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
7. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;
8. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquéllos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;
9. Estimular la educación física y el práctica del deporte;
10. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como

propiciar el rechazo a los vicios;

11. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y
12. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Criterios orientadores de la educación cristiana

1. Los maestros deben educar en las cosas espirituales, para preparar un pueblo que se mantenga firme en los tiempos de prueba antes nosotros. FE, 221
2. Ha de ocupar una posición más elevada, desde el punto de vista educacional, que cualquier otra institución de enseñanza. Debe presentar puntos de vista, blancos y objetivos más nobles en la vida y educar para tener un conocimiento correcto del deber humano y de los intereses eternos. N.B., 243
3. Debe impartir el punto de vista correcto, mostrando la armonía de la ciencia y la religión de la Biblia. NB.,243
4. El elemento religioso debe ser el poder controlador. 5T.,14.
5. No debe sustentar la filosofía escolástica 8T, 305
6. La educación es la obra de toda la vida, por lo que será continua e ilimitada. De. 13; CM, 374

OBJETIVOS GENERALES.

1. Instruir en los grandes principios de la Palabra de Dios y en los deberes prácticos de la vida diaria. CM.,86
2. Rechazar y contrarrestar la gratificación de los sentidos, el orgullo, la ambición ,la rivalidad , el amor a la vestimenta y el exhibicionismo, a la alabanza y el halago y lucha por las grandes recompensas y honores. FE ,286
3. Educar para ser pensador y no mero reflector del pensamiento de otro. Ed.,15
4. Disciplinar la mente, desarrollar sus fuerzas y l dirigirla inteligentemente, para que sea útil para el avance de la de gloria de Dios. GW II, 384, 385
5. Inculcar principios de verdad, obediencia,
honor, integridad y pureza con el fin de que sean una fuerza positiva para la estabilidad y elevación de la sociedad. Ed.26
6. Despertar el amor por todo lo bueno, verdadero y hermoso y el deseo por la excelencia. PP., 646
7. Habilitar para usar las fuerzas de tal manera que representen la religión de la Biblia y fomenten la gloria de Dios. CM, 347

LA EDUCACIÓN SUPERIOR - UNIVERSITARIA

La educación Media-superior y Superior, que no atiende a la preparación de maestros de educación básica, disfruta de un menor control por parte del Estado. Esto significa que las posibilidades que la Iglesia ASD tiene en México para el desenvolvimiento de su propuesta educativa son muy favorables. Por lo que en este respecto, los planificadores de la educación ASD deberían demostrar cada día una mayor habilidad para operacionalizar las enseñanzas y principios que tanto la Biblia como el Espíritu de Profecía han puesto en las manos de la Iglesia. En este respecto, lamentablemente, es mucho lo que falta por hacer, siendo que existe la tendencia a la repetición de patrones, unida a una falta sensible de creatividad y espíritu

innovador que contribuya a dar forma a un modelo de educación superior que asuma un papel de liderazgo nacional.

Resumen:

La Iglesia ASD tiene en la planificación, según se entiende en el presente, una seria amenaza a sus intereses en el desenvolvimiento de la misión, dado que la educación es una fase fundamental de la redención humana y desafortunadamente es considerada una de las áreas de influencia más importantes del Estado. Por lo que es importante velar por conservar la libertad de enseñanza como uno de los derechos humanos fundamentales. Este es un derecho derivado de la intrínseca dignidad del ser humano, y no de la voluntad del Estado ni de ninguna otra autoridad política o social, los cuales tienen el deber -y solamente el deber, no el derecho ni la opción- de reconocerlo como tal derecho fundamental, a favor de todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; de respetarlo ellos mismos, sin violarlo, ni manipularlo, ni escamotearlo por medios directos o indirectos, desnudos o encubiertos; y de garantizarlo frente a a todo y frente a todos, poniendo a su disposición los mecanismos jurídicos y las condiciones materiales necesarios para que esté al alcance de todos y por todos pueda ser gozado efectivamente. El Estado, por medio de los órganos competentes, puede, mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, inspeccionarlo- valga decir, vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación de quien la recibe -educando- así como fiscalizar su cumplimiento y eventualmente sancionar su incumplimiento.

©Tevni Grajales G.

Junio de 1996

Montemorelos, N.L. México
