

Comentarios al Primer Borrador del
Documento

LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Sección de Planeamiento de
la Educación
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica
y Social
Santiago de Chile
Julio de 1967.

1. El documento está concebido, como se desprende del capítulo **introdutorio**, con finalidad práctica. No se debe por consiguiente buscar en él una sistematización teórica y completa de los distintos aspectos, problemas y elementos relacionados con el planeamiento de la educación. El que lo juzgase desde este ángulo lo encontrará desordenado e incompleto.

Dentro de su finalidad práctica, no se ha querido reproducir el orden operativo conforme al cual suelen desarrollarse las actividades de planeamiento. Si se evaluase desde este punto de vista el documento también parecería incompleto y arbitrario.

El documento se reduce más bien a tratar algunos problemas y operaciones, consideradas esenciales por los autores, a proporcionar consejos prácticos y a sugerir algunos tipos de soluciones que el planificador más o menos improvisado de los países en desarrollo agradecerá encontrar reunidos en una publicación fácilmente comprensible. Se tiene la impresión que se dan por conocidos problemas, soluciones y técnicas relacionados con los aspectos cuantitativos del planeamiento y que la atención se centra en los culturales o estrictamente educativos. De aquí que los primeros sean única mte enunciados, mientras que los segundos reciben un tratamiento detallado. Es natural, con todo, que al analizarlo desde este ángulo no siempre se esté de acuerdo con la importancia atribuida a los problemas

/escogidos ni

escogidos ni con las soluciones sugeridas, ni tampoco con la interpretación implícita dada a la planificación educativa. Los problemas y soluciones que dan lugar a desacuerdo serán tratados en detalle al recorrer los capítulos del documento. En este comentario general se discutirá el concepto de planificación educativa y la interpretación de la función específica del planificador de la educación implícitas en esta obra.

2. De acuerdo con este documento el planificador educativo es fundamentalmente un técnico en la definición y elaboración del contenido de la educación. Esto explica que la mayor parte del documento se centre en los problemas pedagógicos específicos de los distintos niveles y tipos de actividades educativas. A esto probablemente se debe que el documento prescinda de los aspectos globales del planeamiento educativo y que trate las vinculaciones del sector educación con los sectores no educativos en forma atomizada, cuando los problemas pedagógicos de cada nivel lo exijan.

Es evidente que todo plan de educación gira alrededor de las actividades estrictamente educativas que se desarrollan en los diversos niveles escolares o instituciones educativas extraescolares. Solamente cuando se han definido los currícula, conforme a unos objetivos perfectamente claros, que a su vez responden a unas necesidades evidentes es posible prever los recursos de diverso orden, establecer el ritmo de acción y preparar la estrategia que habrá de seguirse para realizar un plan de educación.

Esto, sin embargo, no significa que el planificador de la educación se concentre en la preparación de los currícula. El planificador de la educación ex officio no es un técnico en curriculum, así como no lo es en Recursos Humanos, en Demografía o en Economía y Sociología de la educación, aunque debe tener suficientes conocimientos para interpretar debidamente y utilizar correctamente las informaciones exigidas de cada uno de estos campos.

La función esencial del planificador de la educación - como técnico auxiliar de la administración educativa - es coordinar todos los elementos que interviene en el desarrollo de las actividades educativas, de modo que se alcancen decisiones coherentes y de acuerdo a necesidades reales, y se logre

lo decidido, en el tiempo previsto y con los recursos disponibles y prefijados. A él no le corresponde preparar los currícula, como tampoco le corresponde identificar las necesidades de Recursos Humanos. Pero en cambio a él corresponde presentar a los especialistas en curriculum, las deficiencias a que conducen los currícula actualmente en uso, su inadecuación para las nuevas circunstancias presentes o previsibles, su incompatibilidad con la expansión escolar, su inutilidad frente a las necesidades de personal capacitado, etc. Es al planificador de la educación a quien cabe contribuir para fijar los grandes objetivos educativos relacionados con el desarrollo del país a los que los técnicos en curriculum han de procurar satisfacer.

Si no se respeta esta distribución de responsabilidades se cae en un enfoque unilateral del planeamiento de la educación, el pedagógico, tan defectuoso como los que lo han precedido de acento económico y expansión cuantitativa de la educación.

Esta distribución y definición de funciones dentro de la planificación es una imposición surgida de la naturaleza misma del planeamiento. Por central que sea la ubicación de los currícula en los planes de educación, ellos solamente constituyen uno de los muchos elementos que aquellos deben abarcar. Cada uno de estos elementos por una parte deben estar debidamente integrados en el plan y por otra deben ser analizados, juzgados, utilizados, combinados y elaborados conforme a su naturaleza específica.

Por lo mismo la ubicación central del curriculum dentro del conjunto de elementos que intervienen en el planeamiento no lo jerarquiza por encima de ellos, así como el hecho que los currícula deben responder a las necesidades económicas, sociales y culturales tampoco confiere a las previsiones de estas necesidades, v.g. de recursos humanos, jerarquía por encima del contenido de la educación.

Es verdad que en situaciones de penuria, el planificador de la educación deberá afrontar, dentro de sus posibilidades, tareas que en circunstancias normales son desempeñadas por especialistas. Pero esto constituye una situación anormal, y de ninguna manera debe servir de modelo para interpretar la función específica del planificador de la educación.

/De acuerdo

De acuerdo con estas reflexiones, si el presente trabajo se limitase principalmente a la función que el especialista en curriculum juega dentro de la planificación educativa, sería menos controvertido. Sin embargo habría que cambiar su título y los términos contenidos en la presentación de la obra. Si por otra parte este documento contempla únicamente las situaciones anormales y pobres en que se ve obligado a trabajar el planificador en los países en desarrollo habría que indicarlo más abiertamente.

3. Siempre dentro del marco de observaciones generales, el estilo usado en el documento es desconcertante. Abunda en afirmaciones que en un primer momento despiertan simpatía por su vigor retórico pero que al ser analizadas cuidadosamente no parecen demostradas o son discutibles por su ambigüedad. Por lo mismo no se ajusta a la actitud equilibrada que constituye la característica profesional del planificador. Este estilo corresponde más bien a una obra combativa de divulgación, en un medio en que el planeamiento educativo no es aceptado o por lo menos es discutido.

Relacionados con el estilo general de la obra se encuentran los grandes altibajos entre el tratamiento de tópicos conceptuales profundos y operaciones difíciles y el de detalles nimios y frecuentemente poco importantes. Por lo mismo pareciera que está destinada a un lector de características contradictorias. Por una parte se lo considera capaz de operaciones tan complejas como: deducir del cuadro presentado en III.3.d. lo que el plan de educación debe contener para satisfacer las necesidades de Recursos Humanos; ubicar su propio país en alguno de los tres grupos contenidos en la tipología sobre la base de indicadores muy complejos y apoyados en datos difíciles de lograr; etc.

Por otra, se lo estima necesitado de consejos tan paternales y de sentido común como: los colores que habrán de utilizar para graficar las metas deseadas y la situación real en un diagrama; el número de gavetas necesarias para conservar los datos (III.1.h.1); los cuadros que deben estar expuestos en las oficinas de planificación; los tipos de construcción alternativas como bambúes, hojas de plátano, etc. (V.3.b).

4. Un tema que requiere un análisis particular por la importancia que se le atribuye en este documento es la tipología presentada para definir líneas generales de estrategia educativa.

Ante todo la presentación de formas de estrategia de acción educativa, sobre la base de agrupaciones tipológicas constituye una aplicación en el campo social y hasta el momento muy deficiente de los modelos utilizados en economía. Son demasiados y muy variables los factores que influyen en este campo y es imposible reducirlos a indicadores matemáticos, para que lleguen a tener la relativa precisión de los modelos de desarrollo económico.

En segundo lugar la idea en sí de deducir estrategias de acción sobre la base de agrupaciones categoriales de situación constituye una extrapolación de la utilidad "analítica" y "eurística" de las tipologías a su utilidad "operacional".

Toda tipología básicamente agrupa a los países guiándose por una serie de indicadores matemáticos que reflejan la situación actual en un corte horizontal en el tiempo y las tendencias matemáticas de evolución. En cambio no identifican las causas que han conducido a la situación actual. Tampoco "califican" las relaciones existentes entre los distintos indicadores y el sector específico de acción a programar interpretándose implícitamente la simultaneidad temporal como dependencia causal. Finalmente las tipologías nunca aluden al factor de decisión, imprescindible para fijar líneas de orientación para una actividad concreta. Las mismas advertencias que se enumeran en el documento en estudio sobre el valor de los modelos para estrategia de acción (IV.2.a.1.c.1.e.3) indican la conciencia que sus autores tienen de estas limitaciones. Sin embargo parecen olvidarlas cuando en base a la agrupación standard en cuatro categorías de países llegan a definir programas de acción tan concretas y detallados como las que enumeran en 3a, b y c.

Lo dicho hasta ahora se refiere a la posibilidad de definir - aunque sólo sea en términos generales - mediante modelos tipológicos programas de acción. La tipología presentada en este documento parece flaquear, además, por los componentes y por los indicadores elegidos. No siempre estos indicadores son matemáticos y en ningún momento contemplan el aspecto dinámico o tendencias de evolución de cada componente. Estos, por otra parte, no siempre guardan una relación evidente con las actividades educativas, o si la tienen es de orden muy general y por lo mismo insuficiente para definir estrategias de acción que siempre son concretas.

Toda tipología para la acción dentro de un sector determinado se basa en el presupuesto que existe una relación clara y unívocamente interpretada entre los componentes e indicadores elegidos y el sector o área del sector en que se intentan sugerir líneas de orientación. Sin embargo, esto no parece cumplirse en la presente tipología. Así, por ejemplo, el PNB per cápita que no falta en ninguna tipología para el desarrollo también aparece incluido aquí. Ahora bien, el PNB está vinculado con el desarrollo educativo en cuanto significa un límite máximo teórico de lo que podría invertir un país en educación. Pero como por una parte este maximum teórico nunca se puede dedicar a educación y por otra - como lo dice el documento - tampoco se puede determinar a priori qué porcentaje de él se debe aplicar a educación, su valor operativo es prácticamente nulo.

Semejante sería la crítica a hacerse sobre la categoría "estructura social", en donde los indicadores elegidos no solamente son difíciles de obtener y presentar numéricamente, sino además carecen de una vinculación unívoca y precisa con el desarrollo educativo. Puesto que no se ha explicitado esta vinculación, ella queda librada a la interpretación del planificador. Como tal interpretación dependerá de criterios condicionados por la escala de valores imperante en cada país no es posible en base a este indicador deducir una estrategia educativa "general" para todos los países ubicados en cada uno de los tres grupos.

Las tres categorías siguientes - estructura demográfica, distribución de la población e infraestructura - están claramente relacionados con el desarrollo cuantitativo del sistema escolar. Sin embargo el mismo documento descarta la utilidad de fijar cifras con base a estos indicadores (IV.3), de modo que su inclusión ha de obedecer a otra clase de vinculación con el desarrollo educativo que no es evidente por sí mismo.

Las categorías de producción moderna, comercio, servicios domésticos, poseen una vinculación general con las necesidades de Recursos Humanos, a que debe satisfacer el sistema escolar. Sin embargo puesto que sus indicadores solamente describen sin calificar un momento de la situación actual, desvinculado tanto del pasado como del futuro, no pueden servir para determinar programas de acción educativa. Por otra parte los indicadores elegidos son tan generales y en algunos casos - comercio y servicio doméstico - están tan vagamente relacionados con los Recursos Humanos que ni siquiera son utilizables para sentar líneas generales de acción.

/Las tres

Las tres categorías consideradas a continuación - servicios sociales, analfabetismo, idiomas - tienen diversas relaciones con el sistema escolar, aunque tampoco han sido explicitadas y definidas. La existencia de servicios sociales en grados diversos podría conducir a la inclusión de diverso volumen de estos servicios en la escuela tanto para la población escolar como para la comunidad en general. Los varios niveles de analfabetismo evidenciaría la falta de extensión o de eficiencia del sistema escolar que deberá ser corregida. La existencia de varios idiomas o dialectos indicaría la necesidad tanto de que la escuela las utilice como de generalizar un idioma nacional.

La última categoría considerada - cultura - parece difícil de determinar mediante indicadores y por otra parte su vinculación con el sector educativo aunque a primera vista evidente, depende nuevamente de interpretaciones valorales, que impiden generalizar líneas de acción para todos los países incluidos en cada grupo.

La enumeración de las áreas contempladas en esta tipología revela que faltan muchos aspectos estrictamente educativos que deben tenerse en cuenta para sugerir estrategias de educación, por más generales que ellas sean. La impresión que deja la tipología presentada es que los únicos puntos de apoyo para elaborar un plan de educación son las necesidades culturales, sociales y económicas del país, y que sólo con ellas se definen los objetivos educativos, los planes de estudio, o la estrategia de acción. Sin embargo existe el campo específico de las actividades educativas que también debe tenerse en cuenta. La eficiencia tanto histórica como actual del sistema educativo, la permeabilidad a las innovaciones y transformaciones que ofrece el sistema actual, la existencia de recursos tanto en uso como potenciales de orden humano, financiero y técnico de que dispone el sistema y el país también deben incluirse en la elaboración de estrategias educativas. Sin embargo no aparecen en esta tipología. Prueba de que los aspectos considerados en esta tipología son insuficientes para trazar un plan educativo es que al derivarse de ellas las estrategias, aparecen con frecuencia objetivos que no tienen ninguna vinculación con los componentes tipológicos.

A estas observaciones generales sobre la composición de esta tipología habría que añadir la poca precisión que ofrecen los indicadores para ubicar los países en los diversos grupos. Un país con el PNB per cápita entre 75 y 100

/dólares puede

dólares puede ubicarse en el primero o segundo grupo, otro con el PNB per cápita entre 150 y 250 en el segundo o tercero; ¿cuándo el aumento de natalidad pasa a ser lento? ¿Cuándo comienza la iniciación de la inmigración? ¿Cuándo la urbanización marcada? ¿Dónde se ubican países con ambas características simultáneas? ¿Cuándo es la producción moderna más o menos inexistente y cuándo reducida y aislada? ¿Cuándo se vuelve frecuente?, etc., etc., etc.

Es evidente que esta amplitud de los indicadores no los inutiliza para descubrir las correlaciones entre distintos componentes del desarrollo o para análisis descriptivos. En cambio les resta valor para sugerir estrategias de acción educativa.

5. Hechas estas salvedades sobre la utilidad de las tipologías para estrategias de acción y sobre el contenido de la tipología presentada en este documento, merecen algunos comentarios el uso que de ella se hace en este trabajo.

Ante todo los objetivos y las estrategias propuestas a cada grupo de países no parecen muy vinculadas con los datos logrados en la tipología. Parece por ejemplo muy raro que en la primera categoría de países, donde casi no existe producción moderna y trabajadores asalariados se recomiende formar cuadros medios. No se ve porqué en estos países deba extenderse simultáneamente la enseñanza primaria completa y la de segundo grado e iniciar la superior, cuando en los componentes de la tipología no se han incluido datos que justifiquen tales recomendaciones. (IV.3.a)

En segundo lugar con frecuencia los objetivos y los puntos de estrategia están pensados en sí mismo y sin relación con los demás. Así por ejemplo, parece raro que se pueda efectuar "una rigurosa selección de maestros" cuando se debe realizar un esfuerzo de "extensión de la escuela primaria completa y de la de nivel medio". Tampoco parece posible "preparar los cuadros medios" y evitar las "escuelas técnicas completas que ofrecen todavía pocas perspectivas de ocupación". (IV.3.a) Tampoco es recomendable establecer un primer ciclo de enseñanza "media común que asegure una educación general a la vez académica y práctica", y que bien llevada es una solución cara, en países cuyo PNB per cápita varía entre 75 y 250 dólares (IV.3.b).

/En tercer

En tercer lugar los objetivos que se proponen para las tres categorías de países (IV.3.a.b.c) incluyen una gran proporción de objetivos extraescolares, cuyo logro no depende principalmente de la escuela. Así, por ejemplo, mejorar la situación sanitaria, la producción agrícola y la ganadera; no provoca la migración prematura hacia las ciudades; promover la movilidad económica y social de la población; contribuir al pleno empleo de la población activa; asegurar la autonomía económica, técnica y científica completa del país, son todos objetivos específicamente extraescolares, que debe perseguir un plan general de desarrollo. Es necesario hacer esta distinción porque la educación sólo podrá contribuir al logro de estos objetivos en la medida en que la política general del país está interesada en ellos. De lo contrario será un esfuerzo inútil, distractivo y aún nocivo el que se le pida al plan de educación, como se trasluce al analizar detalladamente los planes de estudio propuestos para el nivel primario de cada grupo de países (VI.2.e).

Los objetivos específicamente educativos en cambio deberán lograrse con o sin política general de desarrollo.

6. Otro comentario de tipo general se refiere a la integración tanto del proceso de planeamiento como del plan educativo. Es conocido que un plan integrado, lo es por contemplar la articulación con los diversos sectores no escolares - R. H., financiamiento, etc., - la coordinación interna entre los distintos niveles y modalidades tanto intra como extrasscolares en que suelen descomponerse las actividades educativas de un país y el equilibrio entre los distintos aspectos cualitativo y cuantitativo de un plan. Sobre esto último ya se ha dicho bastante al aludirse a la interpretación dada a la función del planificador. Probablemente de esta interpretación se derive también el enfoque que aparece en las dos primeras áreas de integración.

La elaboración del plan aparece concebida más bien como preparación de programas de acción para cada nivel y áreas de actividades educativas sin explicitarse mayormente la necesidad de un plan global. Esta concepción está expresamente defendida en el capítulo II al presentarse las dos soluciones para la organización de las actividades de planeamiento. En el caso del Secretariado del Plan se dice "que a su cargo tiene solamente la promoción del Planeamiento en el Ministerio y el asegurar los nexos necesarios entre los servicios, sin pretender elaborar el plan por sí mismo" (II.1). Aunque más adelante (II.1.b) se detallan un poco más estas funciones del Secretariado, no cambia el sentido de esta afirmación pues su papel continúa siendo: "recibir y armonizar el documento final del plan".

/Aunque en

Aunque en este capítulo, se indican dos posibilidades de organización, la solución implícita que se adopta a través de todo el documento responde preferentemente a la del Secretariado. La objeción principal que surge contra esta concepción es "quién elabora el plan total?". Aunque en el capítulo II esta objeción puede parecer académica, más tarde al recorrer los capítulos relativos a los diversos niveles escolares, cobra sentido práctico porque no solamente no existen alusiones a un plan global dentro del cual se ubica cada nivel, sino que cada uno está tratado prescindiendo de su dependencia de niveles anteriores y de sus consecuencias en niveles ulteriores.

Todas las reflexiones sobre el contenido de la educación en cada nivel, por ejemplo, prescinden de las relaciones con los otros niveles. En el orden cuantitativo de metas por niveles tampoco se detallan suficientemente estas relaciones aunque se las indique de paso. Quizás parezca que la integración en un plan global, quede suficientemente salvaguardada con el tratamiento de "distribución de los gastos entre los diferentes niveles de la educación" (V.2), pero los tres puntos allí tratados no bastan ni para convencer de la importancia y papel del plan global ni para elaborarlo.

Ahora bien la falta de esta integración puede conducir y de hecho ha conducido a que un nivel escolar, se desarrolle más de lo aceptable por niveles ulteriores, o no se expanda suficientemente conforme a las necesidades de los otros niveles. La formación proporcionada en el nivel inferior a raíz de los cambios pedagógicos - sobre todo en primaria en el grupo I de países y en un ciclo básico común como el sugerido en el documento - sin un plan global conduciría a sorpresas en los niveles superiores.

Por lo demás, ¿quién y con qué criterios hará las reducciones, que en todo planeamiento tienen lugar, sobre las metas de egresados y matrícula de cada nivel de acuerdo con los recursos financieros? ¿Quién y según qué principios programará la formación de personal docente de cada nivel, que ordinariamente se realiza en niveles superiores independientes de aquel que lo necesita? ¿Quién define y con qué criterios el ritmo de las construcciones escolares que ordinariamente está a cargo de autoridades distintas de las que rigen cada nivel?

/Faltando alusiones

Faltando alusiones a esta integración entre los niveles del sistema escolar es natural que la articulación con los diversos sectores extraescolares se trate brevemente por separado, bajo el título "articulación "(II.2), pero no se trasluzca luego al exponerse el proceso de planificación.

Por empezar se encuentra la afirmación tajante que no es injustificado ni irracional el pedir para la educación una parte sensiblemente más importante del presupuesto nacional (V.l.c). En ningún momento se alude a las limitaciones que pueda tener la capacidad del país para las construcciones escolares, debido a la promoción del desarrollo en otros sectores, como vivienda y caminos. Tampoco se alude a las limitaciones de personal docente, por las necesidades de recursos humanos en distintos sectores de la economía. Tampoco se indica la necesidad de guiarse por los objetivos de desarrollo económico, social y cultural que pueda perseguir un plan nacional de desarrollo, sino que a priori se los fija mediante una tipología preparada para los planificadores de la educación y sobre cuya base se proponen planes de estudio. Finalmente en la sugerencia de algunas soluciones a problemas escolares - v.g. ciclo básico común - se prescinde totalmente de si el país puede afrontar los gastos que ella importe. Todo esto es natural cuando el proceso de planeamiento se interpreta a la luz de una organización basada en el Secretariado del Plan.

De paso se debe advertir que tampoco es muy feliz la exposición hecha en el documento sobre la primera solución - Dirección general del plan - puesto que atribuye al organismos central "la responsabilidad de todo cuanto implica previsión, creación y cambio" incluyendo estudios de planes y programas (II.1.a). Es precisamente esto último lo que debe ser responsabilidad de las autoridades de cada nivel, en base a los elementos de juicio que la Dirección General le proporcione.

Quizás no sea tan desacertada la solución intermedia, no definida en el documento pero rotundamente rechazada. (II.1).

A las observaciones de tipo general hechas habría que añadir comentarios particulares sobre algunos de los capítulos del documento en aquellos puntos que no hayan sido discutidos hasta ahora.

7. Capítulo III. Dada la importancia que tiene la coordinación entre necesidades de recursos humanos y su satisfacción mediante el sistema escolar es muy pobre el tratamiento que recibe este punto en el capítulo III.3. Aunque las reflexiones aquí contenidas son aceptables, falta tratar el problema básico de la adecuación entre estructura ocupacional y estructura escolar y su sentido tanto general como específico para países con una estructura ocupacional poco definida, como son los países en desarrollo.

El cuadro propuesto en III.3.d para traducir las demandas de fuerza de trabajo en educación no parece el más indicado por contener solamente la distribución por sectores y no por niveles ocupacionales, a pesar de que expresamente se afirma la necesidad de estos últimos en III.3.c. Por otra parte no se sabe bien si él persigue visualizar la composición educativa de la población económicamente activa en el presente o la deseable en el futuro. En el primer caso habría que detallar el uso que el planificador de la educación debe hacer de ella puesto que no es evidente por sí mismo. Si se trata de una estructura deseable, habrá que señalar para qué plazos y estar acompañada de la estructura actual.

8. Capítulo V. A continuación de las estrategias a usarse en cada uno de estos grupos de países se agrupan los cinco temas siguientes bajo el título de "problemas generales del plan de educación":

- a. porcentaje del presupuesto y del PNB que se debe dedicar a educación,
- b. distribución del presupuesto de educación entre los niveles del sistema escolar,
- c. formas alternativas de servicios educativos,
- d. planeamiento estatal e iniciativa comunitaria,
- e. planeamiento estatal y enseñanza privada.

La selección de estos temas permite suponer que ellos han de ser los problemas más frecuentes e importantes que el planificador de la educación enfrenta. Sin embargo, por una parte - aún en la orientación cualitativa y cultural del documento - se han dejado de lado otros problemas más serios y frecuentes que los enumerados. Así por ejemplo se han omitido los problemas

de la adecuación entre estructura ocupacional y sistema escolar, de las reformas educativas, etc. Por otra algunos temas tratados no tienen sino un interés académico. Finalmente algunos de los temas incluidos han sido tratados en forma catequética.

a. Comenzando por el primer problema, el mismo documento indica que sobre los porcentajes del PNB que deben dedicarse a educación, no se pueden dar normas (V.l.a) que no es útil para fines operativos (V.l.a.), que su discusión es meramente académica (V.l.d), y que en último término es un problema de decisiones políticas (V.l.g). Sin embargo se cree necesario discutirlo porque "importa saber desde el comienzo lo que es o no es factible".

Contra esta afirmación debe oponerse que la experiencia en los trabajos de planificación enseña que si bien es cierto que al comenzar a elaborarse un plan se debe conocer la magnitud aproximada de recursos disponibles, ella nunca se establece sobre la base de porcentajes del PNB, ni tampoco se la defiende con argumentos derivados del PNB.

Peligroso parece el juicio - probablemente no aceptado por los economistas, a los que se les conceden amplias atribuciones en este documento (2.a.b) y en abierta contradicción con otras afirmaciones contenidas en el mismo (3.b.c) - de que existe poco peligro en pedir un aumento sensible en las adjudicaciones presupuestarias (1.c). Al menos en América Latina los datos disponibles sobre el financiamiento de la educación en 1964, revelaban que de 20 países sólo cinco podrían aumentar fácilmente sus inversiones públicas en educación. Los demás o ya se encontraban en el límite de sus posibilidades o les resultaba difícil incrementar los recursos dedicados a educación. (ILPES/Ed. Inv./6.F, cuadros 6 y 7)

Los puntos realmente importantes que alrededor de este tema hubieran merecido un detalle mayor son:

- la importancia de tener en cuenta todas las fuentes posibles de recursos;
- la urgencia de intentar un mejor uso de los recursos adjudicados, para atender mejor a más población.

b. Llama la atención que en la distribución del presupuesto por niveles escolares se le de tanta importancia a la opinión de los economistas. No son solamente las necesidades de Recursos Humanos, por lo demás muy imprecisas con respecto a los egresados del nivel primario y medio sobre todo en países en desarrollo, las que definen qué nivel es prioritario. La dinámica interna del sistema escolar en cada país - con sus coeficientes de incorporación, matrícula, deserción, repetición y promoción - la etapa lograda en el desarrollo educativo del país, la política adoptada en cuanto a satisfacción de la demanda social de educación, el costo particular de cada nivel escolar son elementos que conjuntamente con las necesidades de Recursos Humanos han de contribuir a decidir qué porcentaje del presupuesto debe atribuirse a cada uno de ellos.

Por lo demás parece poco acertado determinar las prioridades exclusivamente por el porcentaje de presupuesto. Existen otros constitutivos del carácter prioritario que no se manifiestan en las adjudicaciones presupuestarias hechas anualmente a cada nivel, como sería la formación de profesores, la elaboración de material escolar, aún las construcciones escolares cuando ella es realizada por autoridades diversas de las de cada nivel, etc.

c. La misma reserva merece el término "alternativas" interpretadas como diversas formas de servicios educativos. En planeamiento incluye mucho más que esto y suele referirse a distintas sistematizaciones de la acción destinadas a lograr los objetivos considerados imprescindibles en un plan de educación determinado. Esta sistematización diversa puede traducirse en plazos de tiempo diversos, en énfasis distintos, en estructuración de la acción educativas variables, etc.

Aunque es muy loable la exhortación retórica apelando a la fe, a los resortes emocionales de la sociedad y a la movilización de todos los recursos educativos, la planificación de la educación no puede apoyarse en general y principalmente en contribuciones de este tipo. Esto presupone una interpretación unívoca y bastante simplista de las fuerzas que determinan las reacciones psicológicas sociales. Por empezar no existe la misma situación en comunidades rurales y urbanas, tampoco es idéntica la actitud de colaboración para cada uno de los niveles escolares, ni suele darse un mismo espíritu de colaboración en épocas inmediatas a desastres o emergencias y en momentos ulteriores, etc.

Para el planificador de la educación estas posibilidades tienen solamente un valor complementario de la acción ya realizada con recursos menos expuestos a reacciones de carácter emocional.

d. En este punto hubiera sido mucho más útil un análisis más completo de las diversas fuentes de recursos, de los aportes que cada uno de ellos puede dar, y de los medios para asegurar la continuidad de estos aportes. Aunque la comunidad es una fuente de recursos frecuentemente olvidada, ella no es la única ni en todos los medios la más asequible.

e. La enseñanza privada exigiría un tratamiento más detallado y profundo. Ante todo no se la puede seguir identificando con enseñanza confesional, aunque ésta constituya su parte más importante en algunos países. Cada uno de los distintos tipos de educación privada (confesional, padres de alumnos, empresas, fondos, específicamente comercializada, etc.) tiene valores y origina problemas diversos.

En segundo lugar conviene precisar el valor particular que la educación privada tiene para los países en desarrollo.

Por último debe detallarse los mecanismos para que esta enseñanza sea integrada dentro de un plan nacional de educación.

9. Capítulo VI. Las reflexiones presentadas bajo el título "aspectos económicos, sociales y culturales" de la educación primaria constituye una síntesis apretada y muy bien lograda del valor de la escuela primaria para el desarrollo económico, social y cultural. Convendría sin embargo revisar un par de afirmaciones que parecen dudosas.

a.

- no es verdad, o al menos es muy discutible, que la puesta en marcha de la economía supone la movilidad económica y social de las masas (1.a.i). Por el contrario ésta es posible sólo cuando ya se ha logrado un cierto grado de desarrollo económico.

- el cuadro presentado en el acápite 1.c.ii sobre el camino para remediar las pérdidas anormales del sistema es un modelo matemático sin mucho realismo con el agravante de centrar demasiado la atención en el aspecto financiero de las soluciones.

/- convendría revisar

- convendría revisar las afirmaciones que a través de toda la obra y muy especialmente en esta parte se hacen sobre la migración del campo a la ciudad. Siendo un hecho social complejo, cuyas causas residen fundamentalmente en el deseo humano de mejorar y en que la situación campesina es menos rica en oportunidades que la vida urbana, no se lo puede tratar en forma dogmática sobre la base de las emociones bucólicas experimentadas por los que han estado expuestos toda su vida a una cultura urbana. Por otra parte las dificultades a que dada una de las soluciones sugeridas en l.d han conducido, no permite afirmarlas en la forma escueta y tajante con que se lo hace.

b. Las recomendaciones contenidas bajo el título "aspectos pedagógicos de la educación primaria" confirman el juicio general de que esta obra está concebida principalmente para los especialistas de planes y programas de estudio. No corresponden a un planificador de la educación elaborar los detalles contenidos en 2.c.d.e.f, sino exigirlos de los especialistas para extraer las consecuencias operativas del plan que debe preparar.

El plan de estudios presentado en 2.c, debería ser revisado sobre la base de las siguientes observaciones:

- ¿dónde se encuentra aritmética?
- no se adivina el criterio a que obedecen los distintos porcentajes atribuidos a cada núcleo de materias en los tres grupos de países. En algunos casos existiría contradicción con reflexiones precedentes. Así, por ejemplo, porqué el grupo I recibe menos tiempo en lectura y escritura, cuando por definición es el que presenta más dificultad para aprender y para retener los hábitos adquiridos, por constituir una "sociedad analfabeta" (VI.1.b)?
- la agrupación de materias bajo los ocho títulos utilizados, responde a una combinación un tanto arbitraria de criterios socioeconómicos y culturales. Porqué considerar la lectura y escritura como los medios para la movilidad económica y social, cuando la práctica agrícola y artesanal y la comercialización lo son aún más? Porqué la higiene práctica no se ubica bajo el equilibrio personal físico, moral y social? Porqué la práctica agrícola o artesanal no se coloca bajo "manera de emplear el medio"?
- en general la distribución del tiempo por grupos de materia en las tres categorías de países parece regirse más por el principio de adaptación de la escuela al nivel cultural del momento que a la etapa de desarrollo que se aspira lograr. De aquí que a medida que decrece el nivel cultural del

grupo de países la formación escolar se vuelve menos cultural y más práctica. Aunque esta concepción tiene adeptos sin embargo no es ni la única, ni la más convincente en sus argumentos. No se ve porqué una organización internacional debe adoptarla sin justificarla plenamente.

La síntesis de evolución de los sistemas escolares presentada en 2.f.i es inexacta tanto para un solo país como para el conjunto de países con tradición escolar más antigua.

c. Bajo "elaboración del plan" caen una serie de aspectos heterogéneos como: estadísticas, normas, costos, metas, mapas escolares y calendario del plan. Cada uno de estos componentes es considerado en sí mismo, algunos con un sentido más pragmático que otros, pero predominando en general más la preocupación por el cómo hacer las cosas que por el qué hacer con ellas. Por ejemplo: cómo lograr los datos estadísticos por establecimiento, cómo establecer las normas pedagógicas y de costos, cómo fijar metas, cómo hacer mapas escolares, etc.

Más grave es la brevedad con que es tratada la elaboración del plan en sí mismo. Esta se reduce al "plan de extensión", o metas, abarcando "ritmo de reducción de déficit escolar" y "distribución geográfica". Lo que precede constituyen datos de trabajo y lo que sigue técnicas de desagregación de las metas en espacios y períodos de tiempo menores.

Era de esperar, sin embargo, que las reflexiones de orden pedagógicas hechas en acápites anteriores, de alguna manera se incluyesen en el plan. Los planes elaborados bajo las distintas estrategias pedagógicas (2.c) de alguna manera han de ser diferentes y exigir diversidad en la preparación de profesores, en la dotación de los establecimientos, en los medios de enseñanza, en su vinculación con el nivel medio, etc. Esto tampoco se resuelve con la simple elaboración de un calendario de plan, que es más bien un instrumento para asegurar la existencia a tiempo de todos los recursos exigidos por el plan.

La misma determinación de metas sugerida en el documento es demasiado simplista. No se puede simplemente repartir el déficit por llenar, en un número inventado de años. Es necesario combinar el déficit con las posibilidades de afrontar las construcciones escolares necesarias, la formación de maestros nuevos, la readaptación de los antiguos, la preparación de material de enseñanza, la contratación y formación de supervisores, los nuevos gastos de

/funcionamiento, etc.

funcionamiento, etc. Habrá igualmente que tener presente la política decidida de extensión escolar por niveles (V.2). Habrá finalmente que tener presente el carácter de fuente que este nivel tiene con respecto a los siguientes, más inmediatamente vinculados con la capacitación directa de Recursos Humanos y proporcionar por lo menos la cantidad de egresados de primaria estimados imprescindible por los planes de desarrollo económico.

Finalmente la elaboración del plan descuida todo el aspecto de previsión de recursos de todo género necesarios para lograr las metas y objetivos esenciales del plan. No basta para ello el haber fijado normas pedagógicas y de costo, sino que es necesario aplicarlas.

10. Capítulo VII. En general en este capítulo llama la atención un cierto desorden en la exposición. Por ejemplo, la discusión sobre tronco común debería ubicarse bajo "aspectos pedagógicos" y no bajo "aspectos económicos, sociales y culturales"; el "análisis sobre las implicaciones financieras del plan", debería tratarse después de la "adopción de normas generales" y de "cálculos de costos unitarios".

Igualmente es quizás en este capítulo donde el estilo es menos exacto y abundante en afirmaciones "dialécticas" de buen efecto retórico pero de poco sentido concreto. La mayoría de las afirmaciones contenidas bajo "un falso problema: cultura general y preparación profesional" están hechas en esta forma y en algunos casos son falsas. Así por ejemplo, contra lo que se dice allí se puede afirmar que, aunque la discusión académica sobre el dilema "cultura general o preparación profesional" no absorbe la atención de los pedagogos serios ni los ubica en posiciones extremas, la compaginación concreta entre los dos tipos de formación es quizás el problema escolar mayor y se encuentra en el fondo de todas las reformas de estructura actuales. Tampoco es verdad que "la base de toda preparación profesional es una formación general", puesto que existe un gran sector que sostiene y practica la concomitancia de las dos formaciones. Lo que debería hacerse es presentar los diversos sentidos que se atribuyen a la formación general y profesional según los contextos nacionales, las etapas escolares y los ángulos diversos en que se las considere.

/Dada la

Dada la importancia que se le atribuye y tiene el problema del tronco común, no puede reducirse su discusión a una breve descripción de dos estructuras antagónicas, sintetizando sus ventajas y desventajas en términos tan generales y ambiguos como conveniente para una "estabilización económica, social y cultural" o favorable para "la movilidad económico y social". Ante todo existe otro tipo de estructura que escapa a los términos de esta oposición, como la de las escuelas comprensivas. En segundo lugar existen ventajas y desventajas en cada caso, de orden de evolución de los alumnos, administrativo, financiero, de personal, de rendimiento escolar, de construcciones escolares, etc. que deben ser indicados so pena de recomendar solapadamente una solución que no siempre es practicable y de hecho aún poco extendida. Por lo mismo este tronco común no parece deba ser propuesto para todos los grupos de países.

Además, en la discusión de los problemas pedagógicos de este nivel debiera hacerse alusión a las distintas categorías de países, porque los diversos planes de estudio de escuela primaria propuestos para ellos deben conducir a diversidad de planes de estudio en media.

Finalmente llama la atención la falta de énfasis en la seriedad y exigencias de los estudios de nivel medio, o al menos en algunas ramas del mismo. Esta falta de valor académico suele ser una de las mayores debilidades de los sistemas escolares en los países en desarrollo.

Para la elaboración del plan se describen los siguientes aspectos:

estadísticas

determinación de matrícula general de media (metas)

distribución por ciclos de media

distribución por modalidades

distribución geográfica

análisis de las implicaciones financieras

adopción de normas generales

cálculo de costos unitarios

determinación de profesores necesarios por categorías

experimentación

/Dentro de

Dentro de la orientación de técnicas formales que tiene este acápite puede juzgársela acertada. La única observación que debe hacerse es que en la determinación de las necesidades de profesores se olvidan los vacíos dejados por deceso y retiro y no se incluyen las nuevas necesidades surgidas por cambios de estructura.

Sin embargo surge el interrogante fundamental de si debe reducirse la guía para "la elaboración del plan" a un recuento de las cosas por hacer o incluir además normas y criterios para utilizar las técnicas enumeradas en situaciones concretas. Así, por ejemplo, no se alude para nada a las tres categorías de países, cuando es evidente que en cada caso las metas deben ser definidas con acentos diversos.

Por lo demás sigue en pie la observación hecha para el plan de primaria, a saber, que no parece que la elaboración del plan deba reducirse a lo cuantitativo y que cada uno de los aspectos incluidos en la lista de operaciones sea preparado en forma aislada.

11. Capítulo VIII. La enseñanza superior presenta en la actualidad serios problemas de estructura y organización que debieran ser analizados, por lo menos con la misma extensión con que fueron estudiados los de los otros dos niveles. Las reflexiones que contiene este capítulo son demasiado generales y referidas solamente a unos pocos problemas. Dado que en algunos grupos de países se plantea el problema de establecer por primera vez su enseñanza superior, parece imprescindible presentar los tipos de organización que hoy ya se identifican como los más eficientes y económicos. Si la planificación de la enseñanza superior no es tratada con el mismo grado de detalle que los otros niveles, sería mejor omitirla. Así por ejemplo en la "elaboración del plan", solamente se tratan los siguientes puntos: determinación de necesidades de cuadros superiores, plan de formación de cuadros superiores, plan de formación y reclutamiento del profesorado superior, normas y costos unitarios.

Sin embargo los dos primeros puntos son solamente descriptivos en términos muy generales y formales, pero no se dice nada sobre criterios para transformar necesidades de cuadros superiores en metas de graduados y de matrícula, no se sugiere la polivalencia de las formaciones universitarias en los países en desarrollo, etc.

Los puntos restantes son igualmente indicados en términos equivalentes a los usados en los otros niveles, sin especificar las características esenciales que presentan en este nivel.

12. Capítulo IX. La crítica fundamental a este capítulo es no haber establecido distinciones entre los varios campos que se pueden distinguir en la educación de adultos: alfabetización, educación extraescolar de valor equivalente a la del sistema regular (correspondencia, cursos nocturnos, etc.), perfeccionamiento profesional, formación en empresas, etc. Tratadas en conjunto dan lugar a afirmaciones que no son válidas para algunos de los tipos de esta educación. Ya se ha logrado un núcleo de conocimientos sobre el problema de educación de adultos, que no justifica las simplificaciones utilizadas en este capítulo. Por una parte éste es posiblemente uno de los sectores de educación más útiles y menos explotados en los países en desarrollo, como el mismo documento lo indica. Por otra el peligro que se desarrolle con las características de medidas de emergencia, al margen del sistema regular y sin vinculación con él, hace necesario ahondar más en el tratamiento de su coordinación con el sistema escolar y con las autoridades tradicionales de educación.

13. Capítulo X. El capítulo dedicado a la administración escolar es demasiado general y breve para ser útil en el planeamiento de la educación. Su inclusión en un plan no obedece solamente al crecimiento de la administración, sino a la inclusión de nuevos organismos - oficina de planificación - de ubicación controlada y de difícil integración con el resto de la estructura administrativa, a los cambios que las reformas educativas exijan - un ciclo básico común de qué autoridades dependerá? de las responsables del nivel primario, de las tradicionales responsables de secundaria académica, de nuevas autoridades? - a una mejor utilización del personal actual, a un mayor énfasis en ciertas funciones - v.g. supervisión - a la caducidad inherente a toda institución.

14. Capítulo XI. El capítulo dedicado al "financiamiento de la educación" contiene unos pocos temas evidentemente útiles sobre las fuentes de recursos, aunque algunas por su detalle excesivo - como las fuentes externas - correspondería ubicarlas en un anexo. Sin embargo puesto que en ningún sitio de este

documento se ha tratado como una unidad el tema financiero, debiera hacersele aquí en forma más completa.

Se limita a enumerar brevemente las posibles fuentes internas de financiamiento, señalar la necesidad de estudiar su distribución y tendencias y a enumerar, también muy brevemente, tres problemas de financiamiento interno que ni son los únicos ni son los más importantes.

Se olvidan todos los problemas de posibilidades de asignación de recursos por cada una de las fuentes, de los criterios de asignación empleados, de la distribución de los recursos obtenidos entre los diferentes servicios y de los métodos a utilizar para la obtención de más recursos de las fuentes que las tengan disponibles.

Parece desorbitada la extensión dada al financiamiento externo que pocas veces juega un papel significativo.