

LIMITADO
INST/CONF.1/L.8
Santiago, Chile
20 de diciembre de
ORIGINAL: ESPAÑOL

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

SEMINARIO PARA JEFES DE OFICINAS
DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION
Santiago, Chile
9 al 20 de Diciembre de 1963.

INFORME DEL SEMINARIO PARA JEFES DE OFICINAS DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION
(versión provisional)

INTRODUCCION

El Seminario para Jefes de Oficinas de Planeamiento Educativo tuvo lugar en Santiago, Chile, del 9 al 20 de diciembre de 1963, con la participación de las siguientes personas:

Señor MARIANO DURAND

Subsecretario de Educación del Ministerio de Educación y Justicia de la República Argentina

Señor GUIDO VILLA-GOMEZ

Director de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de Bolivia

Señor APARICIO DE CERQUEIRA BRANCO

Secretario Ejecutivo del Grupo de Planeamiento del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil

Señor JORGE E. RUIZ

Secretario General del Ministerio de Educación de Colombia

Señor OVIDIO SOTO BLANCO

Inspector General de Enseñanza Media del Ministerio de Educación de Costa Rica

Señora EVANGELINA SANTOS DE BERGES

Técnico del Servicio Educativo de la Secretaría de Estado de Educación de la República Dominicana.

Señor FERNANDO HERIBERTO FUENTES

Jefe del Departamento de Planificación Educativa del Ministerio de Educación del Salvador

Señor MARCELINO PINEDA LOPEZ

Director General de Enseñanza Primaria del Ministerio de Educación de Honduras

Señor HECTOR SIERRA ELIZONDO

Especialista en Planeación del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México.

Señor MAURICIO PALLAIS LACAYO

Secretario General de la Oficina de Planificación Educativa del Ministerio de Educación de Nicaragua

Señor CARLOS SALAZAR ROMERO

Director de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación del Perú.

/Señor EDUARDO RIVAS

Señor EDUARDO RIVAS CASADO
 Director Oficina de Planeamiento de la Educación del
 Ministerio de Educación de Venezuela

Señor SIMON ROMERO LOZANO	del Instituto
Señor RICARDO CIBOTTI	del Instituto
Señor JOSE MEDINA ECHAVARRIA	del Instituto
Señor SEBASTIAN FERRER	del Instituto
Señor FERNANDO ESCONDRILLA S	del Instituto
Señor ESTEBAN LEDERMAN	del Instituto
Señor LUIS RATINOFF	del Instituto

El Sr. Simon Romero Lozano y el Sr. Ricardo Cibotti fueron, respectivamente, Director y Coordinador de Debates del Seminario.

Este Seminario se realizó como parte del programa de las actividades del Instituto en materia de Planeamiento Educativo, que fueron objeto de un acuerdo general entre este y la UNESCO, en Mayo de 1963.

El objetivo del Seminario fue analizar algunos de los problemas que plantea el proceso de Planeamiento Educativo, especialmente en sus etapas de diagnóstico de la situación educativa y de la formulación de planes. Permitió recoger la experiencia de los participantes respecto a las materias tratadas, unificar criterios y plantear el tratamiento sistemático de dichas etapas.

Las discusiones versaron sobre temas desarrollados en los siguientes documentos, preparados por el Instituto:

"Algunos Aspectos y Problemas del Diagnóstico de la Situación de la Educación".

"Factores Sociales de la Educación".

"La Información Estadística en el Planeamiento Educativo".

"La Determinación de los Requerimientos de Recursos Humanos como un Proceso de Planificación".

"Algunos Problemas de la Elaboración del Plan de Desarrollo de la Educación".

"La Articulación del Plan de Educación con el Plan de Desarrollo Económico".

"Esquema para el Análisis de un Servicio Educativo".

"Esquema para la Formulación de un Programa de Educación".

El presente informe sintetiza los asuntos tratados y los principales conceptos y procedimientos que constituyeron objeto de discusión y acuerdo.

I. EL DIAGNOSTICO DE LA SITUACION EDUCATIVA

El Seminario reconoció que el adecuado tratamiento de esta etapa condiciona en alto grado la calidad de todo el proceso de planeamiento educativo. En efecto, la determinación de la política educativa, su concreción en objetivos y metas y la consecuente formulación de programas de acción están condicionados, en gran medida, a los resultados que arroje el diagnóstico.

Por esta razón, el Seminario dedicó especial atención al estudio de procedimientos que permitan efectuar, con la mayor objetividad y exactitud posible, la cuantificación y calificación de las necesidades educativas por satisfacer y de los factores que impiden el desarrollo del sistema educativo, así como su ajuste a las exigencias que impone el proceso de desarrollo económico y social.

La evidencia sobre la complejidad que presenta el tratamiento de la realidad educativa en su conjunto y en sus diversos elementos, indica la conveniencia de operar sobre la base de un procedimiento en el que se distingan planos de realización del diagnóstico. Estos planos, debe destacarse, no se excluyen, sino que se articulan y complementan y constituyen no solo una forma de encarar de modo sistemático el análisis, sino que facilita atender debidamente aspectos de la educación, que exigen tratamiento específico en la formulación de los planes.

Los planos destacados son los siguientes: el diagnóstico global, el diagnóstico por niveles y modalidades de enseñanza y el diagnóstico regional.

Estos tres planos responden, además, a exigencias de la organización de la educación y a características de la prestación de los servicios educativos.

En primer lugar la educación de un país es una unidad orgánica, es decir, un sistema cuya eficacia necesita ser analizado en su conjunto. El diagnóstico global constituye un requisito indispensable para este examen que permitirá en cierta medida formular la política nacional de educación, la asignación global de recursos para el sistema educativo y sus principales niveles y ramas y articular los planes de educación con los planes generales de desarrollo y de los demás sectores.

Por otra parte, la posibilidad de armonizar el desarrollo del sistema educativo en sus diversos componentes depende de esta visión y tratamiento integrales.

En segundo lugar, la educación se imparte a través de niveles y ramas que cumplen funciones específicas, con objetivos, contenido y organización propios, que requieren un examen individualizado. Es de advertir que, si bien en este plano se contemplan aspectos cuantitativos, la atención preferente se presta al análisis de la calidad.

Finalmente es necesario atender a los problemas y necesidades concretas relacionados con la localización, distribución y condiciones de funcionamiento de los servicios educativos. Este conocimiento detallado, de carácter regional, permite ubicar las necesidades educativas evidenciadas de modo general en los anteriores planos y la posterior programación de acciones específicas. En los países en desarrollo, en los que la atención a los diversos núcleos de población, las condiciones de funcionamiento y la productividad de los servicios educativos presentan situaciones en extremo heterogéneas, el diagnóstico regional reviste una importancia singular.

El Seminario estimó que el carácter interdependiente de estos tres planos del diagnóstico implica grados de simultaneidad en las investigaciones y análisis que se lleven a cabo en cada uno.

Se precisaron como fases del diagnóstico la descripción de la situación educativa y sus tendencias, el enjuiciamiento o evaluación de dicha situación y el análisis y explicación de los factores determinantes de la misma.

Se coincidió en que estas fases representan una secuencia lógica para abordar la realización del diagnóstico, pero no constituyen necesariamente capítulos de su presentación. Asimismo se advirtió que en la práctica existe una cierta superposición de estas fases.

El Seminario, estudió detenidamente el contenido y características de cada una de estas fases y coincidió en los puntos que a continuación se detallan.

/A. LA DESCRIPCION

A. LA DESCRIPCION DE LA SITUACION

Los problemas de esta fase se ubican en tres campos principales relacionados con la elección de los términos de la descripción, la determinación de los datos e indicadores que deben servirle de soporte y las técnicas de recolección y procesamiento de la información. Dado el tiempo limitado del Seminario, éste se concentró al análisis de los dos primeros. Es de advertir que el Seminario no detalló en forma explícita, los datos de la realidad social, económica, cultural, demográfica, etc., necesarios para las fases de evaluación y explicación de la situación y para la formulación del plan de educación. Sin embargo los tomó en cuenta al establecer indicadores y criterios para los diversos aspectos que comprenden estas dos ultimas fases.

Con relación a la descripción para el diagnóstico global se precisaron los términos que luego se detallan, los que se estimó constituyen pautas generales que, habrá que adaptarlos para su aplicación a casos concretos. Los términos se seleccionaron teniendo en cuenta la necesidad de reducir la compleja realidad de la educación a sus elementos más significativos para efectos de programación y considerando que dichos términos deben asegurar la agrupación de datos homogéneos e interdependientes.

Términos para la descripción del diagnóstico global

Antes de entrar al detalle de estos términos, se debe aclarar que la descripción implica no solo la visión estática de la situación educativa sino un examen retrospectivo y prospectivo de la misma.

a) Bases legales de la educación.

En este punto se contempla la descripción del sistema de normas que rigen la educación, con indicación de los aspectos que comprenden y la responsabilidad de los órganos del poder público que intervienen en su formulación.

Se deben destacar los fines generales asignados al sistema educativo y a sus niveles y ramas, incluidos en las normas legales, los reglamentos y en las declaraciones políticas de los gobiernos.

/b) Organización del

b) Organización del Sistema Educativo.

La descripción presenta la estructura del sistema educativo en términos de la organización de las enseñanzas por niveles, ramas y modalidades, la articulación entre las mismas y según las características que cada uno presente en cuanto a posibilidades de acceso, promoción y titulación.

Conviene tener en cuenta en este punto la clasificación de los tipos de instituciones educativas a través de los cuales se desarrollan las diversas modalidades de educación.

La descripción ha de referirse no solo al sistema educativo, en su acepción tradicional, sino también a todas las demás actividades de educación sistemática que se llevan a cabo en el país, entre las que se destacan las de educación de adultos y los servicios de extensión cultural.

c) Volumen, estructura y dinámica de la población atendida por el sistema.

Conviene realizar la descripción mediante indicadores de composición y distribución de la matrícula y de flujo de la misma, de manera que se destaquen los elementos estáticos y dinámicos de la pirámide educativa. Importa además, hacer explícitas las tendencias en el cambio en la conformación de la misma.

Como en el caso anterior se hará también referencia a la población atendida por los servicios de educación de adultos y de extensión cultural.

d) Servicios de Asistencia Escolar.

Estos servicios de los cuales depende en cierta medida la solución de muchos problemas relacionados con la extensión y eficacia del sistema educativo, se describen según los tipos de servicios existentes, las modalidades de su organización y la cantidad de población escolar beneficiada.

e) Recursos Humanos del Sistema Educativo

La descripción debe contemplar aspectos cuantitativos y cualitativos relacionados con la composición del personal, con la estructura profesional y ocupacional del mismo y su utilización. Otros dos aspectos importantes

/son los

son los que se refieren al régimen administrativo del personal y a los recursos con que se cuenta para su formación y perfeccionamiento.

f) Recursos Materiales.

Si bien la descripción pormenorizada en cuanto a locales, equipos, material didáctico, suministros, etc., se efectúa en el diagnóstico regional, en el diagnóstico global es necesario consignar la situación promedio general al respecto.

g) Organización administrativa.

La descripción debe presentar las características principales de la estructura y funcionamiento de la administración de los servicios educativos, puntualizando las diferencias entre la organización teórica derivada de las normas y regulaciones correspondientes y la situación real. Debe abarcar las relaciones de todo el aparato institucional del país que afecta al sistema educativo y destacar especialmente los aspectos relacionados con el proceso de adopción de decisiones y la coordinación y el control de las actividades.

No son suficientes para describir la organización administrativa los indicadores numéricos que se utilizan de preferencia en otros de los puntos enumerados. Es preciso analizar la organización en función de los fines explícitos para los cuales ha sido creada y de los principios de la administración científica.

h) Sistema financiero.

La descripción debe basarse en los resultados de la consolidación de los presupuestos de ingresos y gastos de las instituciones que comprende el sistema educativo.

Interesa destacar la importancia absoluta y relativa de las fuentes de financiamiento y sus tendencias, así como la distribución de recursos financieros según niveles, ramas y tipos de enseñanza de acuerdo con el carácter económico del gasto, es decir, remuneraciones, gastos generales e inversiones.

Se considera de mucha utilidad, a efectos programáticos, establecer las relaciones, para cada nivel educativo, entre los gastos para la ampliación de la capacidad de prestación de servicios y los gastos propios de dicha prestación.

/i) Costos

i) Costos

El análisis de los costos está implícito en casi todos los términos de la descripción hasta aquí contemplados. Sin embargo, su importancia en la formulación de planes indica la conveniencia de sintetizar en un punto de la descripción los principales aspectos de la estructura de costos con que opera el sistema educativo. Cabe destacar que los costos unitarios están estrechamente relacionados con los indicadores que caracterizan la prestación del servicio educativo, como por ejemplo, las relaciones alumno-maestro, matrícula-egresados, espacio-alumno, etc. En el plano del diagnóstico global estos costos unitarios son promedios representativos de la situación general, que reciben un tratamiento detallado al nivel del diagnóstico regional.

En el plano global es conveniente también establecer las relaciones entre los gastos directos de prestación de los servicios y los correspondientes a la administración general de los mismos.

El Seminario no sólo discutió los términos de la descripción, que se presentaron en los párrafos anteriores, sino que precisó los principales aspectos que comprende cada uno de esos términos y los correspondientes datos e indicadores que conviene utilizar. Estos se presentan en detalle en el Anexo de este Informe.

La descripción de la situación educativa según niveles y modalidades de enseñanza.

Como ya se anotó al comienzo de este Informe, el diagnóstico en este plano tiene por objeto conocer y enjuiciar la situación preferentemente cualitativa de cada uno de los niveles y ramas que constituyen la estructura del sistema educativo. Se trata, por lo tanto, de examinar el contenido y orientación de la educación que se imparte en un país. La descripción en este plano cumple un doble propósito, de una parte evaluar el respectivo nivel o modalidad de enseñanza en relación con sus funciones específicas, y de otra suministrar elementos para juzgar el grado de calidad y funcionalidad del sistema educativo en su conjunto.

El Seminario atribuyó a este plano del diagnóstico una importancia singular, y señaló puntos de referencia para la descripción correspondiente, habiéndose anotado que los términos y modalidades de dicha descripción varían según sea el nivel o rama de enseñanza de que se trate. Así mismo,

/se destacó

se destacó la necesidad de una descripción precisa en aquellas ramas que desempeñan una función directa en la oferta de recursos humanos para el desarrollo de la producción y de los diferentes servicios sociales.

Se precisan como términos mínimos de la descripción: la organización del trabajo escolar, los contenidos programáticos y las técnicas de la enseñanza, los sistemas de evaluación y de orientación y las características de la preparación y la formación del personal docente del nivel o rama respectivos.

En cuanto a la organización del trabajo escolar conviene cuantificar la duración del año escolar, su distribución en períodos de aprendizaje, los días efectivos de trabajo, las horas de la jornada escolar y su usual distribución. Dicha cuantificación debe comprender el trabajo tanto de los docentes como de los educandos.

Con relación al contenido de la enseñanza la tarea fundamental consiste en el análisis de los planes de estudio y de los programas que los implementan. Se trata de reunir elementos de juicio que permitan valorar el grado de continuidad del proceso educativo, la cantidad y clase de conocimientos y experiencias que se ofrecen y el acento mayor o menor que se pone en cada uno. Asimismo interesa establecer el balance entre conocimientos de cultura general, científicos y tecnológicos. Es de advertir que no basta describir el contenido teóricamente consignado en los programas, sino que es indispensable conocer el que presentan la enseñanza y el aprendizaje en la realidad. Importa determinar, además, las modalidades que reviste el proceso de elaboración o reestructuración de los planes y programas de estudio, el alcance normativo que las autoridades educativas atribuyen a dichos programas y la utilización real que los docentes hacen de los mismos.

En cuanto a las técnicas de enseñanza los aspectos más significativos están representados por las formas que adoptan la enseñanza y el aprendizaje y los recursos didácticos de más común y frecuente utilización.

Los sistemas de evaluación de los resultados del aprendizaje, la modalidad y contenido de las pruebas respectivas y el alcance que se les atribuye son un buen indicador del espíritu que inspiran la acción educativa.

En cuanto a la función de orientación, se deben describir las formas que reviste y los medios que se emplean.

Finalmente importa examinar la relación que existe entre el contenido de la preparación y las características de la formación previa del personal docente y los objetivos y el curriculum del nivel o rama de enseñanza respectivo. No menor importancia tiene examinar la existencia y la intensidad de las actividades nacionales de investigación y experimentación pedagógicas y el grado de capacidad e interés de los docentes por perfeccionar su labor, mediante la adopción de nuevas técnicas y recursos didácticos.

El Seminario estimó que el análisis de los aspectos anteriores en cada uno de los niveles y ramas de enseñanza representa una labor técnica compleja que no puede improvisarse y que exige trabajo en equipo de especialistas en las diversas disciplinas pedagógicas y en las diferentes áreas científicas o profesionales. Así mismo hubo acuerdo en que el mejoramiento de tales aspectos implica una labor continua de investigación realizada por instituciones específicamente encargadas de esta labor y que trabajen en coordinación con los organismos encargados de la planificación de la educación.

La Descripción de la situación educativa al nivel regional

La descripción de carácter regional tiene por objeto identificar desequilibrios, problemas y necesidades concretas de localización, distribución y condiciones de funcionamiento de los servicios educativos. Este conocimiento pormenorizado permite ubicar las necesidades educativas evidenciadas de modo general en el diagnóstico global y facilitar la programación de las acciones específicas para su satisfacción.

El levantamiento de esta situación es un proceso complejo que requiere tiempo e implica un gran volumen de trabajo. No obstante su realización es indispensable y en la medida en que se la efectúa se asegura la prontitud y eficacia en la implementación de los planes

/El contenido

El contenido de las encuestas correspondientes y la manera de procesarlas dependerán del conocimiento que ya se tenga de la situación, del grado de detalle con que se desee o necesite conocer la realidad y de los mecanismos de información a que pueda apelarse en cada país. Lo importante es que el inventario permita trazar el perfil de la situación individual de los establecimientos con que se cuenta para la prestación de los servicios educativos.

La información relativa a la situación regional puede ser presentada mediante mapas o cartas escolares que reflejen aspectos como los siguientes:

a) Número y tipo de los establecimientos educativos según nivel o rama de enseñanza, modalidad de organización escolar (escuelas graduadas o unitarias, completas e incompletas, etc.), carácter urbano y rural y composición de la matrícula por edades y cursos.

b) Número de aulas, dimensiones, tipo de construcción y estado de las mismas.

c) Utilización de las aulas: cantidad de alumnos por aula; jornadas o turnos de trabajo; otras formas adicionales de utilización.

d) Disponibilidad de espacio o anexos para otros servicios o actividades: bibliotecas, laboratorios, educación física, artística, talleres, etc.

e) Localización y distribución de los establecimientos, vías de acceso y distancia promedio recorrida por los alumnos, disponibilidades de transporte.

f) Régimen de pertenencia y valor estimado de las construcciones.

g) Situación en cuanto a abastecimiento de agua, energía eléctrica, instalaciones higiénicas, etc.

h) Disponibilidades para la prestación de servicios de asistencia escolar.

i) Materiales y equipos didácticos: cantidad, clase, calidad y frecuencia de su utilización.

/j) Dotación de

- j) Dotación de mobiliario: cantidad, tipo y estado de conservación
- k) Ubicación de los establecimientos educativos con respecto a servicios públicos como salud, recreación, bibliotecas, policía, correos, etc.
- l) Características en cuanto a crecimiento demográfico, densidad y movimiento de la población.
- m) Demanda real insatisfecha de educación por niveles y tipos de enseñanza.
- n) Factores estacionales de influencia directa sobre el funcionamiento de los establecimientos (períodos de lluvias, siembra, recolección de cosechas, etc.)
- o) Características especiales de la actividad económica.

Tal como se dijo para el caso del diagnóstico global, la descripción en este plano debe incluir el estudio pormenorizado de los costos. Conviene distinguir por lo menos, los costos de funcionamiento por alumno y por egresados y los costos de las inversiones por cada nuevo alumno.

B. LA EVALUACION DE LA SITUACION DESCRITA

El Seminario reconoció las dificultades inherentes a esta fase del diagnóstico y asimismo coincidió en que la evaluación de la situación educativa no siempre podrá referirse a cuantificaciones precisas. El esfuerzo, por lo tanto, se dirigió a encontrar una forma de abordar esta fase con sentido operativo y tomando en cuenta que los resultados de la evaluación y de la fase de explicación están estrechamente vinculados a la fijación de los objetivos y metas del plan de educación.

Respondiendo al sentido operativo mencionado y en consideración a la complejidad de la realidad educativa tantas veces apuntada, se optó por enfocar este problema desde cuatro puntos de vista, que no constituyen un parcelamiento de los criterios generales con que debe definirse la evaluación, a saber, la adecuación del sistema educativo a lo que la sociedad en desarrollo le solicita y la eficacia intrínseca del mismo.

/Se procedió

Se procedió entonces al estudio de la evaluación analizando sus problemas desde los puntos de vistas siguientes: La extensión del sistema educativo, el rendimiento y productividad del mismo, los niveles de calidad del sistema y el grado de funcionalidad, reconociendo que el juicio que implica la evaluación resultará de la consideración conjunta de estos enfoques.

La extensión del Sistema Educativo

Se coincidió en que la extensión del sistema educativo puede juzgarse en términos de los siguientes factores: Los déficit acumulados, la demanda real insatisfecha, la escasez crítica de fuerza de trabajo calificada, los desequilibrios regionales y las demandas previsibles por niveles. El primer factor, déficit acumulado, se aplica al análisis de las necesidades de expansión de la enseñanza obligatoria. Debe compararse el volumen de la matrícula con la población en la edad correspondiente a la obligatoriedad. Se recomendó que este déficit se calcule para un período histórico que permita mostrar la tendencia del mismo. Este déficit incluye la consideración de la proporción entre los que reciben la educación obligatoria completa y el total de inscritos en este nivel. Para analizar la extensión del sistema educativo en los niveles secundario y superior, dada la inexistencia de una norma de obligatoriedad, se recurre al expediente aproximado de cuantificar la demanda real insatisfecha, es decir el número de personas que solicitan y no obtienen acceso al sistema por falta de capacidad de absorción de este y considerar las escases más agudas de mano de obra calificada que debiera haber sido provista por el nivel o rama correspondiente.

Otro factor, al que se le concedió singular importancia, se refiere a los desequilibrios que presenta el sistema en cuanto a la atención de las diferentes regiones, estratos sociales y sexo de la población.

/Finalmente el

Finalmente el análisis de las necesidades en cuanto a extensión del sistema incluye la comparación de la demanda previsible para los niveles educativos medios y superiores y la oferta de servicios que el sistema podrá proporcionar en el futuro inmediato. Es difícil cuantificar con precisión esta demanda, por tal razón se sugirió situarla entre límites que están determinados por la tendencia del volumen de egresados del nivel anterior y las necesidades futuras de recursos humanos que debe satisfacer el nivel correspondiente.

Rendimiento cuantitativo y productividad del sistema

El Seminario refirió el concepto de rendimiento a los grados de escolaridad que de hecho proporciona el funcionamiento del sistema educativo y el concepto de productividad al nivel de utilización de los recursos del sistema.

El rendimiento se aprecia analizando de una parte el nivel instructivo promedio de los que salen del sistema en un año dado, y de otra la relación matrícula-egresados por niveles y ramos del sistema educativo.

Para juzgar estos indicadores se puede apelar a la comparación con los correspondientes a otros países de condiciones similares, con el máximo valor alcanzado en el mismo país en algunas regiones o instituciones educativas y con su propio desarrollo histórico.

Para el caso específico de la relación matrícula-egresados para los niveles de educación obligatoria, el Seminario analizó la confección de un índice de comparación que representa la relación ideal que se obtiene suponiendo ausencia de deserción y de repetición y la inexistencia de déficit de matrícula. Así, la relación matrícula-egresados, está condicionada solamente por la tasa de crecimiento de la población en edad escolar. La variación de la diferencia, en un período dado, entre esta relación ideal y la relación observada constituiría un criterio de evaluación para este aspecto del rendimiento del sistema educativo.

La productividad se la estudió en términos de la utilización de la capacidad instalada, refiriéndola preferentemente a personal docente, aulas y equipos. Los indicadores sobre el grado de utilización son los que se detallaron en la "Descripción de la situación educativa" que relacionan disponibilidades materiales y el personal con la población escolar.

/El Seminario

El Seminario insistió en la utilización de los costos unitarios como elementos operativos de importancia para evaluar la productividad.

En este caso, como en el anterior, se puede usar como procedimiento para el juicio, la comparación internacional con la restricción apuntada, y sobre todo la referencia a niveles de productividad registrados en instituciones del mismo país.

Los niveles de calidad del sistema

El Seminario al abordar la evaluación de este aspecto, entendió por niveles de calidad los resultados que obtiene el sistema educativo, en sus diversos niveles y grados en el promedio de los educandos, con relación a funciones propias de la educación, tales como, el conocimiento impartido, el desarrollo de capacidades y la formación de actitudes.

Se estimó que el procedimiento más adecuado es el de apreciar mediante pruebas objetivas los resultados del aprendizaje, estableciendo la comparación entre los fijados en las normas para cada nivel y rama y los realmente obtenidos.

Este procedimiento de aplicación en escala limitada, actualmente en los países latinoamericanos, puede complementarse con el juicio sobre factores internos del sistema educativo determinantes de la calidad, entre los que se destacan: la calificación del personal docente, las técnicas de enseñanza, la organización y los procedimientos de supervisión y las facilidades mínimas instrumentales para la realización del proceso educativo.

En general la valoración de estos factores se efectúa de acuerdo con normas que establece la pedagogía experimental y la educación comparada. El Seminario consideró que deben realizarse los mayores esfuerzos de investigación para lograr establecer elementos de juicio que permitan la evaluación de este aspecto con la mayor adaptación posible a la realidad latinoamericana.

La funcionalidad del sistema educativo

El Seminario coincidió en que este aspecto de la evaluación se relaciona con la adecuación de los resultados del proceso educativo a requerimientos concretos que provienen del campo económico y socio-cultural de una comunidad en desarrollo.

/Se sopesaron

Se sopesaron las dificultades que implican la identificación precisa de tales requerimientos y la conversión de los mismos en exigencias de contenido y resultados del sistema educativo.

Se abordó el problema planteando, en primer término, la funcionalidad del sistema en relación con ciertas tendencias definidas de las sociedades latinoamericanas en cuanto a la urbanización, la industrialización, la incorporación de grandes masas a la vida política activa, etc.

En segundo término, se tomaron en cuenta como elementos de la evaluación la contribución efectiva de la educación al mejoramiento de situaciones del campo social como por ejemplo, la movilidad y cohesión sociales.

Se hizo referencia también al aporte de la educación a la creación de hábitos y actitudes favorables a la elevación de los niveles de salud, nutrición, vivienda, etc.

En todos los casos anteriores el Seminario coincidió en que la evaluación a este respecto, puede encararse analizando el contenido y la estructura de la educación y apreciando la convergencia entre estos y los requerimientos apuntados.

En cuanto a la adecuación a los requerimientos del desarrollo económico, el Seminario planteó el problema, principalmente en términos de recursos humanos, y en este sentido se analizaron aspectos metodológicos para la determinación de necesidades de personal calificado en función de metas de producción.

No escaparon al Seminario las dificultades que actualmente se presentan en los países del área, para contar con cuantificaciones precisas de este tipo de requerimiento. Sin embargo, se coincidió en la importancia que reviste para la evaluación y la programación educativa el conocimiento aproximado de escases agudas en esta materia y de necesidades a largo plazo, de acuerdo con tendencias en la composición de la fuerza de trabajo.

C. LA EXPLICACION

La característica principal que el Seminario atribuyó a esta fase fué la de constituir una síntesis orgánica de necesidades y deficiencias del sistema educativo y de los factores determinantes de la situación, evaluada en la fase anterior.

/Estos factores

Estos factores deben ser jerarquizados, atendiendo a las relaciones que los ligan y a su grado de influencia como también a su condición de endógenos y exógenos al sistema educativo. El Seminario coincidió en destacar la conveniencia de analizar con detención los factores exógenos a fin de establecer, con sentido realista, los límites posibles del desarrollo educativo, mediante la actuación sobre los factores endógenos. Por lo tanto la eficacia del plan de educación está estrechamente relacionada con la estrategia que se adopte para la remoción de los factores endógenos y la coordinación que se logre con los sectores que pueden contribuir, dentro de su campo de actividad, a reducir la influencia de algunos factores exógenos.

El Seminario coincidió en que la especificación de tales factores podía realizarse solamente sobre la base del análisis de una situación en concreto, sin embargo destacó la importancia de examinar con especial cuidado el grado influencia que en los países latinoamericanos pueda tener sobre deficiencias de los sistemas educativos, factores exógenos tales como, la condición socio-económica y cultural de las familias de los educandos, los grupos organizados de presión, el prestigio atribuido a determinados tipos de educación, etc.

II. LA FORMULACION DEL PLAN DE EDUCACION

Con relación a este tema el Seminario dedicó su atención al examen de los aspectos siguientes: la determinación de las metas del plan, la formulación de los programas de acción y la articulación del plan de educación con el plan de desarrollo.

Se destacó la función que en el proceso de planeamiento cumple la formulación de la política educativa inspirada en los resultados del diagnóstico, en los fines propios de la educación y en las decisiones en cuanto a política general de desarrollo y se estimó que la claridad y precisión con que se la formule y la continuidad que se le asegure, facilitan tanto la realización del proceso de planeamiento, como el éxito de los planes de educación. En este sentido, se discutió el papel de los organismos de planeamiento educativo en la formulación de la política, reconociéndose la necesidad de una activa participación de aquellos para aportar bases objetivas, elementos de juicio y alternativas para la adopción de decisiones. Esto indicó la conveniencia de que los organismos de planeamiento educativo se ubiquen, en su carácter de organismos técnico-asesores, al más alto nivel jerárquico de la administración de la educación.

Para facilitar las discusiones se estimó necesario precisar los conceptos de fines, objetivos y metas del desarrollo de la educación concluyendo que los fines expresan las aspiraciones y propósitos de índole más general que en materia educativa tiene una comunidad. Los objetivos son la interpretación de los fines en términos de política educativa, y las metas constituyen la expresión cuantitativa de los objetivos con especificación de espacio y tiempo.

Características generales de las metas

La cuantificación apuntada en el concepto de metas, implica la consideración tanto de elementos cuantitativos como cualitativos, ya que las metas se expresan en términos de extensión de los servicios, productividad y rendimiento del sistema y mejoramiento de los factores de la calidad. Es decir que esta forma de expresión responde al conjunto de criterios e indicadores aplicados en la evaluación de la situación educativa.

/Por otra

Por otra parte, de acuerdo con los planos del diagnóstico, se deben formular metas para el desarrollo de la educación en su conjunto, para los diversos niveles y ramas del sistema y metas para atender necesidades de orden regional y local.

Por supuesto, las diferentes metas deben responder a condiciones de compatibilidad y complementariedad en forma que se asegure la organicidad del plan de educación. Otra condición de las metas es su realismo o viabilidad. Esta se juzga comparando los requisitos exigidos para su cumplimiento y los recursos disponibles.

Entre las responsabilidades del organismo de planeamiento de la educación se destaca la de asegurar, mediante procedimientos técnicos adecuados, que las metas reúnan las características antes anotadas.

La determinación de las metas.

Las metas del plan de educación, de acuerdo con las opiniones expresadas en el Seminario, se deducen de la consideración conjunta de dos tipos fundamentales de requerimientos: las necesidades de recursos humanos derivadas de un plan de desarrollo o, en su ausencia, de la interpretación del proceso de desarrollo, y de los objetivos de política socio-cultural del país.

Estos requerimientos deben traducirse en indicadores que se conjugan y articulan en modelos que interpretan la dinámica de funcionamiento del sistema educativo. Se presentaron y discutieron algunos procedimientos y modelos utilizados en países latinoamericanos y europeos, habiéndose coincidido en la necesidad de realizar investigaciones que permitan elaborar los modelos aplicables en cada caso, de acuerdo con las características de los sistemas educativos y atendiendo al problema de la disponibilidad de información estadística.

El Seminario estimó indispensable que la fijación definitiva de las metas se efectúe mediante un proceso en que se consideren cuantías diversas y diferentes combinaciones de recursos, así como distintos lapsos, hasta llegar a determinar las máximas metas de desarrollo de la educación alcanzables dentro de las limitaciones de recursos, teniendo en cuenta,

/naturalmente, exigencias

naturalmente, exigencias mínimas de calidad. Este proceso de aproximaciones sucesivas implica la formulación de normas alternativas de prestación de servicios que lógicamente presentan exigencias diversas de orden financiero.

El Seminario no entró a discutir las diferentes clases de requisitos que condicionan la fijación de las metas, solamente, por considerarlo de especial importancia examinó los que se refieren a la organización del sistema educativo, en sus aspectos de estructura de las enseñanzas, organización administrativa y financiera.

La importancia asignada a estos requisitos se basa en el hecho de que intervienen en forma diversa en el proceso de fijación de metas. Por un lado pueden considerarse como objetivos de la política educativa que imponen condiciones a la formulación de las metas y por otro, el proceso de aproximaciones sucesivas puede sugerir modificaciones o alteraciones en esas estructuras.

A propósito de los cambios de estructura del sistema educativo se advirtió el peligro de insistir en el tipo de reforma de la organización de las enseñanzas, muy frecuente en nuestros países que no afrontan el verdadero problema de la inadecuación del sistema educativo a las necesidades de un país en desarrollo. Por otra parte, se estimó que ciertas modificaciones suelen requerir plazos largos para su concreción definitiva, lo que impone la necesidad de proceder gradualmente en su implantación.

Los programas de acción.

El Seminario se concretó, en relación a este tema, a discutir en primer término los criterios y factores para ordenar la acción.

Esta toma generalmente la forma de programas y subprogramas que deben estructurarse de acuerdo con los criterios de homogeneidad de las metas que persiguen y de homogeneidad de las actividades que comprenden. En esta estructuración intervienen como factores condicionantes la organización del sistema educativo, la organización administrativa y el sistema financiero y presupuestario. El Seminario coincidió

/en la

en la dificultad de establecer una clasificación uniforme de la actividad en programas y subprogramas debido justamente a la diversidad que presentan dichos factores en los diferentes países.

La formulación de los programas consiste en dirigir la acción a lograr metas señaladas, lo que significa, determinar las técnicas de prestación del servicio que hagan factible la consecución de metas con cuantías definidas de recursos.

El Seminario estimó que del análisis de esas técnicas y de sus diversos elementos se obtienen las diferentes modalidades que pueden utilizarse para impartir la enseñanza según niveles y ramas y la determinación de las unidades operativas correspondientes.

Finalmente se destacaron los aspectos que debe abarcar un programa de acción para facilitar la etapa de ejecución, a saber, localización de las unidades ejecutoras con indicación de recursos humanos y materiales necesarios para la prestación de los servicios; el plan de inversiones con los detalles de los proyectos de construcción y dotación; y la especificación de los elementos que aseguren la coordinación con otros programas.

La articulación del plan de educación con el plan de desarrollo.

El Seminario reconoció la necesidad de la articulación, su importancia como factor del éxito de los planes, y la urgencia de desarrollar procedimientos que la faciliten.

Comenzó por destacar que la articulación se asegura cuando se realiza a lo largo de todo el proceso de ambos planeamientos y no solamente en alguna de sus fases, puntualizando las dificultades que en este sentido se observan al incorporar los sectores sociales a los planes generales de desarrollo. Estas dificultades se originan en el hecho de que esos sectores constituyen medios para lograr el desarrollo y fines del mismo, lo que determina que solo en parte pueden recibir el tratamiento metodológico que la programación económica emplea con relación a sus sectores.

/El problema

El problema se discutió, planteando la articulación a los niveles de fijación de objetivos, asignación de recursos y coordinación de programas de acción, estimando que es en estos niveles, donde puede encararse el análisis con mayor sentido operativo.

Cualesquiera que sean los procedimientos adoptados para determinar los objetivos del plan de educación, se logrará una mejor articulación con el plan general de desarrollo si dichos objetivos se exponen y discuten, en el mecanismo general de planificación, mediante la identificación y análisis de los factores y criterios que se utilizaron en su determinación.

Estrechamente vinculados con los problemas de articulación al nivel de los objetivos están los relativos a la asignación de los recursos, con respecto a los cuales el Seminario estimó conveniente apelar al expediente de alternativas de asignación de recursos, analizando sus implicaciones en el logro de las metas más significativas del plan de educación.

Se coincidió en que, para este nivel de la articulación, existen necesidades de recursos que difícilmente pueden admitir alternativas, tales como las requeridas para mantener el actual nivel de servicio por habitante, las que aseguren la oferta de recursos humanos necesarios para el plan de desarrollo, etc., lo que reduce, evidentemente, el campo de aplicación y la complejidad de las asignaciones alternativas.

La articulación al nivel de los programas de acción, se plantea como un problema de coordinación donde deben conjugarse acciones simultáneas, previas y posteriores de los diversos programas en los diferentes sectores de la actividad del país.

Finalmente, hubo acuerdo en el Seminario en que el factor decisivo para una efectiva articulación es la actitud de los encargados de la planeación en los diversos sectores, hacia la comprensión de las necesidades y problemas del desarrollo del país en su conjunto.

ANEXO

ANEXO

ASPECTOS QUE COMPRENDE LA DESCRIPCIÓN DEL DIAGNÓSTICO GLOBAL

En este anexo se detallan los aspectos, datos e indicadores que corresponden a cada uno de los términos de la Descripción para el Diagnóstico Global, acordados en el Seminario.

I. Bases legales de la Educación

Describir en sus elementos esenciales el sistema normativo de la educación, con indicación de la responsabilidad de los órganos del Poder Público en su formulación, y grado de flexibilidad o rigidez del sistema legal. Destacar las finalidades atribuidas a la educación en general y a sus niveles y ramas del sistema, por las normas legales o los reglamentos y por las formulaciones políticas explícitas.

1. Tipos de normas y aspectos que comprenden.

Precisar el carácter de las normas y los aspectos del sistema educativo regulados por ellas. Indicar, asimismo, las modalidades que reviste el proceso de formulación y modificación de estas normas.

2. Destacar los fines formulados para la educación, examinando el papel que se asigna al sistema educativo en relación a la formación del individuo y su integración al medio social, cultural y económico.

II. Organización del Sistema Educativo

1. Estructura de las enseñanzas

La descripción de la estructura de las enseñanzas se efectuará preferentemente mediante diagramas que consideren los niveles y ramas. Estos deben contener la ordenación del sistema educativo desde la enseñanza pre-primaria hasta la superior y de post-graduados y aún la educación especial, con indicación de la duración de los diferentes niveles, ciclos y ramas.

Con el objeto de observar la dinámica del sistema es aconsejable elaborar fluxogramas que revelen las articulaciones y otras relaciones de circulación horizontal y vertical entre los diferentes niveles, ciclos, ramas y modalidades.

2. Contenido fundamental y duración de cada nivel y rama

Deben plantearse, en forma sintética, los objetivos de cada nivel y rama; describirse brevemente el contenido de las enseñanzas de tal modo que permita obtener una visión clara de su ordenamiento y articulación y de la forma como cumplen los objetivos prefijados, señalando el tiempo

/dedicado a

dedicado a las diversas disciplinas. Un cuadro que revele el número de horas dedicadas a cada asignatura y grupo de asignaturas afines, para todo el sistema, es de la mayor utilidad.

3. Normas que rigen el acceso, la promoción y la titulación

Deben destacarse, principalmente, los aspectos que revelen la flexibilidad del sistema. Para ello se analiza las normas que rigen y los procedimientos que se emplean para el acceso, promoción y titulación. Conviene especificar las clases de títulos que se confieren y la vinculación que existe entre estos y la estructura ocupacional.

4. Clases y número de establecimientos en cada nivel y rama

Se trata de clasificar los establecimientos agrupándolos por niveles y ramas, con indicación de su denominación, tipo de organización escolar, su carácter público o privado, etc.

Son factores importantes de la clasificación el número promedio de grados, de maestros y de alumnos.

5. Educación sistemática de adultos

Describir brevemente los sistemas de alfabetización y/o educación fundamental, y educación compensatoria, su organización, las técnicas empleadas, su número y ubicación.

6. Servicios de extensión cultural

Describir el sistema y las instituciones de extensión cultural, indicando su organización, finalidades, número y ubicación, y destacando su coordinación con el sistema educativo.

III. Volumen, estructura y dinámica de la población atendida por el Sistema Escolar

Los principales datos necesarios son los siguientes:

1. Matrícula total, clasificada por sexo, edades, niveles, ramas y grados o cursos.
2. Matrícula final, clasificados según sexo, edades, niveles, ramas y grados o cursos.
3. Total de aprobación, según la misma clasificación anterior.
4. Total de graduados, por sexo, nivel y rama.
5. Asistencia media, por sexo, nivel, grados y ramas.
6. Total de repetidores clasificados según sexo, edad, nivel y grados.

/Todos estos

Todos estos datos también deben ser clasificados en urbano y rural; según divisiones político-administrativas; oficial y privada.

Los Indicadores necesarios para correlacionar los datos anteriores son:

1. Coeficiente de población atendida
 - a. Relación de la matrícula de todos los niveles y la población total.
 - b. Relación de matrícula de cada nivel con la población de edad escolar correspondiente.
2. Coeficientes de distribución e índices de estructura del sistema escolar. Relaciones entre la matrícula de cada grado y la matrícula total del nivel, e índices compuestos que comprendan las relaciones anteriores.
3. Coeficiente de incorporación
 - a. Relación entre los matriculados por primera vez en primer grado y la población de edad escolar correspondientes (incorporación a primaria).
 - b. Relación entre el número de matriculados en primer año de cada nivel (secundario, superior) con el total de egresados del nivel inmediato anterior (año inmediato anterior).
4. Coeficiente de repetición
Relación entre el total de repitentes y la matrícula total por grados y niveles.
5. Coeficiente de promoción
Relación del total de promovidos y la matrícula final por grados y niveles.
6. Coeficientes de deserción
Relación entre el total de desertores y la matrícula (matrícula total y final según se considere la deserción en el transcurso del año escolar o al pasar de un grado a otro), por grados y niveles.
7. Coeficiente de permanencia
Relación del número de alumnos de un año y grado con el número de alumnos del año y grado anterior (después de haber tenido en cuenta entradas, salidas y repetición), siendo la última relación la de graduados a egresados del último grado y nivel.

IV. Servicios de asistencia escolar

Número de servicios de cada tipo (que prestan asistencia sanitaria, alimentación, vestido, útiles escolares, becas, etc.) clasificados según el tipo de sostenimiento e indicando su funcionamiento y sistema de prestación y la cantidad de beneficiados.

V. Recursos humanos del sistema educativo

1. Estructura del personal

Estos datos deben abarcar y distinguir al personal docente, administrativo y de servicio y clasificarlos de acuerdo a rubros como los siguientes:

- a. sexo
- b. edad
- c. estado civil y carga familiar
- d. años de servicio
- e. categoría en el escalafón
- f. títulos, especialidad y nivel educativo.

2. Utilización del personal

La clasificación más general a este respecto es la distribución del personal por niveles, ramas y modalidades del sistema educativo.

Dentro de cada uno de estos ítems y tomando en cuenta los rubros del punto anterior se deben precisar datos sobre:

- a. grados y número de alumnos a cargo del docente (especialmente para educación primaria)
- b. personal de "tiempo completo" y de "tiempo parcial" con indicación de horas de trabajo. Conviene distinguir entre el tiempo dedicado a la docencia propiamente dicha y a tareas de investigación u otras complementarias. (Esto se aplica especialmente para educación media y superior).

3. Es de utilidad establecer clasificaciones cruzadas entre los datos de estructura y utilización del personal, pudiéndose llegar a detallar los resultados por establecimientos.

4. Algunos de los indicadores principales para relacionar los datos anteriores son:

- a. coeficientes de personal docente titulado
- b. relación entre personal docente y personal administrativo
- /c. coeficiente

- c. coeficiente de personal docente según grupos de edades.
 - d. relación entre personal docente y supervisores
 - e. relación entre supervisores y establecimientos educativos
 - f. relación alumnos-maestro
 - g. relación curso - personal docente (para educación media y superior)
 - h. tasa de incorporación "neta" de personal docente
5. Recursos para la formación de personal

Se debe realizar un inventario de las instituciones del sistema educativo para formar sus propios recursos humanos, identificando la capacidad existente para las distintas calificaciones del personal. Además conviene detallar el régimen imperante en materia de incentivos, becas y otros expedientes para promover el ingreso a dichas instituciones.

6. Régimen administrativo del personal

En relación a este punto es conveniente detallar:

- a. requisitos de ingreso
- b. escalafón: clasificación, promoción y estabilidad
- c. sistema de control de trabajo y rendimiento
- d. sistema de remuneración
- e. garantías y derechos del personal

VI. Recursos Materiales

La investigación relativa a este punto debe permitir establecer indicadores de la situación promedio, como los siguientes:

- a. coeficientes de locales especialmente contruidos para establecimientos docentes
- b. clasificación de los locales de acuerdo con su estado de conservación
- c. relación entre locales de propiedad del estado y alquilados
- d. densidad escolar por aulas: número de alumnos por aulas y superficie por alumno
- e. coeficientes de disponibilidades de los diversos tipos de material y suministros por alumno, aula o establecimiento según corresponda.

VII. Organización administrativa

Conviene que la descripción se inicie con la presentación de un organigrama que la comprenda en todos sus niveles y elementos.

Los datos deben referirse a los siguientes aspectos principales:

- a. estructura administrativa: niveles, órganos, líneas de autoridad y mecanismos de coordinación y control
- b. funciones y responsabilidad de los diferentes órganos y niveles
- c. concentración de funciones y grados de autonomía
- d. sistema presupuestario: mecánica de formulación, ejecución y control de presupuesto.

VIII. Sistema Financiero

Una visión general del sistema financiero se obtiene del balance obtenido de la consolidación de los presupuestos de las instituciones del sistema educativo. En aquel, los ingresos están constituidos por las cifras presupuestadas para un año determinado, los egresos por las cifras obtenidas de las cuentas de resultados de la contaduría general o de las estimaciones que haya que realizar, en el caso de organismos autónomos y privados.

El balance puede revelar diferencias entre el presupuesto y el gasto, falta de coordinación en el manejo de fondos, importancia absoluta y relativa de cada fuente de recursos, etc.

Un indicador fundamental del esfuerzo conjunto del país en materia financiera lo constituye la relación entre gastos totales de educación y el producto nacional bruto.

Un aspecto importante del análisis es el estudio de la distribución de los recursos por:

- a. niveles de educación
- b. instituciones
- c. conceptos del gasto.

Es necesario, además de medir esta distribución, analizar los criterios adoptados para asignar los recursos y el método seguido.

Con respecto al último punto, merece la pena destacar el análisis de la relación que existe entre los gastos de ampliación de la capacidad operativa del sistema y los gastos de funcionamiento.

/Un aspecto

Un aspecto importante de la descripción del sistema financiero de la educación, es el análisis de las instituciones financieras especiales, tales como Banco de Educación, Sociedades constructoras, instituciones de administración de becas y préstamos, etc. Es preciso destacar sus funciones y el volumen de sus operaciones.

IX. Costos

A falta de un sistema de contabilidad de costos que permita obtener unidades más significativas, podrían utilizarse los siguientes indicadores:

a. costo anual por alumno; obtenido por la división del presupuesto de funcionamiento de cada servicio (todos los gastos que puedan ser imputados directamente al servicio), por el número de alumnos.

b. costos por egresado, obtenido por el cociente de dividir el presupuesto de funcionamiento de un servicio por el número de egresados del mismo, o sea el producto del costo por alumno por el coeficiente de rendimiento.

c. costo de inversión por nuevo alumno.

Es conveniente correlacionar los tres tipos de costos según los distintos niveles y servicios educativos.

