INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

LIMITADO
INST/L.6
octubre 67
ORIGINAL: ESPAÑOL

EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION *

Aspectos Conceptuales y Metodológicos

por Simón Romero Lozano,
Dino Carelli,
Fernando de Escondrillas y
Sebastián Ferrer

* Versión preliminar sujeta a cambios de fondo y forma.

INTRODUCCION

El interés creciente de organismos internacionales y de grupos cada vez más amplios de educadores, economistas y sociólogos por los problemas teóricos y prácticos del planeamiento de la educación, ha tenido por resultado un aumento notable en los últimos años de publicaciones sobre la materia. Los trabajos hasta ahora publicados por autores individuales o por instituciones son de dos clases. Unos se dedican a destacar las razones de la necesidad del planeamiento de la educación y a tratarlo mediante la clasificación y explicación de sus aspectos demográficos, económicos, sociales, pedagógicos y administrativos. Otros se consagran al tratamiento más o menos detallado de problemas parciales o de técnicas instrumentales como la proyección de los efectivos escolares, el análisis y estimación de costos, la organización de servicios de planeamiento, las previsiones de necesidades de formación de recursos humanos, la elaboración de proyectos, etc.

No es usual, sin embargo, encontrar publicaciones que presenten una imagen comprehensiva del proceso mismo de planeamiento de la educación, de sus elementos y factores, de sus etapas, de las operaciones que cada una de éstas implica y los problemas necesarios de resolver al tratar de llevarlas a cabo. El presente trabajo constituye un esfuerzo tentativo en esta dirección. Ha surgido de la experiencia de sus autores al ocuparse durante varios años de labores de docencia, investigación y asesoramiento en materia de planeamiento educativo, en cumplimiento de un Convenio de cooperación establecido entre la UNESCO y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

A propósito de estas actividades se hizo manifiesta la necesidad de un esquema simple y a la vez orgánico que presente al planeamiento de la educación, no ya como una idea sugestiva o como un simple agregado de fórmulas metodológicas ordinariamente de tipo estadístico, sino como

/una operación

una operación cuya eficacia depende de la comprensión clara y de conjunto que se tenga de sus objetivos, fases y requerimientos que son a la vez e indisolublemente de orden conceptual, metodológico y operacional.

El presente trabajo se inspira en este propósito y en la idea de que sirva para perfeccionar la propia labor de enseñanza y asesoramiento que le ha dado origen, así como para identificar campos prioritarios de investigaciones futuras. Se espera además que el mismo pueda contribuir en algo a una mayor comprensión sobre la naturaleza y requerimientos del planeamiento educativo por parte del creciente número de dirigentes, administradores de la educación y educadores interesados en el problema.

Caracteriza a este trabajo el tratamiento de los problemas y operaciones de planeamiento de la educación en función de dos elementos básicos: la evaluación y proyección del producto de la educación y la adopción de decisiones de política educativa.

La primera parte está dedicada a precisar las características de un desarrollo planificado de la educación y los elementos que intervienen en este proceso. En la segunda se trata lo relativo a los análisis indispensables para diagnosticar la situación y prever las necesidades en materia de educación. En una última parte se aborda lo relacionado con los aspectos y operaciones que han de combinarse para la formulación de un plan integral de educación, concluyendo con un capítulo referido a los requerimientos de una organización adecuada para la realización del proceso de planeamiento educativo.

En el tratamiento de los diversos aspectos se ha evitado deliberadamente la presentación de cifras estadísticas y fórmulas matemáticas, así como la referencia en detalle a las diversas técnicas instrumentales que pueden utilizarse. Ello se ha hecho con el fin de no distraer el propósito del trabajo, que es esclarecer y definir un marco conceptual que permita ubicar y ordenar los principales problemas, exigencias y tareas de un planeamiento sistemático de la educación.

/CAPITULO I

PARTE PRIMERA

NATURALEZA DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Capítulo I - CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Capítulo II - DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Capítulo III - ELEMENTOS QUE SON OBJETO DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Capítulo IV - LOS NIVELES DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

CAPITULO I

CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

1. Necesidades y Objetivos a que Responde el Planeamiento de la Educación

El planeamiento de la educación responde a un doble objetivo que permite identificar desde un principio los dos campos o planos en que se ubican sus principales problemas y tareas.

El primero es articular, en el mayor grado posible, la educación y las acciones para su desarrollo con las necesidades del desarrollo económico y social y con las acciones dirigidas a satisfacerlas, de forma que la educación entre a desempeñar un papel funcional y directo dentro del cuadro de factores que se movilicen para obtener determinados objetivos de desarrollo nacional.

El segundo, estrechamente vinculado con el anterior, consiste en sentar las condiciones que aseguren un contínuo mejoramiento de los sistemas educativos en el triple sentido de la calidad de los resultados del proceso educativo, del rendimiento de los servicios y de la productividad de los recursos humanos, físicos y financieros asignados a la educación.

La idea y la práctica del planeamiento de la educación no se han originado por azar y su rápida expansión no puede atribuirse a inquietudes o a un contagio de índole transitoria. Han surgido como respuesta necesaria a exigencias tanto internas como externas a la educación que pueden agruparse en tres categorías:

a) El proceso reciente de evolución y concreción del pensamiento con respecto al papel que puede y debe desempeñar la educación en el desarrollo de los países y sobre los requisitos para que esta contribución se efectúe en condiciones óptimas.

Gana terreno la evidencia de que en las sociedades actuales, de estructura compleja y en contínua y rápida evolución, la convergencia entre la educación y las necesidades individuales y colectivas no se produce de modo espontáneo, sino mediante acción deliberada. Esto obliga a instaurar un proceso permanente de análisis y previsión de los requerimientos

/que se

que se le plantean a la educación y de actuación sistemática sobre los sistemas educativos para asegurar que los mismos respondan a los requerimientos en el sentido, el grado y con la oportunidad convenientes. Si ello no se hace, puede originarse un progresivo distanciamiento entre la educación y las necesidades sociales, poniendo en serio peligro tanto el desarrollo alcanzado como el que se aspira a lograr en el futuro.

En los países de escaso desarrollo y en los que existe el propósito de acelerarlo mediante esfuerzo intenso y deliberado, el logro de una vinculación expresa y directa de la extensión, la estructura, el contenido y los resultados de la educación con las urgencias del desarrollo social y económico, se convierte en una necesidad imperiosa e impostergable. El sentido más profundo y las razones más convincentes de la necesidad del planeamiento educativo tienen su origen en estas exigencias.

b) El impacto de una serie de circunstancias sociales y económicas que inciden sobre la educación agudizando sus problemas, particularmente en los países en desarrollo, y que exigen para ser encaradas nuevos enfoques y métodos de acción. A este respecto es sobradamente conocida la grave dificultad que afronta la mayoría de los países por la confluencia de tres hechos: los déficits educativos acumulados, las altas tasas de crecimiento de la población y la crítica escasez de los recursos financieros destinables a la educación. Resulta dramática la constatación de que son precisamente los países de menores recursos los que tienen que hacer un esfuerzo mayor y de efectos más rápidos en materia de expansión y calidad de su educación. Se acentúa en esta forma la necesidad del planeamiento, entendido como racionalización del esfuerzo para asegurar la utilización óptima de los recursos escasos y romper el círculo vicioso entre pobreza e ignorancia.

c) La toma de conciencia sobre la necesidad de imprimir mayor eficacia a la administración de la educación, con el fin de suprimir el agudo contraste que se evidencia en muchos países entre las responsabilidades

/crecientes que

crecientes que se asignan a los gobiernos en materia educativa y la capacidad operativa para cumplirlas. Es casi universal el reproche que se formula a las administraciones de la educación por su falta de visión de largo alcance que conduce a la rutina burocrática y a la improvisación, así como por los defectos de continuidad y coordinación de sus actividades.

No cabe duda de que el planeamiento, concebido como coordinación de acciones en el plano nacional para alcanzar propósitos compartidos por las diversas entidades responsables de la educación, es el instrumento más adecuado para superar estas deficiencias de la administración educativa.

2. Características del Planeamiento de la Educación.

En razón de todo lo anterior, bien puede definirse el planeamiento de la educación como el proceso y el método de formular y ejecutar - mediante administración programada - una política de educación de las características siguientes:

- de objetivos explícitos para ser alcanzados en plazos precisos;
- referidos al conjunto de los medios y procesos de que dispone y que requiere la sociedad para desarrollar la función educativa;
- coherentes entre sí y con los objetivos de las políticas concebidas para otros aspectos del desarrollo nacional;
- identificados mediante un proceso metódico de análisis de la situación y de previsión de las necesidades en materia de educación;
- adoptados mediante confrontación de las necesidades educativas evidenciadas, con los recursos de que es dable disponer para satisfacerlas.

/Lo que

Lo que se denomina "plan de educación" es la formulación explícita y en términos operativos de tales objetivos, de la índole y secuencia de las acciones indispensables para obtenerlos y de los instrumentos y recursos que estas acciones implican.

Importa referirse brevemente a estas características distintivas de un desarrollo planificado de la educación. Ello permitirá no solamente identificar la naturaleza del planeamiento educativo en forma concreta, sino más aún, precisar los problemas y tareas que el mismo comprende y ha de resolver.

a) Objetivos explícitos para ser alcanzados en plazos precisos

La acción concebida y ejecutada en función de objetivos expresos y por alcanzar a plazo relativamente largo es probablemente la característica esencial de un desarrollo planificado en cualquier sector de la actividad social.

En materia de acciones para promover el desarrollo educativo no ha sido usual la actuación dirigida hacia la obtención de objetivos definidos y ordenados en una perspectiva de largo alcance, no obstante ser la educación por su naturaleza misma una actividad cuyos resultados exigen procesos largos de maduración.

Las decisiones y cambios han tenido con frecuencia el carácter de respuestas esporádicas e inmediatas a los problemas emergentes, o han sido motivadas por objetivos no explícitos o demasiado vagos como para poder dar origen a políticas de educación claras y definidas.

El alcance de las previsiones ha sido extremadamente reducido, abarcando cuando más el año para el cual se preparan los presupuestos de inversiones y gastos. En tiempo reciente se ha hecho un esfuerzo por incorporar un principio de planeamiento mediante la introducción del presupuesto por programas. Sin embargo esta misma innovación ha derivado frecuentemente en un simple cambio formal en la manera de presentar los presupuestos, sin dar origen a una auténtica acción programada.

/El resultado

El resultado negativo, fácil de identificar en muchos países, de la falta de objetivos precisos y de largo alcance es la ausencia de dirección, continuidad y coherencia del esfuerzo educativo. Con ser ya graves las consecuencias que de ello se derivan en cuanto a productividad del esfuerzo, lo son todavía más los efectos de desorientación y confusión producidos en los sistemas educativos mismos.

Con el planeamiento se pretende superar esta deficiencia mediante un proceso cuidadoso de identificación de los objetivos a largo plazo y la traducción de tales objetivos en "metas", vale decir, en resultados a los que se asigna un tiempo preciso para su obtención. El proceder de acuerdo a metas de plazo relativamente largo es no solamente una condición para que pueda darse una política efectiva de educación, sino que permite definir y ordenar mejor el esfuerzo educativo de un país, valorar por anticipado la índole y dirección del msimo y evaluarlo luego contando con un marco de referencia. Basta con que en un país se den los primeros pasos para establecer estas metas, bien sea de modo tentativo y con carácter hipotético, para que los problemas de la educación aparezcan bajo una luz más clara y se evidencie la urgencia de una acción más intensa y decidida que la usual para resolverlos. Por otra parte, una política de metas es el medio más adecuado para que los organismos responsables de la educación y la sociedad entera tomen mejor conciencia de la necesidad y el grado del esfuerzo que les corresponde realizar.

No faltan quienes desconfían del valor de las previsiones a largo plazo o declaran la imposibilidad de hacerlas, y quienes dudan de la factibilidad de metas basadas en semejantes previsiones. La falta de datos completos y confiables que permitan conocer la situación de que se parte y proyectarla de acuerdo con tendencias evidenciadas, así como la incertidumbre sobre la índole del desarrollo futuro, características de muchos países, parecerían reforzar las dudas sobre la practicabilidad del planeamiento.

/Se olvida

Se olvida que la previsión no es una profesía ni un cálculo matemático de lo que ocurrirá, y que las metas no constituyen esquemas inflexibles de la acción. Se trata de adelantarse al futuro a base del estudio del presente y de los factores potenciales de su evolución, y de intervenir sobre los mismos con voluntad e inteligencia para hacerlos evolucionar por etapas en una dirección y con un ritmo más convenientes. La labor de diagnóstico y pronóstico de la situación educativa de un país no son tareas que se efectúan solamente al formular el plan de educación, y luego al evaluar los resultados finales. El diagnóstico y la labor de previsión constituyen un proceso contínuo, paralelo a la ejecución del plan y que va suministrando los elementos de juicio para confirmar las metas o para introducir en ellas las variaciones necesarias. No obstante lo anterior, es indudable que la determinación de objetivos de largo alcance exige un esfuerzo de investigación y el desarrollo y aplicación de procedimientos de previsión, iniciado apenas en años muy recientes en lo que a educación se refiere. Pero particularmente lo que se requiere son decisiones de política social y económica que suministren el marco de referencia sólido para las previsiones en cuanto al desarrollo educativo necesario y factible de obtener.

b) Objetivos referidos al conjunto de la educación

Esta indicación hace referencia al carácter integral inherente al planeamiento de la educación. La integralidad del planeamiento educativo tiene dos matices complementarios: una integralidad interna del sistema y una integralidad externa. En el primer caso se centra la atención en el sistema escolar en sí mismo, en la interdependencia y relación entre niveles y ramas paralelas, entre los aspectos cuantitativos y cualitativos, entre los diversos componentes y funciones del sistema escolar. En el segundo caso se considera la vinculación del sistema con las necesidades del desarrollo económico y social presente y previsible, con las posibilidades financieras, técnicas, materiales y de personal del país; la relación de la escuela con la sociedad en general y en particular con otras instancias educativas no escolares; los nexos entre el sistema escolar y otros caminos de formación sistemática no escolares.

/El enfoque

El enfoque y tratamiento integral de la educación en el primer caso vienen exigidos por el hecho de que la educación constituye una constelación de procesos, un sistema de niveles, modalidades y elementos interdependientes, donde los aspectos estructurales tienen una importancia decisiva. La división operacional de la educación en direcciones o departamentos encargados de su administración lleva con frecuencia a perder de vista este carácter interdependiente de los procesos educativos y al olvido de que la capacidad de un sistema educativo para contribuir de modo efectivo al desarrollo de los individuos y de la sociedad radica, no tanto en la bondad y eficiencia parciales de sus diversos componentes como en el efecto acumulativo del sistema como totalidad. Este efecto depende en gran medida de la configuración de dicho sistema y, por lo mismo, del grado de continuidad, coherencia, equilibrio y complementariedad que se imprima al desarrollo de las diversas partes de su estructura. Esto se asegura cuando es la educación como tal el objeto del planeamiento y no una o varias de sus partes.

El procedimiento usual de enfocar y resolver de modo aislado los problemas de cada nivel, modalidad o elemento de la educación, sin ubicar y correlacionar dichos problemas en el contexto general de la situación y las necesidades educativas, es posiblemente el factor más limitativo del desarrollo y la eficiencia de la educación. Las consecuencias se evidencian claramente en la educación de muchos países: desarticulación y rigideces en las estructuras de los sistemas, puntos de estrangulamiento de consecuencias visibles en las posibilidades de expansión de niveles educativos subsiguientes, desproporción en el crecimiento de las diversas ramas de enseñanza, entre la evolución cuantitativa y el incremento de la calidad, etc., y lo que es más grave, incapacidad o retardo de los sistemas educativos para responder como un todo a los requerimientos y los cambios que plantea la evolución de la sociedad.

El planeamiento de la educación intenta superar esta situación mediante diagnósticos y previsiones de conjunto de las necesidades educativas y mediante planes que favorezcan un desarrollo coherente del sistema educativo. En este sentido, el planeamiento de la educación es antes que todo un proceso y un método de diagnóstico y programación globales del desarrollo educativo.

/No se

No se debe, sin embargo, interpretar la integralidad del planeamiento educativo como un desarrollo simultáneo y en el mismo grado de todos los niveles ni de todos los aspectos del sistema escolar. Esto entraría en contradicción con la noción de plan, que supone prioridades, es decir, elección de ciertos objetivos sobre los que durante un plazo de tiempo se concentrarán los esfuerzos.

La integralidad de un plan de educación exige que cualquier objetivo establecido como prioritario - cumplimiento de la obligatoriedad escolar, formación técnica de nivel medio, reforma de estructura, extensión cuantitativa del sistema, mejora de los aspectos cualitativos, formación o perfeccionamiento de los docentes, etc. - se haya tomado con conocimiento de su ubicación dentro del conjunto del sistema escolar y no únicamente como resultado de reflexiones sobre el aspecto aislado.

La integralidad del plan se mostraría en las siguientes medidas concretas:

1) Previsión de las consecuencias que, en el resto del sistema y a diversos plazos, tendrá el objetivo prioritario;
2) Estado de alerta para percibir, durante el lapso dedicado al objetivo prioritario, las consecuencias imprevistas;
3) Capacidad de acción para contrarrestar las consecuencias previstas o imprevistas en un tiempo prudencial.

La exigencia más directa del carácter integral del planeamiento es la necesidad de que los planes de educación abarquen, integrándolos, los tres medios fundamentales a través de los cuales se desarrolla la función educativa: el sistema de educación en su acepción tradicional, el sistema de medios de educación extraescolar o de adultos, y el sistema de medios generales de promoción de la cultura.

Son serias las dificultades que presenta en la práctica el intento de llegar a un planeamiento integral de la educación. Las autonomías mal concebidas, un cierto feudalismo en las actitudes y las costumbres de adoptar las decisiones y de administrar la educación por sectores independientes, son obstáculos que para ser superados requieren tiempo y las estrategias adecuadas. Un planeamiento no impositivo sino de carácter cooperativo, será el más

/conveniente no

conveniente no sólo para superar las dificultades anotadas, sino más aún, para cambiar las actitudes y los hábitos en relación con el enfoque y el tratamiento de los problemas educativos nacionales.

La factibilidad de un planeamiento integral de la educación depende de que en alguna forma y grado se establezca el diálogo y la coordinación entre las diversas unidades de los Ministerios de Educación y de éstos con otras entidades públicas que realizan programas educativos, con las Universidades, con los organismos financieros y de planificación del Estado, con las fuentes de información estadística y los institutos de investigación, con los sectores privados, con las asociaciones magisteriales, con los sectores económicos, etc. Un diálogo y una coordinación a las que muchas veces todos estos organismos no están habituados y cuya necesidad no es plenamente sentida. En un principio parecerá no menos que imposible establecerlos. Pero el proceso de planeamiento bien conducido, será por sí mismo un incentivo y un instrumento para articular y obtener la convergencia de voluntades e iniciativas antes aisladas e inclusive antagónicas.

c) Objetivos coherentes entre sí y con los de política de desarrollo nacional

Con el planeamiento de la educación se persigue asegurar un doble tipo de articulación: la articulación entre el desarrollo de los diversos niveles y modalidades de enseñanza que integran el sistema educativo, y la articulación entre este último y los requerimientos del desarrollo económico y social del respectivo país. La eficiencia intrínseca de la educación, así como el real aporte de la misma al desarrollo nacional, dependerán en gran medida del grado en que se asegure esta doble articulación. La primera se obtiene mediante el enfoque y el tratamiento integrales a que antes se hizo mención; la segunda, vinculando de modo sistemático y explícito los objetivos y metas de los planes de educación con los de los planes de desarrollo

general. En este sentido el planeamiento de la educación es una parte o aspecto de la planificación general del desarrollo.

El establecimiento de esta vinculación no es un asunto opcional o simplemente aconsejable sino que pertenece a la naturaleza misma del planeamiento de la educación. Las relaciones de interdependencia entre la educación, el crecimiento económico y los niveles del desarrollo social, así como las consecuencias que de ello se derivan tanto para las políticas educativas como para la política de desarrollo general, aparecen cada vez más evidentes. Los estudios recientes ponen en evidencia la constancia en la correlación entre índices educativos e índices económicos y sociales. Los datos presentados por Harbison y Myers sobre setenta y cinco países en su obra "Education, Manpower and Economic Growth" son muy ilustrativos a este respecto.

Se discute acerca de cuál es la causa y cuál el efecto en dicha relación, si la educación la que permite el desarrollo económico y social, o éste último el que sienta las condiciones para la expansión y el mejoramiento de la primera. Las dificultades que se están encontrando para resolver esta cuestión prueban por sí mismas lo íntimo de la relación. De todos modos, lo que importa es la toma de conciencia sobre la existencia de la relación y sobre sus implicaciones con respecto a la formulación de las políticas educativas y de la política de desarrollo general. Desde el ángulo de la política económica y de la política social, resulta inconcebible de ahora en adelante cualquier objetivo que se establezca sin tener en cuenta sus implicaciones concretas de orden educativo. Desde el ángulo de la política educativa, no es dable pensar ya en una acción autosuficiente y desvinculada de las circunstancias y los requerimientos específicos del desarrollo económico y social.

/Ahora bien

Ahora bien, tan evidente como la existencia de la relación es el hecho de que no cualquier cantidad y calidad de educación produce los efectos esperados con respecto al desarrollo económico y social, sino unas que se determinen de modo expreso en función de los objetivos de desarrollo que se quiere obtener. Esto obliga a planificar la educación en el sentido de adecuar su extensión, su estructura, su contenido y producto a los requerimientos conjuntos y siempre específicos de orden cultural, social y económico del país o comunidad en que los sistemas educativos operan.

El papel de la educación no puede seguir siendo definido solamente a partir de conceptos genéricos como los de "preparación para la vida adulta, para la ciudadanía, para el trabajo, etc.", como "transmisión de la herencia cultural", "socialización de los elementos jóvenes de la comunidad", etc., sino en términos de <u>los conocimientos, habilidades y actitudes comunes y diferenciadas que la sociedad concreta requiere de los individuos para pasar de una etapa a otra etapa de su desarrollo</u>. Si ello no es así, la proclamada relación entre educación y desarrollo no pasa de ser una formulación retórica carente de contenido y de sentido reales. Identificar los requerimientos del desarrollo, instrumentarlos y hacerlos efectivos a través de los procesos de la educación es, por lo tanto, una de las funciones esenciales de un buen planeamiento educativo. Esto supone naturalmente no sólo que se cuente con los datos de base y los métodos que permitan establecer los requerimientos y el tipo de respuestas necesarias por parte de los sistemas educativos, sino más aún, una "fina sensibilidad" de parte de los planificadores educativos para sentir y comprender los problemas del subdesarrollo y la necesidad de convertir la educación en un instrumento para resolverlos.

En la práctica son múltiples las dificultades tanto conceptuales como metodológicas y operacionales que ofrece la articulación de la educación con los requerimientos del desarrollo económico y social. Las dificultades surgen tanto de la identificación de estos requerimientos,

/como de

como de su traducción en términos de extensión, contenido y resultados de la educación. En los países en que se ha instaurado un proceso efectivo de planificación general del desarrollo la tarea resulta menos difícil. La situación ideal se presenta cuando el proceso de planificación general del desarrollo se aborda desde un principio como una labor interdisciplinaria y la educación es tratada en conexión y solidariamente con los restantes elementos, necesidades y factores del desarrollo que se intenta planificar.

La articulación de los planes de educación con los planes generales de desarrollo ha de operarse al nivel de la determinación de objetivos y metas, al nivel de programas y proyectos específicos de acción y al nivel de la asignación de recursos. Por otra parte, la vinculación de la educación con las necesidades y propósitos del desarrollo nacional exige respuestas concretas a interrogantes que habrán de variar necesariamente de acuerdo con el nivel de desarrollo del país respectivo y con las características de las políticas sociales y económicas que se hayan trazado.

En primer lugar está el problema de la extensión y prioridad que se atribuirá a la educación dentro del conjunto de los bienes y servicios que se pondrán a disposición de la población. En segundo lugar, la estructura de enseñanzas y de la población escolar indispensables para obtener la composición educativa de la fuerza de trabajo exigida por las metas de producción de bienes y servicios. En tercer lugar, se encuentran las características de extensión y contenido de la cultura general, científica y tecnológica deseable en el ciudadano medio. Y finalmente, el contenido de la formación general conveniente para que la educación contribuya al establecimiento de algunas condiciones esenciales para el desarrollo: la elevación de los niveles de salud, la convivencia social, la participación política, la racionalidad de la conducta, el espíritu de trabajo, la actitud económica general, la conciencia de los problemas nacionales y la disposición individual para contribuir a su solución.

/No existen

No existen modelos o fórmulas apriorísticas que permitan dar respuesta a estas interrogantes de modo fácil y automático y de una vez por todas. Definir y lograr la vinculación adecuada entre educación y desarrollo es precisamente uno de los objetivos del planeamiento de la educación.

d) Objetivos identificados mediante análisis y previsión metódicos de la situación y las necesidades educativas.

Otra característica del planeamiento y por lo mismo de un desarrollo planificado de la educación es el propósito y el esfuerzo tendiente a que las decisiones en el campo educativo estén fundamentadas y orientadas por estudios y previsiones cada vez más sistemáticos y precisos.

Se trata en esto de la compleja y permanente tarea de investigación que es requisito esencial en todo intento racional de intervenir sobre la realidad educativa de modo deliberado y con conocimiento de causa. Tarea compleja, por cuanto supone estudio y previsión de hechos relacionados tanto con la educación como con el contexto cultural, social y económico en que esta se desarrolla, así como de las relaciones concretas existentes entre una y otra clase de hechos. Tarea permanente, por cuanto dicha investigación no cesa cuando ha suministrado los elementos de juicio indispensables para la formulación del plan de educación, sino que continúa con el fin de situar los análisis en capas más profundas, de extender su ámbito, de dotarlos de exactitud cada vez mayor, de sorprender cambios en las situaciones y, de este modo, introducir oportunamente en las previsiones de los planes las modificaciones del caso. En este sentido, el planeamiento es y sistematiza un esfuerzo por introducir en el terreno de las explicaciones y del tratamiento de los problemas educativos de un país, una actitud y un proceder científicos y por utilizar al máximo para la solución de tales problemas el conocimiento científico y experimental.

/Ahora bien

Ahora bien, tan pronto como se ha intentado llevar a la práctica la idea y los propósitos de planeamiento, se ha revelado en toda su seriedad el hecho de que la educación es una de las realidades sociales menos investigadas y con respecto a la cual no abundan los datos estadísticos, las evidencias empíricas y los estudios de base requeridos para un adecuado planeamiento. En la mayoría de los países el trabajo propiamente dicho de formulación de planes ha debido postergarse para dedicar el tiempo a obtener datos y evidencias que normalmente debieran encontrarse disponibles. Las mismas ciencias de la educación han sido puestas a prueba y están revelando sus deficiencias, en el momento en que se ha querido apelar a sus normas, prescripciones y técnicas con el fin de evaluar los sistemas educativos y programar acciones para su mejoramiento efectivo.

Resulta interesante subrayar el papel que la planificación está comenzando a desempeñar como motivo y factor de progreso de la investigación científica y tecnológica en el campo social. El propósito de actuar con conocimiento de causa sobre el acontecer social, para encauzarlo en determinadas direcciones que parecen más convenientes para el desarrollo y el bienestar de la sociedad, pone a prueba la capacidad de las ciencias sociales para ofrecer explicaciones sobre hechos y relaciones sin cuyo conocimiento no es dable una acción efectiva sobre el acontecer. Surge entonces, un cúmulo de preguntas que los planificadores formulan a los especialistas de la sociología, la economía, la pedagogía, etc. y que éstos no están en posibilidad de responder. El hecho es que las diversas disciplinas sociales se han ido formando a base de dividir la realidad del individuo y la sociedad en segmentos y aspectos y han estado orientadas más bien hacia la teorización de carácter académico que a la formulación de hipótesis y a la comprobación de las mismas mediante investigación. En el momento en que se intenta utilizarlas como instrumento de conocimiento para fines de acción, presentan dos debilidades fundamentales: una, el grado de abstracción y generalización en que se mantienen y la otra, la poca atención prestada a los llamados campos fronterizos de la realidad que no es dable conocer y explicar por disciplinas aisladas, sino mediante investigación interdisciplinaria. La evolución experimentada por las ciencias de la naturaleza en el sentido de conjugarse y

/reorientarse con

reorientarse con el fin de suministrar elementos para la transformación y el dominio de la naturaleza física, apenas se ha iniciado tímidamente en el campo de las ciencias sociales. La idea del desarrollo y la necesidad de explicarlo para poder producirlo de modo deliberado ha generado demandas de investigación interdisciplinaria en el campo social. En educación, esas demandas están comenzando a ser atendidas, aunque de modo muy limitado, mediante los nuevos estudios de economía de la educación, de educación comparada, de sociología de la educación, etc. y es de esperar que los mismos sean un incentivo para la intensificación de la investigación y la experimentación en el propio campo pedagógico.

La investigación vinculada directamente con el planeamiento de la educación ha de llevarse a cabo en un triple plano:

En primer lugar, está la investigación tendiente a explicar la índole y modalidades de la relación entre educación, desarrollo cultural, social y económico, que pueda suministrar elementos para la interpretación del desarrollo educativo en un caso dado y para la actuación inteligente y efectiva sobre el mismo.

En segundo término, se encuentra la investigación operativa y factual de los hechos educativos - que forma parte del diagnóstico de situación y necesidades educativas que realizan los planificadores.

En tercer lugar, se encuentra la investigación propiamente pedagógica dirigida a recoger evidencias y derivar normas que permitan perfeccionar la tecnología y los instrumentos de la acción educativa, la organización, el contenido y los métodos de la educación. En todos los casos la investigación ha de ser interdisciplinaria.

Pero este énfasis en la necesidad de la investigación exige no perder de vista su verdadero objetivo y que es la planificación propiamente dicha. Los problemas del desarrollo educativo no pueden esperar para ser resueltos a que se tenga sobre ellos todo el conocimiento y todas las evidencias deseables. Es necesario actuar y la falta de datos y estudios científicos no puede ser disculpa para retardar la acción planificada. En un primer momento será necesario proceder a base del conocimiento disponible y el que aseguren

/unas pocas

unas pocas investigaciones adicionales bien escogidas y efectuadas con cierta celeridad. Los mismos planes han de contemplar acciones y recursos para desarrollar tareas de investigación que vayan enriqueciendo el conocimiento y llenando sus lagunas. En cada país será indispensable identificar las instituciones que pueden responsabilizarse de la tarea y repartirla mediante un programa bien definido. Los organismos de planeamiento han de ser los primeros interesados en impulsar y coordinar este proceso de la investigación.

e) Objetivos adoptados mediante confrontación de necesidades educativas y de recursos disponibles para satisfacerlas

En la raíz misma de todo proceso de planificación y motivando su necesidad se encuentra el hecho de que los recursos financieros de cualquier país son siempre limitados, mientras las necesidades de progreso y bienestar humanos son prácticamente ilimitadas. Esto se hace cada vez más cierto con la elevación en aumento constante de los niveles de aspiración de los pueblos y de sus expectativas y exigencias frente a los poderes públicos.

En los países en desarrollo el fenómeno presenta su más alto grado de dificultad. Las tasas y niveles bajos de crecimiento de sus economías y las altas tasas de aumento de su población, de un lado, y la irrupción en el panorama nacional de grandes masas, antes postergadas y pasivas que exigen su derecho al bienestar y a la participación en los dividendos del progreso universal, de otro, confieren un carácter crítico y de gravedad extrema a este contraste entre recursos, necesidades y aspiraciones. La educación no escapa ni puede escapar a este problema, ya que en el proceso de asignación de los recursos escasos entran en competencia con ella otros aspectos no menos indispensables para la aceleración del crecimiento económico y para la satisfacción de otras necesidades sociales no menos fundamentales e impostergables.

La bondad y factibilidad de las políticas y los planes que se conciban para el desarrollo de la educación dependerán, entre otras cosas, de la manera y el grado en que se tenga en cuenta y se resuelva este problema de la escasez de los recursos. Un país pobre no puede darse el lujo de disponer del desarrollo educativo que le parece "ideal", pero sí de uno "óptimo" de acuerdo con sus posibilidades. Este "óptimo" es el que trata de asegurarse con un planeamiento adecuado y racional de la inversión y el gasto en educación.

/La escasez

La escasez de los recursos obliga a establecer prioridades, a resolver problemas y satisfacer necesidades cuantiosas mediante graduación y continuidad de las acciones en el tiempo y el efecto complementario y acumulativo de las mismas. Este propósito de asegurar el mayor grado de racionalidad y eficiencia en la asignación y empleo de los recursos hace del planeamiento un proceso cuidadoso de evaluación de la productividad de las actuales inversiones y gastos en educación, de análisis de costos, de previsión realista de las posibilidades de financiamiento. El mismo propósito obliga a estudios y decisiones sobre la mejor manera de aprovechar los recursos escasos mediante innovaciones en el contenido, los métodos, instrumentos y organización del proceso educativo y de sus servicios. En principio, todo plan de educación debiera comenzar por establecer las acciones necesarias y los recursos adicionales para obtener mejores resultados de las inversiones y gastos actuales, y sólo después determinar los que derivan del establecimiento de metas más ambiciosas de desarrollo educativo.

Resumiendo, desde el ángulo financiero el planeamiento de la educación es un proceso y un procedimiento para determinar, con sentido proyectivo y de modo racional el nivel y la composición de las inversiones y gastos en educación, y para asegurar la mayor productividad de los insumos consagrados a la misma.

Por otra parte, el planeamiento de la educación está llamado a cumplir una función tan importante como las anotadas, a saber, la de servir de instrumento para que la sociedad entera tome conciencia de sus necesidades educativas y para suscitar el interés y la cooperación para la satisfacción de las mismas. Un diagnóstico de tales necesidades en términos comprensibles para todos los sectores de la comunidad, el conocimiento por ésta de las metas necesarias de obtener y del esfuerzo que ello implica, pueden generar un movimiento de comprensión de los problemas educativos y movilizar recursos insospechados para resolverlos. La cooperación de las comunidades puede y debe jugar un papel más importante que el usual en la solución del problema de la escasez de los recursos fiscales para la educación, y una buena planificación ha de estimular esa cooperación en lugar de sofocarla.

/CAPITULO II

CAPITULO II

DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Obtener un tipo de promoción del desarrollo educativo con las características anotadas, o por lo menos aproximarse a él, no es nada fácil y supone cambios fundamentales tanto en la manera de enfocar los problemas de la educación como en las actitudes y los instrumentos para encarar su solución.

En efecto, el planeamiento de la educación es un proceso complejo en el que se entrecruzan aspectos técnicos, aspectos políticos y aspectos administrativos. En estos tres campos se originan los problemas mayores del planeamiento de la educación. La eficacia real del planeamiento, por otro lado, depende del grado y modalidad en que los tres aspectos se den en la práctica, se articulen y apoyen mutuamente.

1. Los Aspectos Técnicos y Metodológicos

En sus aspectos técnicos, el planeamiento de la educación es un proceso metódico de evaluación de la situación y previsión de necesidades de una comunidad o país en materia de educación y de discernimiento de acciones y medios alternativos para satisfacerlas. En tal virtud es una metodología de análisis, previsión y programación del desarrollo educativo.

Se trata de seguir un camino inductivo tanto para la evaluación de los sistemas educativos y las necesidades a que deben responder, como para la determinación de los objetivos del desarrollo futuro de los mismos. Sin embargo, este proceso para ser efectuado con acierto y adecuadamente requiere que se disponga de a) una teoría explicativa sobre la interdependencia de los hechos educativos entre sí y de éstos con los hechos culturales, económicos y sociales, así como sobre los factores que intervienen para dar configuraciones diversas y determinadas a tales relaciones; b) una metodología de análisis y programación basada en dicha teoría explicativa, que permita el acceso unificado a la realidad en cuestión; y c) técnicas precisas y variadas de evaluación y proyección que instrumenten esa metodología. Con este

/fin, el

fin, el planeamiento de la educación utiliza, adapta y combina principios y técnicas de la pedagogía, la sociología, la economía, la administración, la demografía, la estadística y otras disciplinas auxiliares que tienen que ver con la cuantificación, análisis y explicación de los fenómenos sociales. En suma, se trata de sacar el mayor partido posible del progreso científico, con el objeto de comprender cada vez mejor la naturaleza de los fenómenos educativos, prever su evolución y actuar sobre los mismos mediante políticas eficaces.

Tanto la teoría explicativa a que antes se hizo mención como la metodología y las técnicas del planeamiento de la educación están muy lejos de presentar el grado de fundamentación, rigor y coherencia propio de otros campos de la planificación. Sin embargo, los rápidos avances de los años recientes y la orientación e impulso que han tomado los estudios relativos a los aspectos teóricos y prácticos del planeamiento de la educación permiten prever notables progresos a plazo relativamente corto. Los recientes estudios de economía de la educación, de sociología de la educación y de educación comparada, así como el movimiento tendiente a aprovechar los aportes de la investigación y la experimentación pedagógicas, constituyen pasos importantes en la formación de los elementos para la teoría explicativa del desarrollo educativo. Mucho se ha avanzado en cuanto a la aplicación en educación de las técnicas estadísticas, demográficas, del análisis económico, de la racionalización administrativa. Se ha progresado considerablemente en dos campos importantes: en la metodología del análisis y la previsión de recursos humanos y del análisis de costos. Se cuenta ya con valiosos intentos o experimentos de programación de la educación basados en esquemas metodológicos implícitos o explícitos, los que analizados cuidadosamente, pueden conducir a generalizaciones de alto valor orientador.

De otro lado, la necesidad de llevar a cabo programas de capacitación en planeamiento de la educación ha obligado a organizar el conocimiento existente, a hacerlo avanzar en aspectos en que se presentaban las mayores lagunas, pero particularmente, a sistematizar la problemática, sentando así la base del progreso científico en cualquier campo, a saber, la identificación y ordenamiento de sus problemas fundamentales.

/De todos

De todos modos, no es aventurado afirmar que actualmente es más lo que se sabe en materia de planeamiento educativo que lo utilizado en los esfuerzos que se están realizando en diversos países.

2. Los Aspectos Políticos y de Decisión

En sus aspectos políticos, el planeamiento de la educación es antes que todo un proceso de adopción de decisiones de gobierno, a través de sus órganos ejecutivos y legislativos. Tales decisiones pueden presentar forma y contenido muy diversos, pero sustancialmente se refieren a los objetivos por alcanzar, los campos prioritarios de la acción, los cambios o reformas por operar en los sistemas educativos, los recursos por movilizar y la asignación de responsabilidades en la acción, para obtener un desarrollo educativo en una dirección, con unas características y en un grado determinados. En pocas palabras, una "política de educación", entendiendo por ello, un conjunto coherente de decisiones en vistas a obtener objetivos bien definidos.

Evidentemente, son estos aspectos de decisión política lo fundamental para que pueda darse un desarrollo planificado de la educación. De nada o poco servirían los estudios y previsiones acuciosos y el esfuerzo técnico de elaboración de planes, si no desembocaran en su objetivo final: la adopción de una política explícita de gobierno con respecto a la educación, normativa de las acciones y capaz de generar estas acciones y coordinarlas. En ese caso el planeamiento como técnica se reduciría a una actividad académica más o menos interesante y útil, pero sin ser lo que debe ser: el proceso que suministra los elementos de juicio para llegar a la "elección" que supone toda decisión.

La técnica de planeamiento se utiliza para aumentar la capacidad y mejorar la calidad de las decisiones, pero no puede suplantar tales decisiones ni mucho menos generarlas por su propia virtud.

El planeamiento es una función de la dirección ejecutiva, una responsabilidad de quienes tienen al más alto nivel la obligación y el poder de adoptar las decisiones más racionales y adecuadas con respecto al bien o servicio cuyo desarrollo les ha encargado la comunidad. La complejidad de las responsabilidades y de las decisiones de la dirección en la sociedad moderna, así

/como el

como el imperativo de utilizar la ciencia y la técnica en el proceso administrativo, han conferido a la función de planeamiento una importancia creciente y singular. Tal importancia ha venido a acrecentarse considerablemente como resultado del concepto de "desarrollo" y de la convicción sobre la necesidad y la posibilidad de acelerarlo mediante acción previsora y deliberada. Este excepcional valor atribuido al planeamiento y las exigencias técnicas del mismo han llevado a la necesidad de crear organismos y mecanismos específicos de planeamiento, dándole así a la función una relativa autonomía desde el punto de vista organizativo. Sin embargo, esto puede conducir y de hecho está conduciendo con frecuencia, a un distanciamiento o divorcio de las dos funciones inseparables de la dirección: el planeamiento y la decisión, a una falsa dicotomía entre política y técnica.

El elemento de decisión, en una u otra forma y en diverso grado, ha de estar presente en todo el proceso de planeamiento. Es por una decisión de los responsables de la educación al más alto nivel, que se adopta el planeamiento como modalidad y como instrumento de promoción del desarrollo educativo y se crean los organismos técnicos correspondientes. Es mediante una decisión política que se definen el ámbito y el alcance de dicho planeamiento, su carácter imperativo o indicativo. En la etapa de los estudios y las proyecciones previas, sólo un contacto directo y permanente de los técnicos con los responsables de formular las políticas permitirá que éstos se enteren del proceso y resultados de los trabajos y puedan así encuadrar ya sus decisiones de acuerdo con los hechos y necesidades evidenciadas, convirtiéndose el planeamiento en promotor permanente de la calidad de tales decisiones. Luego, cuando los planificadores han llegado a trazar hipótesis de desarrollo educativo y cursos alternativos de acción, es a los encargados de las decisiones a quienes corresponde elegir una, de acuerdo con otros elementos de juicio que escapan a la visión y a la competencia de los técnicos. La formulación en detalle del plan de educación por los técnicos debería llevarse a cabo solamente, después de que los responsables de las decisiones al más alto nivel jerárquico han examinado las diversas alternativas, se han decidido por una de ellas y les han encargado su programación e instrumentación técnicas y operacionales. Por otra parte, son los ejecutivos de alto nivel quienes, apoyados por los técnicos, promueven y dirigen la consulta sobre el proyecto

/de plan

de plan y quienes finalmente, con las modificaciones surgidas, lo adoptan y promulgan como "política". Son asimismo, los ejecutivos quienes, informados permanentemente de los resultados de la aplicación del plan, deciden y autorizan las modificaciones del caso.

Esta necesaria interrelación para un planeamiento eficaz entre el elemento técnico o de concepción y el elemento político o de decisión no es fácil de establecer, particularmente en los países de escaso desarrollo en que la incorporación del elemento técnico en el proceso de las decisiones es de data reciente y se ha efectuado más bien por contagio o imitación que por una conciencia plena de su necesidad y valor. En estos casos existen los mecanismos de planeamiento, en ocasiones altamente evolucionados, pero lejos de constituir de hecho un factor de incremento de la capacidad y la calidad de las decisiones y de ser utilizados para ello, representan una actividad, a veces de lujo, superpuesta o paralela a los poderes de decisión y perjudicialmente desvinculada de los mismos.

En algunos países más desarrollados no se habla expresamente de "planificación", pero mediante proceso evolutivo se han venido incorporando sus principales elementos, hasta llegar a la situación actual en que los mismos forman parte habitual del proceso de las decisiones. La técnica se ha venido incorporando necesariamente a este proceso como a muchos otros, y la opinión pública no acepta decisiones cuya racionalidad no esté por lo menos medianamente demostrada. El poder ha ido perdiendo en la sociedad moderna el carácter carismático de sus decisiones, adquiriendo un sentido de racionalidad y objetividad crecientes.

Para que pueda establecerse una fecunda relación funcional entre el aspecto técnico y el aspecto político del planeamiento parecen necesarias ciertas condiciones:

En primer término, <u>la ubicación adecuada</u> de los organismos de planeamiento, la <u>definición clara</u> de sus funciones y su <u>articulación</u> institucional y operativa con los organismos que comparten la responsabilidad de las decisiones.

Esto último reviste importancia especial, por cuanto en un país son muchas las personas que comparten las decisiones o participan en ellas: las cámaras legislativas, los ministros de Estado, los consejos de educación y

/de universidades,

de universidades, los ministerios de finanzas, los organismos del presupuesto, etc. En cada país los "focos" del poder con relación a la educación se ubican y se configuran de modo especial y es con ellos con los que ha de establecerse la articulación permanente de los mecanismos de planeamiento.

En segundo lugar, es necesario que exista en grado suficiente una "actitud de desarrollo" en los encargados de tomar las decisiones. Al hablar de "actitud de desarrollo" se alude al tipo de liderato que no se reduce solamente a administrar lo que existe y a asegurar su eficiencia mediante decisiones corrientes, sino que está dotado de visión a largo alcance, de una motivación social poderosa, de la voluntad firme de acelerar el desarrollo de la educación y de operar los cambios que ello supone. Sólo con esta actitud el planeamiento es sentido como una necesidad imperiosa y la utilización de sus técnicas es vista como una consecuencia lógica del propósito de acelerar e imprimir dirección al desarrollo. Cuando no existe, es natural que dicho planeamiento aparezca como un instrumento más o menos opcional, como un lujo o como un estorbo.

En tercer lugar, es necesario que el planeamiento como técnica se "haga respetable", a base de probar su bondad y eficacia. No es de esperar que oficinas de planeamiento que funcionan mal, de resultados excesivamente lentos, difusos y poco fundamentados puedan ser tomadas seriamente por quienes adoptan decisiones. Por el contrario, trabajos bien realizados, oportunos y bien presentados han llevado muchas veces por sí mismos a los dirigentes y a la opinión pública a apreciar el valor del planeamiento y a utilizar sus aportes, por lo menos parcialmente.

Finalmente, es importante recordar que la preparación y adopción de un plan de educación debe formar parte sustancial de los procesos de opinión, discusión y acuerdos que se realizan en un país, con respecto a los asuntos esenciales en que están en juego los intereses y el destino de la comunidad. La opinión pública general y la especializada de los sectores económicos, políticos, culturales, pedagógicos, etc. forman parte sustancial del proceso mismo de las decisiones. El magisterio organizado ha de desempeñar un papel central en este proceso de adopción de decisiones y en la adhesión a las políticas adoptadas.

/Robert Buron

Robert Buron ha expresado lo relativo al papel de la decisión de modo muy preciso: "no se puede hablar del proceso de la decisión en el dominio del desarrollo sin subrayar que la decisión debe ser una manifestación particular de una voluntad clara, general y firme de llevar a término una política de desarrollo".

3. Los Aspectos Administrativos y Operacionales

En sus aspectos administrativos, el planeamiento de la educación está constituido por las series coordinadas de acción, llevadas a cabo por los diversos organismos ejecutivos de la administración de los servicios educativos, en función y en cumplimiento de las políticas y los planes adoptados. En este sentido el planeamiento de la educación es un proceso de actuación administrativa programada.

Aquí también es necesario subrayar que de nada o de poco servirían políticas y planes que no tengan la posibilidad de hacerse efectivos mediante una actuación administrativa consecuente. En último término, con el planeamiento de la educación se persigue un fin eminentemente práctico, a saber, que las iniciativas, decisiones y actuaciones al nivel de los organismos operativos - direcciones generales de educación, supervisión, administraciones provinciales y locales, dirección de establecimientos-se encuadren, ordenen, ejecuten y evalúen dentro del marco y la perspectiva de un plan de educación preciso y comprehensivo.

Un propósito semejante es difícil de alcanzar y supone todo un cambio en las actitudes, la capacidad técnica y las modalidades de acción de los administradores de la educación. Las características y requisitos de una administración planificada de la educación contrastan fuertemente con el estilo y los hábitos de la administración tradicional. La acción ordenada hacia la obtención de metas precisas y a largo plazo, evaluada constantemente en función del cumplimiento de tales metas, coordinada con la acción de los restantes servicios de la administración educativa y otros organismos de la administración general del país, el sentido económico de los esfuerzos y del empleo de los recursos disponibles, la ética de la eficiencia, etc. son exigencias de una actuación administrativa planificada que no pueden improvisarse. El planeamiento ha puesto a las administraciones de la educació ante imperativos de investigación, de organización, de procedimientos de

/trabajo, de

trabajo, de cantidad y composición de su personal técnico, para responder a los cuales dichas administraciones en la mayoría de los casos no estaban preparadas. Esto implica que paralelamente con el esfuerzo por desarrollar los mecanismos y los trabajos técnicos de planeamiento, es indispensable crear y asegurar las condiciones mínimas de operatividad mediante acción decidida de reestructuración y tecnificación de la administración educativa. Sería utópico pensar en la posibilidad de injertar el proceso de planeamiento en un contexto administrativo que no lo comprende, que lo rechaza o que, por inercia, lo torna ineficaz.

Frente a estos problemas no falta quienes propugnan la necesidad de conferirle atribuciones de ejecución a los organismos de planeamiento, dando origen prácticamente a dos administraciones paralelas de la educación: la ordinaria o tradicional y la encargada de las acciones de desarrollo propiamente dicho. Se añade el argumento de que en esta forma no sólo se aseguraría la eficaz aplicación de los planes sino la evaluación de los resultados y la incorporación de las modificaciones del caso en los objetivos, medios y proceso de la acción. Una semejante solución, además de inconveniente per se, introduciría un factor de confusión y distorsiones en el esquema institucional de la educación, despertaría resistencias y constituiría un expediente costoso. Lo necesario y aconsejable es, por el contrario, modernizar tales administraciones, dotándolas de la capacidad organizativa, de recursos y de personal a tono con los requerimientos de un desarrollo planificado de la educación.

Hay algunas condiciones y medidas que aparecen indispensables para evitar el divorcio entre administración y planeamiento y para crear las condiciones favorables a este último.

En primer término, es necesario referirse al error fácil de cometer al establecer una separación tajante entre los organismos de planeamiento y los organismos operativos, asignando en términos absolutos a los primeros la concepción y elaboración de los planes y reformas educativas, y a los segundos la mera tarea de ejecutarlos. Una simplificación semejante desconoce la real complejidad del proceso de planeamiento, despierta justificadamente la resistencia psicológica de los ejecutores y es el mayor obstáculo para la organización y realización de un planeamiento eficaz. Es difícil convencer a

/quienes por

quienes por ley y costumbre han tenido la atribución de concebir y al mismo tiempo ejecutar las decisiones y medidas con respecto al servicio de su competencia, de que hay un nuevo organismo que asume la función de concepción y planeamiento y que a ellos corresponde esperar a que los planes les vengan desde arriba con la orden de ejecutarlos y de rendir cuentas de los resultados.

Lo acertado es concebir el planeamiento de la educación como un proceso, a propósito del cual y en aspectos, tiempo y grados diversos, participan los organismos que componen la administración educativa en sus distintos niveles de operación.

El establecimiento de organismos específicos de planeamiento responde a la necesidad: a) de institucionalizar la función planificadora; b) de contar con un mecanismo que coordine el proceso de dicho planeamiento asegurándole su carácter integral y su coherencia; c) que articule el planeamiento de la educación con el proceso de la planificación general del desarrollo y de otros servicios del Estado; d) que realice estudios y previsiones proyectados al conjunto de la educación y no sólo a aspectos parciales de la misma; e) que estén dotados de los recursos técnicos y los equipos interdisciplinarios para realizar la función de planeamiento de modo continuo y no sólo ocasional. Tales características no solo no suprimen sino que suponen necesariamente el aporte y la colaboración de los diversos organismos operativos que están en directo contacto con las distintas realidades de la educación.

En esta forma, en lugar de concebir al "organismo de planeamiento" como una entidad que absorbe y agota la función planificadora, ha de pensarse en un proceso generalizado de toda la administración educativa, en un "sistema de planeamiento", dentro del cual compete al organismo específico una función, definida con claridad y comprendida en su alcance por los restantes organismos.

En segundo término, es necesario un esfuerzo sistemático dirigido en una triple dirección: a) la familiarización de los administradores de la educación con los conceptos, objetivos y técnicas del planeamiento de la educación, de manera que éste no aparezca como una actividad esotérica y extraña; b) la familiarización de los mismos administradores con los conceptos y problemas del desarrollo y con las implicaciones económicas y sociales de la educación; y c) la tecnificación de ciertos organismos de la administración sin cuyo eficaz y ordenado funcionamiento no es dable asegurar un planeamiento

/efectivo. Piénsese

efectivo. Piénsese, por ejemplo, en las secciones de estadística, presupuesto, planes y programas de estudio, textos escolares, construcciones escolares, de supervisión, de asistencia social escolar, de evaluación del rendimiento escolar, de legislación escolar, de orientación vocacional, etc. Dichas secciones cobran, a propósito del planeamiento educativo, una importancia singular y encuentran en el mismo su plena utilización funcional.

CAPITULO III

ELEMENTOS QUE SON OBJETO DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

ELEMENTOS QUE SON OBJETO DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

La mejor manera de precisar los aspectos o elementos que han de ser objeto del planeamiento de la educación y que entran en juego en su proceso es identificar los términos en que se mide y evalúa el desarrollo educativo y los factores que lo determinan. El esquema que se presenta en la página siguiente y que se describe a continuación de modo breve es un intento de precisar tales elementos y factores y la manera como se interrelacionan.

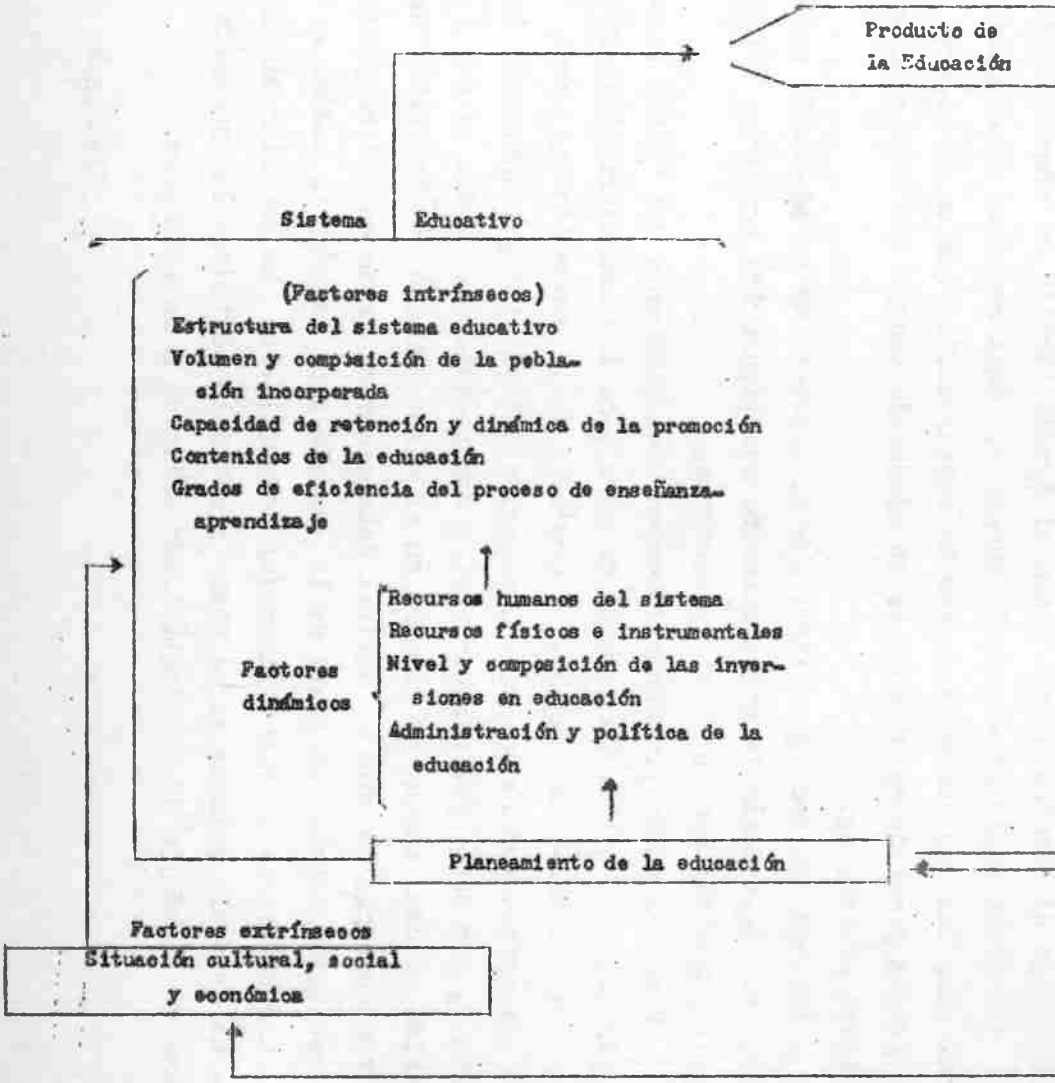
1. El Producto de la Educación

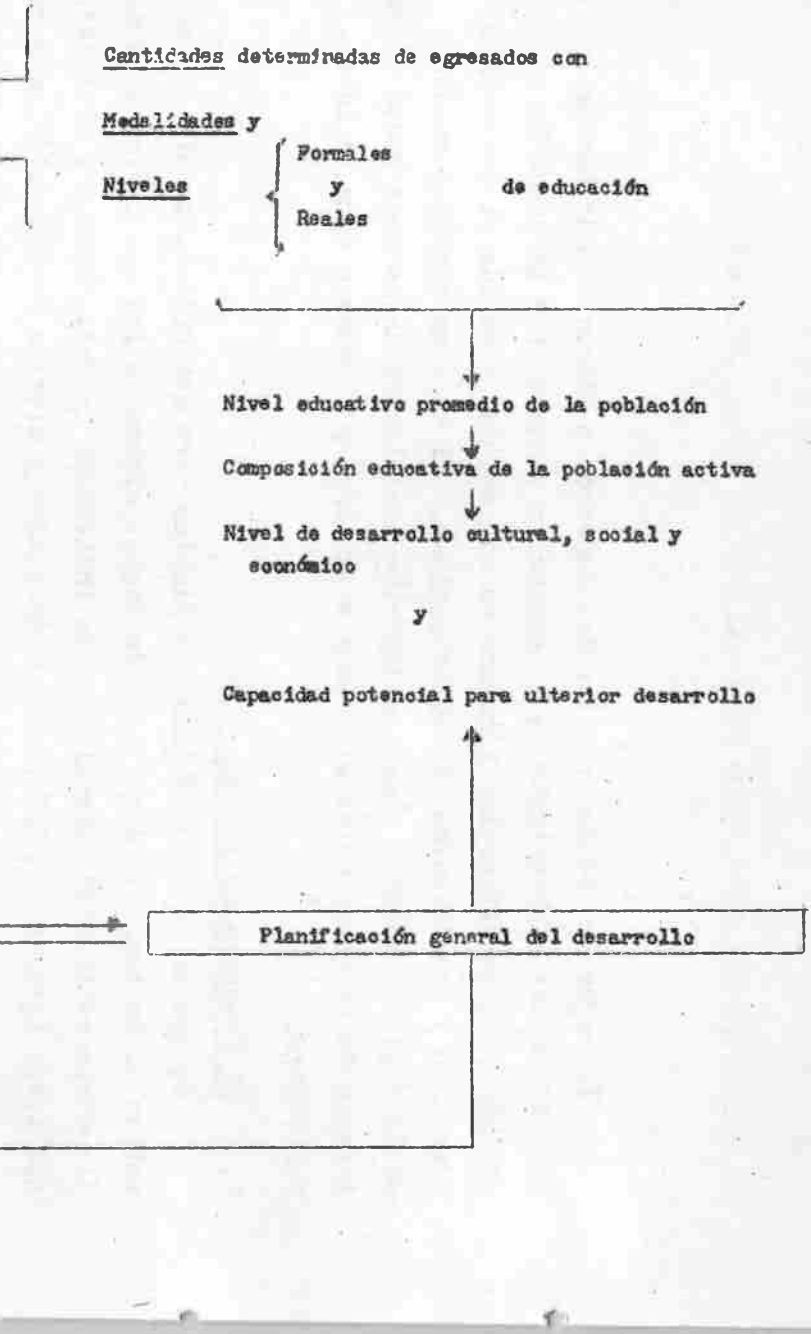
Concebido en los términos más simples pero esenciales, un sistema educativo es un complejo organizado de instituciones, a las que ingresan periódicamente cantidades determinadas de individuos (niños, jóvenes y adultos), que luego egresan con diferentes modalidades y niveles de educación, comprendiendo bajo el término nivel, tanto el "grado formal" de educación alcanzado como el "grado real" de educación obtenida. Esta cantidad de egresados (incluidos los que abandonan antes de cursar ciclos que se consideran completos) con grados y calidades diferentes de educación constituye "el producto" de los sistemas educativos.

Importa sin embargo aclarar que el producto de la educación escolar no guarda con la escuela la misma relación que tienen los productos entregados por la industria con su fuente productora.

Mientras estos productos dependen exclusivamente del modelo fijado, de la técnica disponible, de la mano de obra y de las características físico-químicas del material elegido, el producto de la educación está condicionado, por una parte, por la capacidad, reacción psicológica y cooperación del educando y, por otra, por circunstancias extraescolares. Estas circunstancias también educan, aunque no siempre en el mismo sentido que la acción escolar. En consecuencia no sólo es difícil determinar el grado en que el producto de la educación escolar es fruto de la escuela sino también la medida en que ha quedado frustrado por influencias no escolares. Lo anterior significa que no es dable aplicar en el mismo y estricto sentido a la educación el concepto económico de "productividad" aplicado a la industria.

/esquema


Producto de
la Educación
Sistema Educativo
(Factores intrínsecos)
Estructura del sistema educativo
Volumen y composición de la pobla-
ción incorporada
Capacidad de retención y dinámica de la promoción
Contenidos de la educación
Grados de eficiencia del proceso de enseñanza-
aprendizaje
Factores
dinámicos
Recursos humanos del sistema
Recursos físicos e instrumentales
Nivel y composición de las inver-
siones en educación
Administración y política de la
educación
Planeamiento de la educación
Factores extrínsecos
Situación cultural, social
y económica


Cantidades determinadas de egresados con
Modalidades y
Niveles
Formales
y
Reales
de educación
Nivel educativo promedio de la población
Composición educativa de la población activa
Nivel de desarrollo cultural, social y económico
y
Capacidad potencial para ulterior desarrollo
Planificación general del desarrollo

"Producto de la educación" es un término amplio que se refiere, por una parte, a aspectos tan visibles como el número de graduados anuales y, por otra, a aspectos menos concretos como los que se mueven entre los extremos del "desarrollo integral de la personalidad" y los diplomas que testimonian diversos grados de habilidad profesional, o los certificados que atestiguan el aprovechamiento logrado en el dominio de los instrumentos de expresión y en la asimilación de conocimientos.

2. El Efecto Acumulativo del Producto de la Educación

El efecto acumulativo del producto de la educación se traduce en el "nivel educativo promedio" y en "la composición educativa" de la población que es dable registrar en un momento determinado. Este nivel y esta composición educativa de la población son indicadores del desarrollo social y cultural de una comunidad o país, de la índole de recursos humanos con que operan los procesos productivos de bienes y servicios y un índice para medir la capacidad potencial del país para impulsar y acelerar su desarrollo cultural, social y económico futuro.

Por lo tanto, existe de hecho una relación directa entre producto de la educación, nivel y composición educativos de la población y nivel y ritmo del desarrollo económico y social. Esta relación es la que se trata de fomentar de modo deliberado y en la medida y en el sentido más adecuados mediante el planeamiento sistemático de la educación.

Ahora bien, esta evidencia sobre la correlación entre educación y desarrollo es hasta ahora de carácter más bien intuitivo y susceptible de ser formulada solamente en términos muy generales. Son muy pocos los datos con que se cuenta y poco lo que se sabe acerca de en qué forma, en qué medida y en qué condiciones la educación puede contribuir al desarrollo de un país, globalmente y a través de sus diversos procesos. Por mucho tiempo todavía los planificadores de la educación se verán exigidos por el requerimiento de establecer relaciones cuya necesidad es evidente pero cuya naturaleza exacta se desconoce.

La teoría explicativa sobre las relaciones de la educación con el desarrollo económico y social que pudiera suministrar bases por lo menos generales para las metodologías y políticas tendientes a establecer en un caso concreto

/el nexo

el nexo entre la cantidad y calidad del producto de la educación, de un lado, y las necesidades y metas del desarrollo económico y social, de otro, se encuentra apenas en los primeros pasos tentativos de formulación.

Los recientes estudios de economía y sociología de la educación se encaminan en este sentido. Las investigaciones actuales proyectan sus análisis sobre algunos aspectos principales: a) la relación entre la cantidad y calidad de la educación recibida y las ganancias percibidas por el individuo durante su vida activa; b) la porción del aporte de la educación y por lo mismo de las inversiones en la misma con respecto al producto nacional, comparado con el aporte de otros factores como los recursos naturales, el capital físico y la cantidad de mano de obra; c) la relación entre la composición educativa de la fuerza de trabajo (Recursos Humanos), la productividad, la estructura y el ritmo de crecimiento de la economía; d) la relación entre educación, y la movilidad y cohesión sociales, transmisión de conocimientos y formación de actitudes favorables al desarrollo económico y social y a la modernización de las sociedades.

Los estudios llevados a cabo hasta el momento son escasos y sus conclusiones, aunque ilustrativas, no permiten derivar orientaciones para las decisiones de política educativa.

El nexo que aparece más claro y más viable de establecer es el que se concreta en la contribución de la educación al desarrollo mediante la calificación de la fuerza de trabajo. No es de extrañar que sea con relación a este aspecto que los conceptos y las metodologías se encuentran más desarrollados. Pero evidentemente ésta es solamente una parte de la relación contributiva y aún dentro de ella hay interrogantes sobre la traducción de los requerimientos en términos de cantidad, contenido, orientación, caminos y medios de la formación, para responder a los cuales no se ha salido todavía del terreno de las simples suposiciones. Históricamente hay países que han alcanzado similares niveles de desarrollo con composición educativa de la población activa muy diversa.

De todos modos, aunque se contara con resultados de investigación más confiables y precisos, éstos servirían solamente como marco de referencia y no ahorrarían la tarea compleja y necesaria de diagnosticar y prever la relación entre educación y desarrollo en cada caso concreto. Para ésto no podrá haber fórmulas ni modelos apriorísticos. La relación habrá de

/establecerse frente

establecerse frente a situaciones y políticas definidas de desarrollo social, económico y educativo. No existen respuestas apriorísticas a preguntas como las siguientes: ¿Qué extensión, estructura y contenido dar a la educación? ¿Qué organización? ¿A qué niveles y modalidades de enseñanza atribuir la relativa prioridad? ¿Qué porción del producto nacional o de los gastos públicos consagrar a la educación para obtener determinadas metas de crecimiento económico? La respuesta sólo puede obtenerse frente a una cuidadosa evaluación de necesidades concretas y a condición de que la pregunta y la respuesta se formule y obtenga como parte del proceso único y global de análisis y programación del desarrollo general del país en cuestión.

Por otro lado, el problema de la relación por establecer entre educación y desarrollo parece no tener solución si no se evitan dos posiciones extremas: la de los que dan por sentado que la educación contribuye siempre al desarrollo y por lo tanto no ven la necesidad de un proceso analítico para llegar a precisar los aspectos y grados de tal relación; y la de quienes quieren ver incluida la educación en un modelo econométrico en que la contribución de la educación al producto nacional se encuentre cuantificada de idéntica manera a los factores susceptibles de ser traducidos en términos monetarios. La solución probablemente resida en un término medio entre estos dos extremos. No hay que olvidar que la educación comparte todas las dificultades de análisis y previsión que caracterizan la realidad social y las de todos aquellos aspectos de infraestructura en que las inversiones tienen un efecto polivalente, a largo plazo y acumulativo en el tiempo. Sólo una planificación a largo plazo del desarrollo y de fuerte acento cualitativo permitirá establecer de modo fructífero la relación adecuada entre educación, crecimiento económico y cambio social.

3. Los Factores Determinantes del Producto de la Educación

Estos factores son de triple especie. Unos se ubican en el propio sistema educativo, algunos en el educando mismo y otros en las circunstancias culturales, sociales y económicas en que se desenvuelven las instituciones educativas.

a) Los elementos o variables inherentes al sistema educativo y que definen tanto la cantidad, como la composición y calidad del producto son fundamentalmente los siguientes:

/i) La estructura

i) la estructura del sistema educativo, vale decir, la índole y variedad de las modalidades y oportunidades de educación existentes, las características de organización de las mismas, las normas de funcionamiento y su ubicación;

ii) el volumen de población incorporada al sistema y su distribución de acuerdo con los diversos niveles y modalidades de enseñanza;

iii) la capacidad de retención del sistema, los módulos de la promoción y los mecanismos y procedimientos empleados para la ubicación de los educandos en una u otra modalidad de enseñanza;

iv) la índole, características y organización del contenido de la educación impartida;

v) la eficiencia del proceso de enseñanza - aprendizaje.

Todos los anteriores elementos están determinados en su funcionamiento y eficiencia por factores dinámicos como los siguientes:

vi) la cantidad, composición y calidad de personal docente;

vii) la índole de los métodos de enseñanza y de aprendizaje y las técnicas empleadas para la orientación de los alumnos y la evaluación de los resultados de la enseñanza;

viii) los recursos físicos e instrumentales puestos al servicio de las instituciones escolares y los grados de eficiencia en su utilizació

ix) el volumen y composición de las inversiones y gastos en educación y el grado de eficiencia en la utilización de estos recursos;

x) la política y la eficiencia de la administración de la educación.

Desde el punto de vista del planeamiento este último factor del desarrollo educativo cobra una extraordinaria importancia por cuanto de hecho afecta a todos los demás e incide en alguna forma de modo directo sobre todos y cada uno de ellos. En definitiva el planeamiento educativo es un procedimiento para asegurar un desarrollo de la educación eficaz y coherente con las necesidades nacionales, sobre la base de políticas adecuadas y de una administración de funcionamiento y eficacia acordes con dichas políticas. Esta es la razón por la cual en el esquema que se presenta, todos los elementos se ordenen con respecto a dos elementos fundamentales que se articulan en la base: la planificación y administración del desarrollo y el planeamiento y administración de la educación.

/b) Los

b) Los factores ubicados en el mismo educando

Estos se refieren a la capacidad de cada educando para beneficiarse de la educación en sus diferentes niveles y modalidades, vale decir, del grado y sentido de su "educabilidad". Este es un límite natural y para apreciarlo se han desarrollado algunos instrumentos de medición de válidez variable. No obstante, es de advertir que en un sistema educativo bien concebido, rico en caminos y oportunidades de educación, que preste atención con contenido y métodos diferenciados a los diversos grupos de talentos y habilidades y que ejerza a cabalidad su función de orientación individual, este factor no constituye un obstáculo para el logro de altos niveles de eficiencia, por lo menos en los niveles primario y medio de la educación.

c) El contexto socioeconómico en que las instituciones educativas funcionan origina un complejo de fuerzas que limitan o fortalecen su influjo. Se trata de factores que están en su mayoría fuera del ámbito y control de la política y la administración de la educación y, por lo mismo, del planeamiento educativo, pero de los cuales los planificadores de la educación han de tener plena conciencia. La identificación y, si es posible, la medición del influjo de tales factores de orden cultural, social, político, institucional y económico es indispensable por varias razones. Permite apreciar el grado de factibilidad de las metas y los cambios que se proyectan, definir estrategias para contrarrestar o neutralizar en alguna medida los efectos y, particularmente, sugerir a los planificadores de otros sectores la inclusión de acciones concretas relacionadas con los obstáculos que impiden una mayor expansión y un mejor rendimiento de la educación.

Entre estos factores hay algunos que inciden de modo visible y directo en la educación y que son susceptibles de ser medidos: a) las consecuencias del ritmo de crecimiento y de las características estructurales de la población; b) las condiciones nutricionales y de salud de los escolares; c) el nivel educativo y económico de las familias, la ocupación de los padres y su ubicación en uno u otro estrato social de los que componen la estructura de clases de la sociedad en cuestión; d) los grupos de presión sobre las decisiones y los cambios en educación.

Sobra advertir que estos factores pueden ser tanto estimulantes como retardatarios del desarrollo educativo, dependiendo ello del influjo negativo o positivo sobre los niveles de eficiencia de la educación.

/En resumen,

En resumen, el planeamiento de la educación es la parte del proceso de planificación del desarrollo general de un país mediante la cual se determina el producto conveniente por obtener de los sistemas educativos, para alcanzar determinados objetivos y metas de desarrollo nacional; se identifican los cambios por operar en los diversos componentes del sistema educativo para obtener dicho producto, y se formula la política para actuar sobre los factores dinámicos que determinan tanto la extensión como la eficiencia cualitativa de los sistemas escolares. Los capítulos que siguen están dedicados a tratar individualmente los aspectos que se acaban de presentar de modo sintético.

/CAPITULO IV

CAPITULO IV

LOS NIVELES DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

LOS NIVELES DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Aunque el planeamiento de la educación es un proceso único que compr... desde la visión total del sistema educativo hasta los detalles de la ubicac... y funcionamiento de las unidades escolares, en el mismo se pueden distinguir diversos niveles correspondientes a planos de abstracción y detalle diferentes.

Los niveles que pueden distinguirse son:

- El planeamiento global, o de conjunto del desarrollo educativo del país;
- El planeamiento sectorial correspondiente a distintos aspectos del sistema escolar: primario, medio, superior, enseñanza vocacional, formación de maestros, construcciones escolares, etc.;
- El planeamiento regional por divisiones geográficas, políticas, escolares, etc.;
- El planeamiento local correspondiente a los detalles de ubicación y funcionamiento de los establecimientos educativos.

1. El Planeamiento Global o de Conjunto

Como la designación lo indica, el planeamiento global tiene por objeto obtener una visión de conjunto e integrada de los problemas y necesidades mayores de un país en materia de educación, y en consecuencia, formular una política de educación acorde con la política general de desarrollo nacional. Este objetivo no es dable alcanzarlo cuando los diferentes niveles y aspectos de la educación se programan de modo aislado y no simultáneo o cuando se concibe el plan de educación como un simple agregado de planes parciales yuxtapuestos.

La función del diagnóstico y la programación globales es imprimir carácter integral al planeamiento educativo, permitir establecer prioridades, asegurar la compatibilidad y complementariedad de las diversas metas, la coordinación de la acción educativa en el plano nacional y la evaluación posterior del desarrollo educativo en su conjunto.

Este diagnóstico y esta programación globales son los que originan y dan contenido al capítulo de educación de un plan nacional de desarrollo y, aunque se apoyan en diagnósticos y previsiones para los diversos niveles y modalidades de la educación, son algo diferente de su simple agregado.

/Tienen aquí

Tienen aquí especial importancia, entre otros, los aspectos siguientes:

a) los problemas de correlación y equilibrio en el crecimiento de los diversos niveles y modalidades de educación, de la pirámide educacional deseable y a la vez factible de obtener al término del plazo previsto por el plan;

b) la determinación del volumen y composición del producto de la educación de acuerdo con niveles y tipos de educación, en función del nivel educativo deseable para la población en general, y de las previsiones de necesidades de recursos humanos específicos para el desarrollo;

c) los problemas relacionados con la índole, variedad y organización de las enseñanzas (estructura del sistema educativo);

d) los problemas de balance en la atención a las diferentes regiones para superar los desequilibrios existentes;

e) la determinación del volumen y estructura de las inversiones y gastos en educación y de las fuentes de financiamiento internas y externas;

f) los aspectos de reestructuración administrativa y de normas legales indispensables para la viabilidad del desarrollo educativo previsto;

g) los problemas relacionados con la distribución de las responsabilidades y del esfuerzo en la acción proyectada, entre el sector público y privado, entre gobierno nacional, provincial y local, entre las diversas entidades de la administración educativa, etc.

A este nivel del planeamiento la tarea es una responsabilidad conjunta del organismo nacional de planificación del desarrollo y del organismo sectorial de planeamiento educativo, en coordinación estrecha con los diversos organismos de la administración educativa, las entidades autónomas educativas, los sectores privados y otros ministerios o dependencias del Estado vinculados con la educación.

2. El Planeamiento por Sectores de la Educación

En su aspecto estructural la educación de un país está formada por niveles y modalidades, organizados en servicios y administrados por organismos o

/entidades diferentes

entidades diferentes. En su aspecto dinámico la misma está constituida por procesos de instrucción y formación de índole distinta, que responden a objetivos y se realizan mediante organización escolar, contenido y métodos diferentes. El planeamiento global se proyecta sobre el conjunto de tales procesos enfocándolos y tratándolos como "sistema", con miras a obtener un desarrollo orgánico del mismo y que responda como un todo a las necesidades y objetivos del desarrollo nacional. Naturalmente para esto es necesario conocer e incluir en el plan general algunos elementos esenciales relativos a cada nivel y modalidad de enseñanza, particularmente aquellos indispensables para la formulación del cuadro de objetivos y metas y de las inversiones y gastos que exigen tales metas. Pero los diversos niveles y modalidades han de ser objeto de un diagnóstico y una programación específicos y detallados sobre todo en aquellos aspectos que les son peculiares.

A este nivel tienen especial importancia, entre otros, los elementos siguientes:

a) el análisis y la reformulación sistemáticos de los objetivos y contenidos de la educación en el respectivo nivel o modalidad;

b) la evaluación objetiva de los resultados educativos alcanzados en el promedio de los alumnos;

c) las técnicas de enseñanza y los métodos de aprendizaje;

d) el tipo o los tipos de administración y organización del trabajo escolar;

e) los métodos de supervisión y evaluación del trabajo escolar;

f) los instrumentos didácticos;

g) el contenido y los métodos de la preparación de los educadores;

h) el análisis de los factores de eficiencia específicos de cada nivel y tipo de enseñanza.

En pocas palabras, todo cuanto define más directamente la estructura interna de cada nivel o modalidad, la naturaleza y los niveles de calidad de la educación impartida. Factores como los enumerados, evidentemente no pueden ser incluidos de modo exhaustivo en un plan general, sino que han de ser sometidos sector por sector, a un análisis en profundidad y a proceso de programación específicos.

A este nivel del planeamiento la responsabilidad y el trabajo más intensos corresponden a los organismos técnicos de la administración educativa encargados de la dirección de los diferentes niveles y modalidades de la

/enseñanza, en

enseñanza, en estrecho contacto con el organismo de planeamiento general de la educación.

Esta vinculación estrecha viene exigida por varias razones. En primer lugar, aunque se trata de aspectos predominantemente pedagógicos, las decisiones sobre los mismos repercuten en la obtención de los objetivos sociales y económicos que se persiguen con el plan de educación. En segundo lugar, los cambios de orden pedagógico suponen medios e instrumentos y por lo mismo recursos financieros que han de contemplarse en el plan general de gastos para la educación. Finalmente, la intervención de los organismos de planeamiento es necesaria para establecer la coherencia entre las decisiones de orden pedagógico relativas a cada uno de los niveles y modalidades, y en esta forma, asegurar la continuidad y articulación de los procesos educativos.

Algunos técnicos, particularmente aquéllos en los que predomina un enfoque cuantitativo y económico del planeamiento de la educación dejan de lado los aspectos antes enumerados o los minimizan, bien sea porque reducen el objeto del planeamiento al diagnóstico y la programación globales del "sector educación", o porque presuponen que una vez formulado el plan global de educación es asunto de los "pedagogos" ocuparse de los aspectos de contenido, eficiencia y calidad de la educación. Esta distinción tajante entre aspectos cuantitativos y financieros de un lado, y aspectos pedagógicos y cualitativos de otro, es un expediente fácil para eviter dificultades metodológicas pero peligroso e inadecuado para un planeamiento de la educación que aspire a operar las profundas transformaciones exigidas por el desarrollo.

La responsabilidad asignada a los organismos técnico-pedagógicos de la administración educativa en este nivel del planeamiento exige que se cuente con el número suficiente de pedagogos especializados, capaces de realizar la tarea técnicamente y con sentido de planeamiento.

3. El Planeamiento al Nivel Regional y Local

Los servicios educativos se prestan a través de instituciones singulares o de complejos de instituciones en combinaciones definidas, ubicadas en contextos geográficos, humanos y económicos concretos, que están muy lejos de ser homogéneos y que presentan situaciones y requerimientos educativos diferenciados. Los planes, tanto para la extensión como para el mejoramiento

/de la

de la educación, han de traducirse y concretarse en acciones de creación o ampliación, de ubicación o reubicación y de normalización o mejoramiento de las circunstancias de funcionamiento de las instituciones escolares singulares. Es la suma de estas acciones singulares, coordinadas entre sí y coherentes con las metas generales de los planes de educación, la que conduce al éxito o frustración en cuanto a la obtención de tales metas.

El diagnóstico y la programación regionales tienen por objeto inventariar la situación e identificar las necesidades educativas diferenciadas de cada región geográfica, político-administrativa o socio-económica.

Se trata de una operación minuciosa que lleva tiempo y supone un gran volumen de trabajo, pero imprescindible si se quiere fundamentar los planes en un conocimiento objetivo y completo de la realidad y darles operatividad mediante acciones específicas. Este inventario detallado es particularmente necesario en los países en desarrollo en que los promedios nacionales son engañosos, por la enorme dispersión de situaciones. Piénsese, por ejemplo, en lo impreciso de la relación alumnos por maestro, costo por alumno, capacidad instalada por alumno, que tienen valor en países en donde tales relaciones han sido normalizadas y, por lo mismo, presentan un alto grado de homogeneidad. Sin este inventario detallado sería difícil, por no decir imposible, trazar programas de acción para normalizar situaciones deficitarias, propiciar una mejor distribución de los recursos humanos, físicos y financieros entre regiones, calibrar el volumen de necesidades, e identificar la índole, distribución y ubicación de las nuevas oportunidades de educación.

Los países en desarrollo necesitan una vez, sin ahorro de esfuerzos, hacer este inventario y establecer los mecanismos de estadísticas apropiadas que permitan luego mantener actualizada la información, de modo que pueda contarse con un conocimiento de la evolución de la situación en cada uno de los establecimientos educativos. El instrumento de obtención y ordenamiento de estos datos lo constituyen las fichas de perfil de situación de establecimientos en que se yuxtaponen datos sobre facilidades físicas, personal, volumen, estructura y movimiento de la matrícula, etc. y los mapas escolares en que se ubican los establecimientos y se consignan puntos esenciales de referencia.

/Tienen a

Tienen a este nivel del diagnóstico y la programación especial importancia aspectos como los siguientes: la concentración y la dispersión demográficas; los movimientos migratorios de la población; el tipo predominante de actividad económica; la renta per cápita y las demandas específicas de fuerza de trabajo; las diferencias étnicas y lingüísticas; las variaciones estacionales en la vida local (temporada de lluvias, de cosechas, etc.); las facilidades de comunicación y las distancias promedio que han de recorrer los escolares; la situación sanitaria; los servicios de salud, electricidad, agua, transporte; la actitud de los pobladores con respecto a la educación y la posibilidad de extraer recursos de la misma para su mejoramiento.

De suma importancia es conocer y tener en cuenta los proyectos específicos de desarrollo económico y social ubicados en las regiones o en alguna de sus localidades. La participación de los planificadores de la educación en la formulación de tales proyectos, muchos de ellos llevados a cabo con asistencia financiera externa, es indispensable para que se tenga en cuenta y se incorpore el componente educación. Es ésta la manera más directa y efectiva de vincular la educación con el desarrollo social y económico y de proveerla de recursos adicionales, al incluirla como parte del financiamiento de los proyectos. En cada uno de ellos debería incluirse la acción alfabetizadora cuando sea necesaria, la educación general y el entrenamiento profesional de los recursos humanos indispensables para la efectividad del proyecto.

Es obvio que este trabajo de inventario regional de situación y necesidades educativas corresponde fundamentalmente a las autoridades educativas provinciales, distritales y locales, así como a los supervisores escolares, bajo la asistencia y coordinación del organismo ministerial de planeamiento educativo y en conexión con las direcciones respectivas de los diversos servicios: Dirección de Primaria, Secundaria, Construcciones Escolares, etc.

En lo que respecta al nivel local los aspectos que entran en juego son los mismos con la diferencia de que exigen un grado de detalle mayor.

4. La Integración de los Cuatro Niveles en un solo Proceso

Una de las deficiencias que presenta el planeamiento de la educación en muchos países y que resta eficacia real al proceso, es el descuido en establecer niveles como los explicados y que permiten no solamente abarcar los problemas

/de la

de la educación en toda su extensión, profundidad y variedad, sino más aún, organizar y distribuir convenientemente las responsabilidades en la realización del proceso de planeamiento educativo.

En algunos casos, el planeamiento se limita a la formulación de planes globales, a esquemas carentes de la posibilidad de implementación y de ejecución por la ausencia de diagnósticos y programas específicos de acción de orden sectorial y regional. En otros casos, el planeamiento se opera por sectores aislados, sin que los problemas de compatibilidad, articulación y complementariedad se aborden y resuelvan, por falta de un diagnóstico y una programación globales. En la mayoría de los casos, los problemas concretos de desequilibrio y de implantación regionales se omiten o se abandonan al azar.

Es necesario, sin embargo, prevenir contra el peligro de visualizar y abordar estos cuatro niveles del diagnóstico y la programación como fases independientes y sucesivas. En realidad se trata de planes interdependientes que se condicionan mutuamente, que forman parte de un mismo proceso y que es necesario realizar con un mínimo grado de simultaneidad.

Los trabajos de diagnóstico y programación desembocan en documentos que hacen explícitos los aspectos enunciados como características de cada uno de estos niveles del planeamiento.

a) Habrá un documento en que se formula el plan general de educación. Este contendrá en esencia:
   - Una síntesis de los hechos y necesidades que motivan el plan y la formulación de los objetivos que con el mismo se persiguen;
   - La formulación explícita de la política de prioridades y de las razones de su elección;
   - Un cuadro ordenado por ítems de los cambios por operar en cuanto a expansión de los diversos niveles y modalidades del sistema, la estructura y contenido de la educación y los niveles de rendimiento;
   - El cuadro cronológico de las metas o resultados por obtener al fin del período previsto para la ejecución del plan y en los años sucesivos de la puesta en marcha del mismo;

/- La índole

- la índole y cuantía de los recursos humanos, físicos e instrumentales indispensables; la tabla cronológica que determina el momento en que han de estar disponibles;
- determinación del volumen y composición de las inversiones y gastos en educación, para todo el período del plan y para cada una de las fases de ejecución;
- especificación por items de las fuentes o modalidades de financiamiento, incluída la asistencia externa;
- previsión de los cambios legales, institucionales y administrativos indispensables para la viabilidad del plan;
- un cuadro de distribución de las responsabilidades en la implementación, ejecución y evaluación de resultados de las diversas acciones programadas.

b) Documentos diversos que contienen los programas más detallados de acción con respecto a los diversos niveles y modalidades de la enseñanza, en que se reproducen los elementos pertinentes al respectivo nivel o modalidad consignados en el plan general y se les implementa con programación operativa más detallada.

c) Documentos diferenciados que especifican la acción a nivel regional, con ubicación precisa de la misma;

d) Documentos que contienen "proyectos específicos". Estos proyectos pueden referirse a un aspecto que incidirá sobre el desarrollo educativo en general, o a un elemento de un determinado nivel o modalidad de enseñanza, o a una institución singular, o a una constelación de instituciones.

La puesta en marcha del plan global sólo es posible cuando se dispone de las precisiones hechas explícitas en b), c) y d).

/ PARTE SEGUNDA

PARTE SEGUNDA

ANALISIS Y PREVISIONES NECESARIOS PARA LA FORMULACION DEL PLAN DE EDUCACION

Capítulo V - EL DIAGNOSTICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

Capítulo VI - LA DETERMINACION DE NECESIDADES EN EL CAMPO DE LA EDUCACION

Capítulo VII - ESTRUCTURA Y PRODUCTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Capítulo VIII - RECURSOS CON QUE FUNCIONA EL SISTEMA EDUCATIVO

Capítulo IX - ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y POLITICA DE EDUCACION

CAPITULO V

EL DIAGNOSTICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

EL DIAGNOSTICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

El planeamiento de la educación es una operación que se realiza siguiendo las etapas inherentes al método programático: diagnóstico, programación, decisión, ejecución y evaluación.

Cada una de estas etapas tiene un límite en el tiempo y supone para ser llevada a cabo con acierto metodologías y operaciones específicas. La eficiencia del proceso total del planeamiento dependerá no sólo del hecho de que todas ellas se den en la práctica, sino también del grado de continuidad y coherencia que se les imprima.

Por su naturaleza, las dos primeras etapas exigen y se prestan mejor a un tratamiento sistemático de carácter metodológico. Por esta razón a ellas se les dedican capítulos especiales, mientras los principales aspectos de las restantes son tratados en diversos lugares de este trabajo como parte del planteamiento de otros problemas con los cuales guardan íntima relación.

1. Objeto y Requisitos del Diagnóstico

El propósito del diagnóstico es reunir elementos de juicio en cantidad y calidad suficientes que permitan, de modo objetivo y racional, determinar las metas de desarrollo educativo convenientes y a la vez factibles de obtener en período de tiempo determinado, así como identificar los factores sobre los cuales es necesario actuar para alcanzarlas.

La eficacia del diagnóstico y de las técnicas que para el mismo se empleen habrá de medirse por la celeridad y la solidez con que cumplan esta función orientadora y de fundamentación de las decisiones.

El diagnóstico implica investigación, pero una investigación instrumental, para fines operativos y concebida desde sus comienzos con sentido programático.

El objetivo es: a) examinar el funcionamiento de la educación como un "sistema" y una "institución real" que forma parte del complejo total de la realidad social, con unos fines asignados implícita o explícitamente, con una organización, unos medios y unos resultados determinados; b) evaluar

/estos resultados

estos resultados a la luz de los valores educativos generales que se le hayan asignado a la educación, las necesidades presentes y futuras de la sociedad concreta en que los sistemas educativos operan y de los recursos y medios de diversa índole que emplean; c) cuantificar y calificar las deficiencias de funcionamiento de dichos sistemas; d) identificando los factores de orden social, económico, pedagógico, administrativo, físico, humano, etc., que las originan y la configuración especial que presentan tales factores entre sí y con los resultados actuales.

El diagnóstico exige un esfuerzo de cuantificación difícil de realizar en muchos aspectos de la educación - precisamente en los aspectos más importantes - pero indispensable y posible de efectuar por lo menos de modo aproximativo. Esta exigencia proviene del hecho de que la satisfacción de las necesidades educativas se opera en el proceso de planeamiento mediante la proyección de resultados por obtener en plazos precisos y mediante la movilización de recursos físicos, humanos y financieros que importa especificar y prever con la mayor exactitud posible; también, porque ésta es la única manera de ejercer un control efectivo de los resultados que se van obteniendo con la aplicación de los planes. Sin embargo, no sobra advertir contra el peligro de confundir el diagnóstico y el planeamiento educativo en general con el proceso estadístico que se utiliza en los mismos. El diagnóstico y el planeamiento en general suponen estadísticas, pero son antes que todo un proceso de reflexión y juicio, a propósito de tales estadísticas. Además, en educación son muy pocos los datos cuantitativos que tienen un significado por sí mismos, que no impliquen factores de calidad y que, para su interpretación y explicación no necesiten ser examinados en conexión con otros y sometidos a análisis cualitativos en profundidad. Piénsese, por ejemplo, en el valor extremadamente relativo de cifras como el número de alumnos por maestro, de maestros titulados o no titulados, de promovidos, de costo por alumno, etc., para derivar de ello directamente la real eficiencia del sistema educativo.

Las cifras, los índices estadísticos, las ecuaciones constituyen marcos objetivos de referencia dentro y a partir de los cuales es más fácil efectuar los análisis y las evaluaciones cualitativas que, cuando los mismos se realizan en un vacío y sin referencias tangibles. Lo desacertado sería

/confundir la

confundir la evaluación con la cuantificación o establecer una tajante distinción entre aspectos cuantitativos y aspectos cualitativos.

El diagnóstico de la situación de la educación es un aspecto del diagnóstico de la situación general de un país y del análisis y evaluación de sus instituciones y estructuras sociales. En tal razón implica no sólo el conocimiento y manejo de datos relativos al sistema de educación, sino también y necesariamente, de los que se refieren al contexto geográfico, demográfico, económico, social, político y administrativo en que la educación se desarrolla y en función del cual ha de desarrollarse en el futuro. Sin un mínimo de datos fundamentales expresivos de este contexto es difícil, por no decir imposible, comprender los factores que determinan la situación actual, las deficiencias presentes en la educación y las necesidades a que debe la misma ajustarse en el futuro.

2. Las Operaciones del Diagnóstico

El diagnóstico presupone: a) la configuración descriptiva de la situación actual de la educación; b) un examen retrospectivo de la evolución reciente de la misma; c) el pronóstico de lo que cabe esperar en el futuro, supuesto que no se intervenga para cambiar las actuales tendencias de evolución; y d) el diagnóstico propiamente dicho, o sea, la determinación de la índole y sentido de los cambios por operar en los sistemas educativos.

a) La configuración descriptiva de la situación actual

Esta descripción ha de hacerse preferentemente en términos cuantitativos, de acuerdo con un esquema previo bien definido y explícito de los elementos de la educación que se estiman fundamentales para describir y explicar la situación, de los datos y los indicadores que expresan y definen mejor la situación de cada elemento y la relación mutua entre varios de ellos. Si esto no se hace, se puede perder mucho tiempo y esfuerzo recolectando datos, sin que se logre llegar a un auténtico diagnóstico.

Este mismo esquema ha de servir para inventariar y evaluar la información actualmente disponible y programar y realizar las investigaciones que permitan completar o mejorar el cuadro fundamental de datos indispensables.

Es necesario establecer niveles en tal descripción, partiendo de una descripción global de la situación de la educación en su conjunto hasta

/llegar por

llegar por desagregación a la descripción de círculos cada vez más restringidos y concretos. Ello permitirá identificar la situación general de la educación a nivel nacional a base de indicadores globales, a nivel regional por niveles y modalidades de enseñanza, por elementos dentro de cada uno de éstos, así como tipificar situaciones y determinar desviaciones con respecto a situaciones promedio tanto de orden nacional como regional. De los datos e indicadores convenientes para describir y explicar la situación se tratará en capítulos posteriores, a propósito de los análisis y previsiones necesarias para la formulación de planes educativos.

b) El examen del proceso histórico reciente

Este examen es indispensable por un doble motivo. En primer lugar, porq es la única manera de establecer tendencias de evolución. En segundo lugar, y ésta es la razón más importante, porque el estudio cuidadoso de las políticas y del desarrollo educativo en el pasado más o menos reciente, constituye el mejor camino para comprender y explicar la situación actual, así como para relacionar el desarrollo económico y social del país con el de la educación y detectar en qué aspectos y sentidos las deficiencias en la educación hayan podido ser un obstáculo para dicho desarrollo.

c) El pronóstico

Para los fines del planeamiento educativo es de poca utilidad disponer de una simple radiografía estática de la situación de la educación. Es necesario proyectar esa situación a un año dado en el futuro, para disponer de una imagen del sistema educativo que se tendría, de seguir las tendencias y el ritmo de evolución actuales, de no actuar deliberadamente para cambiarlos y acelerarlos. Es este pronóstico el que le confiere un sentido programático a un análisis de la realidad educativa. En definitiva, el diagnós- consiste en confrontar esta evolución hasta cierto punto natural de la educación, con las necesidades objetivas en materia educativa y en precisar los cambios por operar en dicha evolución como resultado de la yuxtaposición de realidad y requerimientos.

Es obvio que el pronóstico ha de hacerse en los mismos términos y a base de los mismos indicadores utilizados para la descripción de la situación actual. Suele establecerse una distinción que es algo más que semántica entre "proyecciones", "previsiones" y "metas". Las proyecciones consistirán simplemente en una extrapolación del pasado, mediante el uso de tasas promedio de evolución de los diversos elementos de la realidad educativa.

/La previsión

La previsión consistirá en una proyección, basada en un análisis más profundo de la evolución registrada por la educación y en que se tendrán en cuenta cambios que ya se evidencian en relación con uno o varios factores que están llamados a cambiar considerablemente las tendencias del pasado. Piénsese, por ejemplo, en una reforma estructural o de los procedimientos de promoción que permitan esperar un aumento considerable de la cantidad de egresados; en la reciente creación de tipos nuevos de enseñanza que producirán un cambio en la estructura de los titulados; en algún cambio notable en cuanto a nuevas fuentes de financiamiento que están llamadas a producir en el futuro un incremento notable de los recursos, o por el contrario, en alguna fuente de financiamiento que ha llegado al límite de sus posibilidades y de la cual no es dable esperar mayor aporte en el futuro, etc.

La meta es una decisión, vale decir, una proyección y una previsión a las que se incorpora la voluntad política. Esa meta puede coincidir o no con lo proyectado o previsto de acuerdo con el examen de tendencias y el análisis de los factores cambiantes que antes se mencionaron.

d) El diagnóstico propiamente dicho

Las fases antes mencionadas permiten conocer la situación educativa en su configuración actual, el proceso histórico que la ha producido y sus tendencias de evolución. Si los inventarios y análisis de situaciones se han efectuado cuidadosamente, se habrá ido más allá, hasta el punto de identificar los factores que aisladamente y en combinación determinan la situación presente de la educación. Esta identificación de factores constituye ya un comienzo de evaluación. Pero falta el diagnóstico propiamente dicho, o sea el juicio sobre dicha situación y la identificación de los aspectos y el sentido en que es necesario mejorarla. Y es aquí cuando surgen las mayores dificultades de orden conceptual y metodológico y en donde se ponen a prueba las técnicas, el rigor de objetividad y el buen juicio de los encargados de efectuar el diagnóstico. En efecto, toda evaluación supone que se cuente con patrones de juicio, con un modelo normativo que permita establecer razonablemente en qué aspectos y grado la situación es insatisfactoria, por qué

/y en

y en qué dirección debiera ser cambiada. Todos los sectores de la planificación afrontan este problema, muy acentuado en una materia como la educación en la que es extremadamente complejo medir resultados y con respecto a la cual varían tanto las opiniones y abundan los juicios subjetivos. No obstante, es necesario hacer el máximo esfuerzo posible para establecer ese patrón objetivo de evaluación, si no se quiere caen en la formulación de políticas utópicas y de planes que reproducen simples aspiraciones que jamás se cumplen y que en la práctica no se traducen en la real transformación y mejoramiento de la educación que se desea.

Lógicamente, hay que descartar todo intento o posibilidad de establecer "patrones ideales" a base de una construcción mental y abstracta de algo que pudiera concebirse como el "sistema educativo ideal", o de la escogencia de alguno o algunos sistemas educativos foráneos que se juzgan como modelos.

Indudablemente, la educación por su propia naturaleza lleva implícitos fines y funciones generales que debe cumplir en relación con el individuo y la sociedad. Estos fines y funciones son hasta cierto punto de validez universal, pero para que puedan servir de norma de juicio en un caso dado, deben ser interpretados y especificados con el mayor grado de precisión posible, en términos de las circunstancias y necesidades concretas de la sociedad en función de cuyo desarrollo se planifica la educación.

Es también evidente que los índices de desarrollo de la educación registrados en otros países, correlacionados con índices de su desarrollo social y económico, constituyen un punto de referencia obligado, pero en ningún caso un patrón para evaluar la índole, el grado y el sentido del esfuerzo que el país en cuestión debe realizar en el campo de su educación. Todo lo anterior se ha dicho para poner en evidencia que la identificación y fomulación del patrón normativo es parte del proceso del diagnóstico y que tal tarea se lleva a cabo mediante análisis y previsión cuidadosos de los requerimientos conjuntos de orden cultural, social y económico que se le plantean a la educación en un contexto social determinado. En otras palabras, el diagnóstico de la situación de la educación conlleva el diagnóstico de las necesidades educativas de la sociedad.

/3. Los

3. Los Criterios para la Evaluación del Sistema Educativo

a) Las fuentes de donde se derivan las normas

La evaluación de un sistema escolar - en el planeamiento de la educación - intenta identificar sus deficiencias con el fin de superarlas. No pretende por consiguiente "calificar" un sistema educativo, mediante la comparación académica con normas ideales. Tampoco consiste en un juicio simple, sino en un conjunto de juicios relativos a aspectos, que con el plan de educación habrán de ser mejorados.

Este sentido de la evaluación sugiere la doble fuente de donde han de derivarse los criterios para realizarla. Han de brotar, por una parte, de la naturaleza específica del aspecto analizado y, por otra, de la posibilidad concreta de su operación óptima dadas las circunstancias peculiares del país.

De la naturaleza propia de cada componente del sistema educativo brotan las leyes y normas específicas de eficiencia que tendrán expresiones y grados de precisión diversos, de acuerdo con el conocimiento científico y técnico logrado hasta el presente en cada campo. Serán diferentes estas normas según se trate de evaluar la estructura de las enseñanzas, la organización administrativa, el régimen financiero, etc.

La posibilidad concreta del país incluye el conjunto de circunstancias que le han de permitir acercarse en mayor o menor grado al funcionamiento óptimo de acuerdo con las leyes específicas. Entre estas circunstancias sobresalen por su carácter concreto las posibilidades financieras de personal y técnicas. Igualmente importante es el grado de evolución alcanzado en la opinión y juicio de todos los que de una u otra manera intervienen en la actividad escolar o ejercen presión sobre ella (docentes, administradores, padres de familia, políticos, etc.), y que pueden impedir que la acción educativa se realice de acuerdo con el criterio objetivo derivado de las citadas leyes específicas.

Se pueden distinguir tres grandes grupos de aspectos con dificultad variable para fijar sus criterios de evaluación. Un primer grupo parece ofrecer menos dificultad por estar vinculado sea con normas ya aprobadas

/pero no

pero no cumplidas (matrícula , retención y repitencia en el nivel obligatorio), sea con derechos sociales universalmente aceptados (capacidad locativa del sistema inferior a la demanda real), sea con principios elementales de funcionamiento (escuelas incompletas, maestros sin título). En estos casos el criterio con que se juzgan las deficiencias del sistema escolar es el óptimo y no ofrece problemas su explicitación.

Otros aspectos, aunque incluyen en sí mismos las normas de evaluación para las deficiencias extremas, son difíciles de evaluar a medida que la situación se aparte de tales casos extremos. Así por ejemplo, alta repitencia y deserción, o baja promoción en los niveles medio y superior son fáciles de juzgar como deficiencia a corregir. El momento, sin embargo, en que estos índices dejan de mostrar deficiencias para indicar simplemente "pérdidas normales" es difícil de establecer. Lo mismo se puede decir, por ejemplo, de las relaciones alumnos/maestro y maestros/supervisor.

En tales casos las normas óptimas debieran ser fruto de investigaciones, que no siempre pueden realizarse. Ofrecen la misma utilidad, en su lugar, con menos tiempo y costo, las normas derivadas de las investigaciones y experiencias realizadas en otros países y de lo que podría denominarse la práctica vigente en países más "normalizados" en su actividad educativa, y los niveles de eficiencia más altos alcanzados en el propio país.

Hay un tercer grupo de aspectos en que los criterios de evaluación ni están implícitamente contenidos en los datos descriptivos de la situación ni tampoco son claros los casos de extrema deficiencia. Estos aspectos exigen ser relacionados con la función determinada que están destinados a cumplir, y su bondad o deficiencia deberá ser juzgada por la medida en que contribuyan a su logro. Entre ellos se pueden citar: el volumen de la matrícula de los niveles medio y superior, su distribución por modalidades y facultades, el porcentaje de tiempo dedicado a ciertos contenidos en cada formación, la duración de la escuela obligatoria, la extensión y características de la

/formación general,

formación general, la magnitud del calendario escolar, los tipos y duración de la formación especializada ofrecidos a nivel medio y superior, la ubicación y caracteristicas de la formación de maestros para cada nivel y modalidades, etc. En estos casos la evaluación surge como resultado de comparar el aspecto en cuestión con la función que le corresponde en el logro de determinados objetivos educativos y de desarrollo nacional.

También aquí podrá ser de ayuda el recurrir a experiencias y prácticas de otros países. Tales experiencias sin llegar a constituir normas, ofrecen al menos un punto de partida y estimulan a elaborar el criterio con que habrá de juzgarse el propio sistema escolar.

b) Angulos de la evaluación

Los ángulos desde donde puede evaluarse un sistema escolar son innumerables. Se pueden, sin embargo, distinguir dos grandes enfoques iniciales el que evalúa cada aspecto y componente del sistema escolar en si mismo y el que los juzga en relación con un cierto número de objetivos y fines que el sistema escolar está llamado a obtener. En realidad ambos enfoques son complementarios y su uso es legítimo, mientras no se exagere su valor absoluto. Es claro que el primer grupo de casos indicados más arriba se presta más a una evaluación de tipo estructural por componente. El último en cambio exige para su evaluación ser encarado mediante el enfoque funcional de objetivos y fines.

Son cuatro los ángulos concretos desde donde puede realizarse la evaluación y con referencia a los cuales es necesario contar con normas objetivas de juicio, sean de carácter estructural o funcional:

- desde el punto de vista de la satisfacción de la demanda de educación;
- desde el punto de vista de las necesidades del desarrollo económico y social;
- desde el punto de vista del funcionamiento del sistema escolar;
- desde el punto de vista de la utilización de los recursos.

/i. La evaluación

i. La evaluación desde el punto de vista de la satisfacción de la demanda de educación.

El fundamento de este enfoque es la responsabilidad por parte del Estado de proporcionar oportunidades para ejercer el derecho a la educación.

Esta responsabilidad será distinta para el nivel obligatorio y para el post-obligatorio. El primero habrá de evaluarse por el criterio óptimo de que a toda la población en edad escolar obligatoria se le deben ofrecer las facilidades para el ejercicio pleno de este derecho. Este criterio deberá aplicarse tanto a los medios para permitir el ejercicio del derecho (existencia de escuelas con capacidad suficiente en cada zona, facilidades de transporte, ayudas escolares, gratuidad de la enseñanza, mecanismos de promoción dentro del nivel, objetivos de la escuela obligatoria) como a la situación real (comparación entre población en edad escolar y matrícula del nivel obligatorio, desequilibrio en la atención a regiones, sexos, grupos minoritarios, índices de repetición, promoción y deserción).

Para el nivel post-obligatorio el ejercicio del derecho a la educación adquiere un matiz diverso y su criterio de evaluación sería el que toda la población con capacidad que demanda educación encuentre las facilidades necesarias para satisfacerla. Las diferencias entre ambos criterios son claras: en el primer caso toda la población en edad escolar obligatoria debe tener las facilidades necesarias para recibir educación. En el segundo caso, todos los que demanden y tengan capacidad para educación ulterior deben encontrar algún tipo de oportunidad para satisfacer su derecho. La razón de esta diferencia estriba en que si bien el derecho exige oportunidad de ejercitarlo, la falta de obligación libera al estado de ofrecer más que las facilidades posibles a los individuos aptos.

Sin embargo, a medida que el desarrollo de la sociedad avanza y su subsistencia depende de actividades cada vez más complejas, crece la obligación del estado por ampliar estas facilidades, siendo difícil establecer las graduaciones entre las facilidades mínimas y máximas. Es por consiguiente claro que los dos términos utilizados "facilidades máximas y mínimas" son relativos y su interpretación dependerá de la situación e importancia dada a la educación escolar y de los medios disponibles en cada país.

/Conviene, sin

Conviene, sin embargo, recordar que la política educativa de todos los países interesados en el desarrollo se orienta hacia la expansión de la educación, extendiendo al nivel post-obligatorio las facilidades propias del nivel obligatorio.

ii. La evaluación desde el punto de vista de las necesidades de la sociedad vinculadas con su desarrollo económico y social.

El fundamento de este enfoque es el carácter de institución social del sistema escolar, que le impone la obligación de responder a las expectativas que la sociedad deposite en ella para su propia subsistencia y desarrollo. Aunque el desarrollo económico y el desarrollo social tienen diversas expresiones y se juzgan con criterios distintos están íntimamente vinculados entre sí.

La contribución del sistema educativo al desarrollo económico es quizás la más visualizable, por manifestarse en la estructura escolar. Desde este punto de vista el sistema será juzgado por la concordancia entre la cantidad, distribución y formación de sus egresados con el volumen, composición y capacitación de los recursos humanos necesarios tanto para satisfacer las necesidades actuales como las futuras demandas de los planes de desarrollo económico.

El criterio de evaluación desde este ángulo ha de resultar del trabajo conjunto entre planificadores económicos - en particular de Recursos Humanos - y planificadores de la educación. Los primeros han de proporcionar las previsiones de necesidades de Recursos Humanos derivadas de los planes de desarrollo. A los segundos corresponde convertir estas previsiones en egresados de niveles y modalidades del sistema escolar. En esta conversión habrá que tener presente los siguientes principios básicos:

- la formación profesional es una realidad elástica que puede variar desde la simple formación general hasta la especialización estrecha, según el nivel escolar y según la interpretación dada en cada país a la formación de Recursos Humanos mediante el sistema escolar;
- no es ni posible ni deseable una adecuación exacta y rígida entre estructura ocupacional y estructura escolar regular;
- existen y conviene promover otros caminos de formación profesional fuera del sistema escolar regular.

/De acuerdo

De acuerdo con estos principios el criterio de evaluación desde este ángulo será específico para cada nivel escolar, teniendo presente que cuanto más bajo sea el nivel, más general será la formación "profesional".

En segundo lugar, será un criterio principalmente orientado hacia el futuro, aunque se tome como punto de referencia la formación de Recursos Humanos lograda hasta el presente.

En tercer lugar, se debe tener presente que la adecuación entre estructura escolar y ocupacional o formación escolar y ocupación en los países en desarrollo debe ser mucho más elástica que en países ya más sistematizados en el campo ocupacional, con mayor extensión relativa en sus sistemas escolares y que han alcanzado una mayor "normalidad" en el funcionamiento de los mismos. Finalmente, aunque este criterio ha de tener presente principalmente las exigencias positivas de Recursos Humanos, también debe incluir referencias a los resultados negativos del sistema escolar obtenidos hasta el presente y manifestados en los egresados sin ubicación profesional correspondiente a sus años de escuela, sea por no haber concluido la formación (desertores), sea por haber seguido una formación sin equivalente en el terreno ocupacional (formaciones vocacionales cuya necesidad ya no existe y formaciones profesionales cuya necesidad aún no se siente), sea por haber seguido estudios académicos preparatorios a la universidad sin haber luego ingresado en ella, sea por haber seguido formaciones tan deficientes, que sus graduados no son aceptados en el campo ocupacional (la formación vocacional e industrial de nivel medio en muchos países en desarrollo).

La necesidad de que el sistema escolar contribuya de modo directo a objetivos explícitos de desarrollo social se hace sentir cada vez con mayor fuerza principalmente en los países menos desarrollados en que incluso el atraso económico se atribuye a factores y obstáculos sociales. Sin embargo, es difícil tanto concretar esta contribución como evaluarla.

La raíz de esta dificultad es doble. Por una parte, la elasticidad del término desarrollo social y, por otra, el modo cómo el sistema escolar pueda contribuir al mismo.

Prescindiendo de la imprecisión con que frecuentemente es utilizado el término "desarrollo social", aparecen al menos tres interpretaciones definidas del mismo. Para el Departamento de Asuntos Sociales de Naciones Unidas,

/éste se

ésta se concentraría en el mejoramiento de los siguientes campos: salud, nutrición y economía doméstica, vivienda, trabajo, educación, seguridad social, protección y rehabilitación social.

Para los sociólogos, el desarrollo social brota en gran parte de la dinámica de los cambios en las esferas de la estratificación social, la familia, la estructura institucional, las formas de trabajo y de consumo y en parte de las medidas intencionales dedicadas a fomentar los resultados positivos de estos cambios y neutralizar sus consecuencias eventualmente negativas.

Finalmente, entre los planificadores económicos se ha hecho frecuente, no sólo el atenuar las intenciones puramente económicas de sus planes sino también el acentuar la importancia que para el desarrollo económico tienen la situación social y la promoción de su desarrollo. En este caso existe una variada gama de interpretaciones sobre el desarrollo social previo y consecuente al desarrollo económico, abarcando algunos aspectos ya incluidos en las dos interpretaciones anteriores como otros enteramente nuevos, v.g., cohesión nacional, estabilidad política, actitudes favorables al cambio, etc.

La segunda fuente de dificultades reside en las características de la contribución de la escuela al desarrollo social, cualquiera sea su interpretación.

Ante todo, el aporte de la escuela al desarrollo social está fuertemente condicionado por el medio de donde procede el alumno. Tratándose de cambios en una esfera sometida a muchas influencias, el influjo de la escuela es fácilmente neutralizado por las presiones familiares, institucionales y de clase social en que vive el alumno fuera de la escuela.

En segundo lugar, no existe en esta colaboración entre sistema escolar y desarrollo social la ayuda de una correspondencia externa como se da entre estructura escolar y ocupacional. La contribución del sistema educativo se dirige más bien a influir en la creación de actitudes, hábitos, principios y convicciones favorables al desarrollo social y se concentra en el contenido de la educación, entendiendo por él, tanto las actividades escolares "intencionales" como las "funcionales". Esta contribución será frecuentemente sólo indirecta y mediata. Por el simple hecho de instruir, por ejemplo, el sistema escolar origina cambios de actitudes, intereses, criterios y aspiraciones que pueden ayudar al desarrollo social. Por proporcionar una formación

/profesional adecuada,

profesional adecuada, estará igualmente colaborando con la movilidad social vertical, al sentar las bases que la permitan. En otros aspectos del desarrollo social, como salud, nutrición, vivienda, etc., la escuela podrá colaborar en forma más inmediata, incorporando enseñanzas y experiencias vinculadas con estos campos. Sin embargo, su eficiencia dependerá de las actividades extraescolares programadas por los responsables directos de tales sectores. Finalmente, está cobrando cada vez mayor importancia un nuevo grupo de aspectos sociales que se cree son más directamente influenciables por la escuela. Ellos están relacionados con las actitudes y comportamientos que contribuyan a un ambiente político favorable a los propósitos del desarrollo. Estos aspectos han sido sintetizados en la cohesión nacional y la participación inteligente de los ciudadanos en los procesos políticos.

La elaboración concreta del criterio conforme al cual se ha de hacer la evaluación, deberá contener <u>al menos</u> los siguientes pasos:

- Definir en términos precisos los aspectos del desarrollo social vinculados con el sistema escolar que se evaluarán;
- Identificar la existencia previa de objetivos sociales concretos, <u>al menos implícitos</u> impuestos al sistema escolar. Lamentablemente son pocos los países en que, como las repúblicas populares socialistas, el Japón, Alemania e Italia después de la primera guerra mundial y el Japón y Alemania durante el período de ocupación aliada han sido formulados de modo explícito los objetivos sociales de la educación;
- Identificar los componentes del sistema escolar "generalmente" criticados por su influencia negativa en algún aspecto del desarrollo social. La razón de este criterio reside en el valor que posee la sensibilidad colectiva para detectar las deficiencias de las instituciones cuando ellas no han evolucionado de acuerdo con necesidades comunmente sentidas. A esta conciencia social responden, por ejemplo, las críticas contra los sistemas escolares "preferenciales" o "elitarios", que contribuyen a la estratificación social, sea entre clases, regiones geográficas, tipos de actividades, grupo minoritarios, etc.

/iii. La

iii. La evaluación desde el punto de vista de la eficiencia del funcionamiento del sistema educativo

Entre los dos polos de la demanda social de educación y de los requerimientos planteados al sistema educativo por el desarrollo se encuentra la actividad específica del mismo.

Son muchos los elementos y aspectos que han de evaluarse para juzgar el funcionamiento de un sistema educativo y, por lo tanto, los criterios aplicables. Todos ellos, sin embargo, pueden ordenarse alrededor de tres grandes problemas: el rendimiento cuantitativo, los niveles de calidad, y la eficiencia administrativa.

- Rendimiento cuantitativo

El rendimiento cuantitativo del sistema educativo está determinado principalmente por los niveles de escolaridad que produce.

Ante todo han de juzgarse, todos aquellos aspectos relacionados con el volumen, la composición y el flujo de la población escolar.

Entre ellos sobresalen las relaciones graduado/matriculados y graduado/ingresados, la cantidad de desertores y de repetidores, la distribución de matrícula entre las modalidades de nivel medio y los tipos de estudios superiores, la relación entre los graduados de un nivel y los ingresados en el nivel siguiente. Como en los casos anteriores el criterio a usarse será distinto para cada nivel y modalidad dependiendo de la orientación selectiva o universalista que los caracterice. Para el primer nivel y el primer ciclo del nivel medio la tendencia actual es universalista, orientada a medir el aprovechamiento de los alumnos en forma individual y no por metas prefijadas y comunes a todos. Recién en el segundo ciclo del nivel medio y aún más claramente en el nivel superior rigen los criterios tradicionales expresados por niveles de aprovechamiento predeterminados.

De acuerdo con estas tendencias en el nivel de formación fundamental y general todos los ingresados habrían de graduarse - salvo las pérdidas por fuerza mayor -, no habrían de existir sino pocos desertores y aún menos repetidores, la selección por modalidades no debiera darse. En el segundo caso en cambio habrá que diferenciar las pérdidas normales de las deficitarias, sentando sin embargo como presupuesto que aún en regímenes selectivos no es normal un porcentaje de pérdidas que exceda del 30%.

- Niveles de calidad

Complementando el aspecto cuantitativo aparece el de la calidad de quienes egresan del sistema escolar. En parte, la calidad de los egresados queda analizada con la evaluación desde el enfoque de desarrollo económico y social.

/Tanto la

Tanto la capacitación profesional como la aptitud para contribuir al desarrollo social están vinculadas con la calidad del egresado. Sin embargo, ni son éstos los dos únicos componentes cualitativos, ni tampoco es posible juzgar en sí mismos todos los aspectos cualitativos del resultado de un sistema escolar. De aquí la necesidad de evaluar el mismo proceso educativo.

El proceso educativo, que se realiza en la escuela, posee características específicas que lo diferencian de las actividades homónimas realizadas fuera de la escuela.

La actividad fundamental, que distingue a la escuela, es la instrucción sistemática. Solamente a través de ella, de las situaciones derivadas de la institucionalización y de algunas actividades educativas intencionales, cumple la escuela con la función común a las instancias educativas no escolares, de educar.

Los elementos que influyen en la calidad de estas actividades, por parte del sistema escolar, son múltiples, sobresaliendo por su vinculación más directa los siguientes:

- La estructura, al fijar el orden vertical de exigencias y horizontal de diferenciación;
- Los planes y programas, al condensar los núcleos sucesivos sobre los que se concentra la enseñanza;
- Los métodos, al equilibrar las dificultades crecientes de cada materia entre sí y con la capacidad de los alumnos;
- Los maestros, al dirigir el enfrentamiento entre el desarrollo y conocimientos logrados y los que aún quedan por obtener;
- Los textos y materiales didácticos, por ser los instrumentos técnicos destinados a apoyar y aumentar la eficacia del proceso;
- Las normas de conducta institucionales, por regir las relaciones de diverso género que vinculan a todos los que participan en el proceso educativo.

Los criterios para evaluar la influencia de cada uno de estos elementos sobre la actividad escolar son heterogéneos y deberán ser fruto de la investigación pedagógica aplicada. En términos generales se pueden sentar los siguientes principios rectores:

La estructura escolar deberá ser lo suficientemente definida para asegurar la sistematización del proceso educativo y sus diversas funciones de capacitación y suficientemente elástica, en sí misma o mediante mecanismos de compensación, para adaptarse a las diferencias individuales y para aceptar la equivalencia de formaciones extraescolares;

En cuanto a los planes y programas habría que tener en cuenta algunos hechos y tendencias que se imponen en la actualidad:

- En todos los niveles y modalidades ha cobrado importancia la formación general tanto cultural como científica y técnica, aún en las ramas vocacionales;
- Los adelantos científicos exigen una revisión continua del contenido en todos los campos, incorporando nuevos núcleos de conocimientos y descartando algunos tradicionales, siendo cada vez más necesario aplicar con rigor el principio de selección que siempre se ha usado en la elaboración de planes y programas;
- En la medida en que los medios de difusión (radio, televisión, cine y prensa) amplían su radio de acción y se elevan a la categoría de difusores de cultura, los planes y programas deberían abandonar su énfasis informativo.

Los métodos de enseñanza, además de tener presente lo dicho anteriormente, han de responder igualmente a las siguientes situaciones nuevas:

- La gran heterogeneidad cultural, económica y social en el alumnado debida a la extensión masiva de la enseñanza en todos los niveles;
- Los cambios en el desarrollo biopsicológico de los alumnos, debidos a circunstancias diversas, entre las que se citan las transformaciones técnicas, culturales, alimenticias, habitacionales, de relación entre coetáneos y entre sexos, etc.;
- La carencia crónica y creciente de personal docente, coincidente con la expansión escolar, que obliga a descubrir nuevos métodos, que, sin perjudicar el aprovechamiento, permitan un uso más racional del personal disponible.

Los maestros deberán ser evaluados con criterios más completos que los tradicionales, como consecuencia de los cambios ya citados.

/En cuanto

En cuanto a la calidad del magisterio en los distintos niveles se habrá de elaborar un criterio que permita juzgar si en las presentes circunstancias - dados los cambios culturales, económicos y sociales ocurridos en el país, las nuevas responsabilidades impuestas al sistema educativo, las actuales características del alumnado y las modificaciones sucesivamente incorporadas a los planes, programas y métodos de enseñanza - continúan siendo aceptables el nivel escolar en que se realiza su formación, su duración, sus contenidos específicos y sus requisitos de ingreso.

Se habrá igualmente de establecer la posibilidad de remediar el problema de los maestros sin calificaciones y conforme a ella juzgar la situación presente, así como de establecer un mecanismo de contínuo asesoramiento y perfeccionamiento profesional de los docentes en ejercicio.

Intimamente relacionado con la calidad se encuentra el problema de la cantidad de maestros. La capacitación insuficiente de un alto porcentaje de maestros, se debe fundamentalmente al número reducido de la oferta de maestros capacitados.

Para establecer el criterio con que juzgar si el sistema está suficientemente dotado de maestros deberán tenerse presente - además de los datos tradicionales - las siguientes circunstancias:

- la proporción considerada deseable de alumnos por maestro, para cada nivel, modalidad y tipo de enseñanza, de acuerdo con sus características específicas;
- la diversidad de circunstancias en los centros urbanos y en las zonas no urbanas;
- diversas formas posibles de prestación de servicios educativos, sobre todo para las regiones no urbanas;
- las posibilidades concretas de aumentar el atractivo de la profesión docente hasta volverla capaz de competir con profesion de capacitación equivalente.

Los textos y materiales didácticos deberán ser evaluados conforme a los matices propios de cada caso. Sin embargo, aparecen claras las siguientes tendencias:

- mayor atención en los libros de texto a su influencia en la formación de criterios valorales frente al cambio, a la convivencia en una sociedad pluralista, a la integración nacional, a la comprensión internacional y a diferentes problemas de orden social

/- un mejor

- un mejor y mayor aprovechamiento de muchos instrumentos que la técnica pone a disposición y que no son utilizados suficientemente en los procesos de enseñanza, para hacerlos más eficientes y a la vez más económicos.

Las normas de conducta que regulan las relaciones de los que participan en el proceso educativo deben ser evaluadas de acuerdo al nivel particular de que se trate:

- deberán ser tales que permitan la actividad institucionalizada, es decir, clara jerarquía de responsabilidades y poderes;
- simultáneamente deben adaptarse a los cambios externos de relaciones jerárquicas, manifestados en las actitudes nuevas de los alumnos, maestros y padres de familia frente a la autoridad.
- La organización administrativa

Bajo organización administrativa se ubican un conjunto de aspectos con características específicas que conforman en último término la administración escolar. Cada uno de estos aspectos - definición de políticas, planeamiento y programación, control y asesoramiento, administración de personal, administración presupuestaria - debe evaluarse con criterios específicos. Sin embargo detrás de todos estos criterios se encuentra el problema más general del equilibrio en la distribución de funciones y entre delegación de autoridad y responsabilidad.

Este problema se concreta en la debatida cuestión de centralización y descentralización. La administración educativa abarca niveles de operaciones que van desde el nivel nacional del sistema al nivel local de establecimiento escolar. Cuando se da preeminencia al sistema, la organización administrativa tiende a ser centralizada y los establecimientos escolares se reducen al papel de simples ejecutores de instrucciones ordinariamente detalladas dictadas por oficinas "administrativamente lejanas". En la medida en que el funcionamiento de los establecimientos cobra importancia, la administración escolar descentraliza y los organismos nacionales reducen sus funciones al papel de asesores, coordinadores y compensadores de diferencias regionales.

Ambas concepciones pueden aducir argumentos razonables en su defensa. La primera parece elevar al nivel de norma el orden global o nacional; la segunda en cambio parece responder mejor a los prerequisitos "inmediatos" de la acción educativa concreta.

/En el

En el primer caso los planes y los programas de estudio, los métodos de enseñanza, las normas de evaluación, los textos, el calendario escolar son fijados por igual para todo el país; los maestros se encuentran sujetos a las mismas condiciones de formación, contrato y trabajo; el aporte financiero es acordado conforme a un sólo criterio a todos los establecimientos; la actividad escolar es supervisada de acuerdo a normas idénticas en todo el país. El precio de este énfasis en lo nacional es, sin embargo, elevado: burocracia, lentitud de trámites, exceso de personal administrativo, falta de adaptación regional, carencia de iniciativa en los que actúan directamente en el proceso educativo, con la secuela del escaso interés en los docentes y poca participación de los círculos locales extraescolares en el progreso educativo.

En el segundo caso la responsabilidad de que son depositarios el personal docente y directivo de los establecimientos aumenta la iniciativa, interés y dinamismo de los maestros con sus consecuencias benéficas sobre la misma acción escolar. El interés de los medios extraescolares por la marcha del establecimiento por una parte origina un control cercano y permanente y, por otra, estimula a aportes financieros más inmediatos y rápidos. Sin embargo, tampoco en este caso los inconvenientes son despreciables. Las diferencias culturales entre localidades pueden conducir a grandes diferencias de nivel escolar entre los establecimientos; las diferencias económicas entre regiones originarán disparidades en la remuneración de profesores, en los servicios sociales prestados a los alumnos, en la dotación tanto edilicia como instrumental de los establecimientos.

En realidad nunca existen casos de administración escolar únicamente regidos por los principios de una u otra solución. En la práctica se dan tipos mixtos de organización administrativa.

Puesto que una reorganización administrativa total no siempre es posible ni necesaria, el criterio de evaluación deberá basarse en la posibilidad de eliminar las desventajas inherentes a la organización administrativa existente.

iv. La evaluación desde el punto de vista de la utilización de los recursos

El sistema escolar es una de las empresas del sector público a que se consagra un porcentaje mayor del presupuesto nacional, cuyo personal constituye una parte substancial de los empleados públicos y a cuya actividad están consagrados

/un número

un número considerable de edificios construidos o mantenidos por el estado. Esto basta para justificar la evaluación del sistema escolar desde el ángulo de la utilización de los recursos. Existe, sin embargo, una razón más urgente para esta evaluación, a saber, las limitaciones crecientes que impide a todos los países en desarrollo aumentar la proporción de sus recursos tanto financieros como de personal dedicados a la educación. El único camino para evadir este dilema - necesidad de expansión y mejoramiento de la educación por un lado, imposibilidad de aumentar los recursos dedicados a educación por otro - es un mayor rendimiento del esfuerzo que ya se realiza.

La fuente de tal criterio de evaluación en tales circunstancias será la posibilidad de una mayor eficiencia y extensión escolar con recursos equivalentes a los actuales así como la posibilidad de reducir al nivel mínimo las "pérdidas" que inevitablemente, como en toda empresa, han de darse en la actividad educativa escolar.

- La utilización del personal docente deberá ser evaluada con criterios innovadores que, por una parte, rompan con el tradicionalismo pedagógico y, por otra, no sacrifiquen las exigencias de la eficiencia. La escasez de docentes debe sugerir nuevas formas de enseñanza que permitan ampliar sus servicios a un círculo mayor de alumnos. Las características y condiciones atribuidas tradicionalmente a la enseñanza, con frecuencia no dejan ver claramente que un mismo resultado puede obtenerse mediante diferentes tipos de acción y que una misma acción puede llevarse a cabo a través de diferentes métodos. Será necesario por lo tanto, un gran esfuerzo para distinguir entre acción e instrumento o método, entre resultado y acción, entre enseñanza tradicional y enseñanza en sí misma. En la medida en que ello se logre se podrá juzgar si la actual utilización de los docentes es racional o no. Es evidente que este criterio presupone una situación normal. Casos como duplicación en los registros, abuso de suplencias y concentraciones desproporcionadas en ciertos distritos escolares, deberán juzgarse con los criterios elementales de administración.

- Utilización de capacidad instalada. La evaluación del sistema escolar en este caso persigue detectar la subutilización de los establecimientos escolares para subsanarla en la medida de lo posible en los edificios ya existentes e impedirla en los que se han de construir.

A pesar de que a primera vista en los países en desarrollo predomina la situación opuesta, los siguientes casos de abierta subutilización son frecuentes: edificios abandonados a pesar de estar en buenas condiciones,

/establecimientos utilizados

establecimientos utilizados sólo medio día, laboratorios y aulas especiales usadas sólo pocas horas por semana.

Otros casos son menos llamativos: multiplicación de edificios pequeños dentro de un área razonablemente atendible por un edificio mayor, insuficiente o ningún mantenimiento de los edificios.

El criterio de evaluación para este aspecto de la utilización de los recursos deberá ser aplicado a cada establecimiento escolar, de acuerdo con las características especiales de la enseñanza dada en él, teniendo presente su ubicación concreta en una zona determinada de ciudad o en una región rural con condiciones geográficas, con densidad de población típica y con red de caminos y medios de transporte escasos.

La contraposición de todos estos datos con la capacidad limitada de construcción, adquisición o arrendamiento de locales por parte del estado conducirá en cada caso a precisar si el establecimiento analizado puede ser mejor utilizado de lo que lo ha sido hasta el presente.

Sin embargo, las verdaderas consecuencias de esta evaluación se habrán de mostrar en la elaboración de un plan de construcciones escolares y mantenimiento de edificios que evite las deficiencias cometidas en el pasado. Como en el caso de los maestros serán necesarias soluciones que se guíen por la funcionalidad específica de las construcciones escolares, más que por las necesidades de dudoso carácter planteadas por grupos de presión.

- Utilización de recursos financieros. La evaluación de este aspecto de la utilización de recursos es en parte corolario del juicio logrado en los dos aspectos precedentes, puesto que ellos constituyen los dos rubros más importantes del gasto en educación. Si es posible una mejor utilización de los servicios de los docentes y normalizar el uso y mantenimiento de los establecimientos educativos, se habrán cerrado dos canales importantes de filtraciones de recursos.

Existen sin embargo varios campos específicos de evaluación en este aspecto. La utilización de los recursos financieros se manifiesta en el plano global del conjunto del sistema tanto en el costo promedio del producto de la educación como en los componentes del gasto.

/Lo primero

Lo primero lleva necesariamente a evaluar la inversión hecha en los egresados de cada nivel, modalidad y tipo de educación. Lo segundo conduce a juzgar la distribución del presupuesto de educación entre niveles, modalidades y conceptos del gasto.

No siendo posible establecer criterios absolutos y universales para ninguno de los dos casos por depender de variables específicamente nacionales, será necesario elaborar los criterios y establecer las normas standards en cada país. El ejemplo y la práctica extranjeros podrán servir nuevamente como punto de partida, sugerencia y estímulo. Conviene, sin embargo, recordar algunos principios fundamentales. En cuanto a la distribución del presupuesto por niveles, modalidades y tipos de enseñanza es fundamental tener en cuenta que la asignación de fondos debe hacerse de acuerdo con la importancia educativa real de cada nivel, modalidad o tipo de enseñanza.

En los países en desarrollo suele reemplazarse este principio por otros fundados en prestigio aparente, en presiones ausentes de interés educativo o en utopías. En algunos casos se multiplican los establecimientos pequeños de educación superior faltando recursos para la expansión del nivel medio. En otros se dedican enormes cantidades de dinero al aspecto externo de los edificios - a veces en contra de su funcionalidad - restándose de otros establecimientos en situación lastimosa.

En cuanto a la distribución del presupuesto por conceptos es necesario revisar la importancia de ciertos objetos del gasto hasta ahora descuidados. En los países en desarrollo parecen haberse convertido en principios financieros permanentes en el campo educativo, máximas aceptables solamente para situaciones de emergencia o períodos de transición. Esto aparece en la poca o ninguna atención prestada a los gastos no personales. De aquí la frecuencia con que se tropieza con edificios en vías de deterioro, talleres dotados con equipos costosos sin mantenimiento, laboratorios reducidos a museos para visitantes, falta de tizas, etc. Es finalmente necesario un criterio funcional para evaluar la relación de gastos en administración y en docencia. Siendo aquella solamente una racionalización de la actividad escolar nacional, no le corresponde insumir una parte tan elevada - como sucede en los países en desarrollo - del presupuesto nacional, convirtiéndola en un fin en sí misma.

/Un diagnóstico

Un diagnóstico organizado en torno a estos cuatro enfoques fundamentales que se acaban de describir y formulado como producto de combinar estos análisis permitirá una evaluación del sistema educativo en cuanto a sus funciones básicas y sus componentes esenciales, así como identificar la naturaleza de los cambios necesarios de operar.

/CAPITULO VI

CAPITULO VI

LA DETERMINACION DE NECESIDADES EN EL CAMPO DE LA EDUCACION

LA DETERMINACION DE NECESIDADES EN EL CAMPO DE LA EDUCACION

Lo expuesto en los capítulos precedentes habrá bastado para poner en evidencia tanto la naturaleza del planeamiento educativo como la índole y variedad de los elementos que entran en juego y que es indispensable correlacionar. En efecto, la formulación de un plan de educación es el resultado de analizar, evaluar y prever situaciones vinculadas tanto con los sistemas educativos como con el contexto en que los mismos se desarrollan y han de desarrollar en el futuro. La operación consistirá en contrastar la extensión, la estructura, el contenido y resultados de la educación con requerimientos explícitamente definidos y adecuadamente integrados de desarrollo cultural, económico y social y en prever la evolución que la educación ha de experimentar para responder a aquellos. Esto supone toda una serie compleja de análisis y previsiones que pueden ubicarse en las siguientes grandes categorías:

- La demanda social de educación originada por las características de crecimiento y estructura de la población;
- Los recursos humanos específicos requeridos para cumplir objetivos de desarrollo económico y social;
- La estructura y el producto de la educación;
- Los recursos con que funciona el sistema educativo: humanos, físicos y financieros;
- La administración y la política en materia de educación.

El presente capítulo se dedica a los dos primeros aspectos enumerados y que, conjuntamente, constituyen el marco fundamental de referencia dentro del cual se realizan los análisis y previsiones relacionados directamente con el sistema educativo.

En todos los casos el propósito es definir los campos del respectivo análisis y precisar la función que desempeña en el proceso de planeamiento, sin descender a detalles específicos de orden metodológico.

/A. Análisis y

A. Análisis y Previsión de la Evolución Demográfica

Las previsiones demográficas constituyen el marco general de referencia dentro del cual se mueven las estimaciones de necesidades educativas por satisfacer y las características de distribución y ubicación de la atención de la demanda social de educación.

A propósito de los aspectos demográficos interesa examinar la función que desempeñan en la formulación de políticas de educación y el papel que juegan en los diversos niveles del planeamiento educativo.

1. El sentido de los datos demográficos

Al exponerse los criterios de evaluación se indicó el lugar central que corresponde al componente demográfico y la interpretación que debe darse a los datos de población en los planes de educación. Una política educativa orientada hacia el desarrollo implica fundamentalmente atención por parte del Estado a la demanda creciente de educación. En el grado en que se responda a esa demanda el Estado satisface el derecho a la educación y, al mismo tiempo, crea las condiciones básicas para el desarrollo cultural, social, político y económico del país.

Ya entonces se aclaró el sentido diverso que la expresión "demanda de educación" tiene para los varios niveles escolares. Mientras para el nivel obligatorio se identifica con la población en edad escolar correspondiente, en los niveles subsiguientes corresponde al número de los que poseyendo las calificaciones requeridas por la naturaleza de los estudios, soliciten admisión en los establecimientos de enseñanza. También se indicó que una vez proporcionada atención casi total - alrededor del 80% - a la población en edad escolar obligatoria, la tendencia creciente en los países es a extender la misma interpretación de "demanda de educación" al primer ciclo de enseñanza media, y luego al segundo.

Estas dos interpretaciones del derecho a la educación determinan el fin perseguido con el análisis de la atención prestada a la población en edad escolar y con las previsiones de evolución demográfica requeridas para los planes educativos.

/En razón

En razón de lo anterior, el componente demográfico en el planeamiento de la educación tiene un valor que no se reduce a la recolección y manipulación técnica de datos estadísticos. A medida que las técnicas demográficas progresen y los datos de población abunden, el planificador de la educación ha de incluirlos en sus análisis y previsiones, disponiendo así de un mayor y más completo conocimiento de las características de la población. Sin embargo, en ésto como en otros aspectos, más importante que la cantidad de los datos es su interpretación para fines concretos de formulación de las políticas de educación.

2. Exigencias de precisión

A este respecto conviene recordar los diversos niveles y plazos de la planificación, con sus distintas exigencias de detalle. Es natural que a nivel de planificación global interesen principalmente los datos demográficos tanto históricos como previsibles de orden nacional y que en los planes a largo plazo se utilicen aquellas variables que den pié a previsiones con un margen de error razonablemente aceptable. En cambio los planes relativos a niveles escolares, regiones y localidades y los que han de traducirse en acciones a corto y mediano plazo exigen un mayor grado de concreción y menor margen de error, de acuerdo con la finalidad operativa inmediata que persiguen.

El análisis de la atención dada hasta el momento a la demanda de educación, por una parte constituye una revisión histórica de la eficiencia del sistema escolar y por otra proporciona el punto de partida, sobre el que ha de apoyarse toda acción futura. El objeto central de este análisis son los perfiles educativos de la población total y de la población económicamente activa. Para el primero habría que relacionar grupos de edades con niveles adquiridos de educación, distinguiendo varias categorías de niveles educativos alcanzados. En el perfil educativo de la población económicamente activa habrá que correlacionar estos mismos niveles de instrucción con categorías ocupacionales representativas.

Situaciones peculiares a ciertos países obligarían a relacionar los niveles educativos alcanzados con hechos tales como la existencia de grupos étnicos no incorporados a la vida nacional, grupos especiales marginados por su carácter minoritario, sectores de población con idiomas diversos, vastas regiones rurales aisladas, diferencias marcadas en la atención a los sexos, etc.

/Con estos

Con estos datos podrán elaborarse una serie de indicadores, como coeficientes de alfabetización, nivel instructivo promedio, nivel instructivo por grupos de edad, divisiones geográficas, etc. que combinados con otros indicadores de la eficiencia escolar, permitirán identificar fallas críticas del sistema en cuanto a la atención educativa de la población.

La previsión de la evolución demográfica y sus relaciones con el desarrollo educativo constituye el otro gran campo de labor interdisciplinaria entre demógrafos y planificadores de la educación. Es elemental que estas previsiones se apoyen fundamentalmente en la evolución histórica tanto demográfica como educativa observada en un período de tiempo suficientemente largo. Pero habrá que incorporar también las consecuencias que determinadas situaciones nuevas puedan tener sobre las proyecciones basadas en tendencias, como campañas de salud, migraciones, etc. Es aquí necesario distinguir los diversos grados de validez y detalle en los datos exigidos por los planes a corto, mediano y largo plazo y los planes globales, regionales y locales.

El planificador de la educación debe conocer ante todo para el plan nacional y a largo plazo, la magnitud que alcanzará la población en edad escolar obligatoria porque ésta deberá ser atendida en su totalidad, si no en un primer momento, ni aún quizás al término del plan, por lo menos en un plazo razonable. La comparación con la tendencia de matrícula observada en el pasado permitirá deducir el vacío por cubrir.

Para este fin es necesario que las proyecciones de este grupo de edad, tengan en cuenta los factores principales de fluctuaciones demográficas previsibles a largo plazo. Por una parte la finalidad perseguida por los planes globales a largo plazo - sentar líneas de orientación y proporcionar marcos generales en el tiempo y en el espacio - permite aceptar el margen de error que suelen acompañar a las previsiones en tales dimensiones. Por otra parte, su característica de estimaciones aproximadas impone revisiones periódidas a la luz de informaciones más confiables, precisas y sobre hechos quizás imprevistos que durante el transcurso del plan vayan surgiendo.

/En este

En este grupo de edad escolar, a nivel nacional y en su evolución a largo plazo, uno de los detalles más importantes a incluirse es la distinción entre población rural y urbana. Esto es necesario por los problemas específicos que cada uno de estos sectores de población presenta para su escolarización, con sus consecuencias sobre los métodos de enseñanza, tipos de establecimientos, cualidades del personal docente y recursos financieros en general.

La previsión de las dimensiones y características de los grupos de edades relativos a los niveles post-obligatorios, que el planificador de la educación requiere para los planes globales y a largo plazo, son objeto de un uso distinto que las anteriormente consideradas. Por sí mismas no bastan para prever el volumen de población por atender, sino que deben ser relacionadas con otros datos proporcionados por las tendencias de demanda real de la educación, las necesidades de recursos humanos y la política de atención a la demanda social de educación.

Un problema particular de la planificación global y a largo plazo del nivel post obligatorio es la previsión de la distribución de matrícula entre las diversas modalidades en que suelen dividirse estos niveles. Aunque fundamentalmente este es un problema a resolver entre los especialistas en Recursos Humanos y los planificadores de la educación, el demógrafo debe ayudar en la investigación de las circunstancias demográficas que rodean a la distribución observada en el pasado y de su persistencia en la prevista para el futuro.

Hasta ahora se han considerado las previsiones relativas a planes nacionales y a largo plazo. Más detalladas y precisas deben ser las utilizadas en los planes regionales, locales y a corto plazo. El planificador de la educación está aquí interesado en todos los detalles que le permitan la correcta ubicación de los establecimientos y la ejecución de una acción que comenzará relativamente pronto.

Por correcta ubicación se entiende tanto la correspondencia entre modalidades de enseñanza y características de la región, como la adecuación entre tamaño de los establecimientos con la población escolar potencial.

/El primer

El primer aspecto es fundamental para los establecimientos de enseñanza media y superior. Casos de escuelas forestales en zonas agrícolas y ganaderas, de escuelas de minería en áreas de explotación forestal, de facultades de agronomía en centros urbanos, de formación técnica en zonas de manufacturación exclusivamente artesanal, etc., son bastante frecuentes para demostrar la necesidad de estos detalles en el planeamiento.

El segundo aspecto en cambio interesa a todos los niveles de la educación, aunque en forma diversa. Para la escuela obligatoria importa conocer el volumen y características de la población por áreas reducidas, relacionándolas estrechamente con las características geográficas de asentamiento, comunicación, etc. Las previsiones en cuanto a movimientos migratorios, volumen de población nómada, épocas de trabajo intenso que obligan a utilizar mano de obra infantil son decisivas en este nivel. Sólo con datos de esta naturaleza es dable ubicar racionalmente los establecimientos, determinar su capacidad, apelar a soluciones específicas de organización escolar, establecer calendarios adecuados, etc.

Para los establecimientos de niveles post-obligatorios, la determinación de la demanda previsible exige conocer las características de la población en áreas mayores pero siempre dentro de límites razonables. Cuanto más alto es el nivel de la educación que impartirá el establecimiento las áreas consideradas habrán de ser mayores. Los datos de población han de combinarse con la demanda potencial que se deriva de los egresos normales de establecimientos de niveles previos ubicados dentro del área. Así mismo deben considerarse variables como las facilidades de transporte, la capacidad local para alojar a los alumnos y todos los factores cuya influencia sobre el volumen futuro de esta demanda ya se deja sentir.

En resumen, un adecuado planeamiento de la educación particularmente en los niveles regional y local debe tener en cuenta variables como tamaño y estabilidad familiar, inmigración y emigración, tasas de mortalidad, volumen de la población femenina, condición económica y social, características productoras, etc. Todos estos datos son los que han de permitir la elaboración de mapas escolares completos en los que corresponderá un papel central al componente demográfico.

/Las dificultades

Las dificultades con que estos análisis y previsiones suelen tropezar tienen su origen en la falta de información, por ausencia de censos periódicos, completos y confiables. Particularmente en los países menos desarrollados, a poco de emprender el esfuerzo de planeamiento educativo se evidencian lagunas y deficiencias esenciales en los datos demográficos disponibles. Piénsese, por ejemplo, en la dificultad de relacionar la pirámide demográfica con la pirámide educativa, o de identificar las necesidades educativas a nivel regional, provincial y local en función del tamaño y composición previsibles de la población. Sin embargo, existen ya técnicas demográficas avanzadas, que supuestos los recursos necesarios, permiten obtener núcleos fundamentales de información válidamente generalizable, dentro de un margen aceptable de error.

Los análisis y proyecciones demográficos necesarios para el planeamiento educativo no corresponde hacerlos a los planificadores sino a los organismos especializados competentes. Pero los planificadores de la educación, por una parte han de conocer el sentido que tiene el componente demográfico en el planeamiento educativo y por otra han de estar familiarizados de modo general con la problemática demográfica y con los procedimientos que los demógrafos utilizan, a fin de poder formularles los pedidos de datos y estar en capacidad de interpretarlos entendiendo las hipótesis subyacentes en las proyecciones y las consecuencias que para el planeamiento educativo se derivan de las mismas.

/B. Análisis y

B. Análisis y Previsión de Necesidades de Formación de Recursos Humanos para el Desarrollo Económico y Social.

El concepto de "recursos humanos" es de origen muy reciente. Este concepto sintetiza y evidencia un cambio fundamental operado en los últimos años tanto en la conceptualización de los factores que determinan el desarrollo económico como en la identificación de las funciones que le corresponde cumplir a la educación con respecto a tal desarrollo. La relación entre economía, recursos humanos y educación, se pone en evidencia por los análisis cada vez más profundos y mejor instrumentados sobre la naturaleza y los factores del desarrollo. La economía moderna se apoya en la industrialización y el desarrollo industrial depende a su vez de la tecnología, es decir, de la aplicación de nuevos conocimientos científicos. Pero todo el proceso se basa en la capacidad creadora del hombre y en su educación.

Son conocidos los tres elementos tradicionales que siempre se señalaron como determinantes del crecimiento económico: el capital, los recursos naturales y el trabajo. Este último elemento, sin embargo, se consideraba como un agregado homogéneo, referido más bien a la "cantidad de los trabajadores", sin entrar a mayores análisis sobre sus "calidades" diferenciadas. El problema se simplificaba dando por sentado, si no explícita por lo menos implícitamente, que los recursos humanos se encontraban siempre disponibles y que los sistemas educativos los producían en las cantidades y con la calidad requeridas, operándose de modo automático el ajuste entre demanda y oferta de tales recursos. En nuestro tiempo esta creencia ha sido destruida por los hechos mismos y ha debido ser cambiada por la evidencia de que el desarrollo de un país no puede consolidarse ni menos acelerarse y que se le pone en serio peligro, cuando no se efectúa una previsión a largo plazo de los requerimientos de recursos humanos y cuando no se traza una política educacional adecuada para formarlos. Este es el sentido y el origen de la necesidad de los análisis y previsiones de recursos humanos como premisa indispensable y como factor que ha de tomarse en cuenta para la formulación de los planes de educación.

1. Las fases del análisis

En este análisis y esta previsión pueden distinguirse tres fases: una primera en que se estima la fuerza de trabajo total para obtener determinadas metas de producción de bienes y servicios y se descompone ese

/total por

total por sectores económicos, por ramas de actividad económica y por ocupaciones, en función de criterios y normas de productividad. Es ésta una operación que forma parte del proceso de la planificación económica global, y, por lo mismo, una tarea que corresponde realizar a los planificadores económicos.

Una segunda fase, en que se analiza y evalúa la composición educativa de la fuerza de trabajo actual y se determina la conveniente en el futuro de acuerdo con las metas del plan de desarrollo y de acuerdo con perfiles claramente establecidos de conocimientos, habilidades y capacidades para el ejercicio de las diversas ocupaciones. Esta es fundamentalmente una labor que corresponde llevar a cabo a los especialistas en recursos humanos.

Una tercera fase, en que se traducen las previsiones anteriores en términos de producto necesario de la educación para llenar los requerimientos así como de estructura, modalidades y procesos de la educación indispensables para formar los recursos humanos en las cantidades y con la índole y grado de educación convenientes. Esta es una cuestión que corresponde fundamentalmente a los planificadores de la educación en estrecho contacto con los planificadores económicos y los especialistas en recursos humanos.

Los planificadores de la educación para determinar la cantidad y calidad del producto futuro del sistema educativo habrán de conjugar los requerimientos de recursos humanos con otras exigencias.

La calificación de la fuerza de trabajo constituye una porción importante del cuadro total de necesidades educativas de un país, pero nada más que una porción. En la preparación misma de esa fuerza de trabajo han de estar presentes ingredientes de formación y capacitación para la actuación del individuo como ciudadano, el desarrollo de su personalidad, la preparación que le permita ubicarse y participar en los procesos culturales, tecnológicos, científicos, políticos y económicos de su tiempo. Ingredientes todos no incluidos en un perfil estricto de conocimientos y capacidades mínimos indispensables para actuar en un campo o una fase de los procesos productivos.

Por otra parte, está la demanda social de educación que suele ser mayor que las demandas planteadas por la economía y los requerimientos de la

/estructura ocupacional

estructura ocupacional, y que ha de ser atendida. Además, no todas las personas que egresan del sistema educativo se incorporan o permanecen en la fuerza de trabajo y, por lo tanto, ha de ser mayor la cantidad de las que deben recibir educación para asegurar que la economía contará con los recursos humanos necesarios. Luego ha de consignarse el hecho de que no puede establecerse una rígida ecuación entre demanda de individuos educados por la economía y oferta de graduados del sistema educativo, por cuanto no es dable descontar las preferencias y las aspiraciones individuales en cuanto a la educación que se desea recibir. Todo lo anterior se ha dicho no para desconocer la importancia de las estimaciones de necesidades de recursos humanos, sino para subrayar lo improcedente o la ingenuidad de la creencia de que el producto de la educación se debe o se puede determinar exclusiva o preferentemente a base de tales estimaciones, mediante una ecuación matemática de oferta y demanda de recursos humanos. Un planeamiento de la educación para el desarrollo ha de vincularse necesariamente con estimaciones por lo menos globales de tal naturaleza. Sin ellas no es posible justificar una gran parte de los gastos en educación ni determinar de modo razonable la estructura de la educación en los niveles medio y superior, ni el esfuerzo por emprender en materia de organización de modalidades de educación fuera del sistema regular.

Como se observó antes, en la división necesaria del trabajo de planeamiento, no corresponde a los planificadores de la educación efectuar los estudios de necesidades de recursos humanos, sino a los especialistas respectivos. Sin embargo, los primeros están llamados a participar en diversos modos y momentos en la labor de los segundos. Particularmente hay dos fases en que esta colaboración es necesaria. Una primera para la determinación de los perfiles profesionales. Una segunda cuando han de confrontarse los requerimientos cuantificados y calificados por los especialistas en recursos humanos con los estudios efectuados por los planificadores de la educación sobre las características de la situación actual y las tendencias en cuanto al producto de los sistemas educativos.

En tal virtud, los planificadores de la educación han de estar familiarizados con el tipo de trabajo, las dificultades, los métodos que los especislistas emplean para analizar la composición educativa actual de la fuerza de trabajo y para proyectar las necesidades futuras. De otra manera, no

/estarán en

estarán en capacidad de traducir los requerimientos evidenciados en términos de producto, procesos y medios educativos y, menos aún, de combinar esos requerimientos con otras necesidades a que debe responder la educación.

2. Condiciones que han de llenar las previsiones

Las teorizaciones de tipo conceptual y metodológico sobre determinación de necesidades de recursos humanos han alcanzado en los últimos años un notable progreso, como consecuencia del reconocimiento de su importancia para la formulación de políticas de desarrollo general y de la educación y para la articulación adecuada entre los planes económicos y los educativos. Sin embargo, los estudios completos y sistemáticos en situaciones concretas son escasos y mucho más raros los ejemplos en que se hayan tenido en cuenta los resultados para adoptar decisiones y definir acciones en materia educativa. Lo anterior se debe tanto a las dificultades intrínsecas de este tipo de previsión y a lo reciente de su utilización como al hecho de que los encargados de formular las políticas educativas apenas ahora están tomando conciencia plena de la necesidad de incorporar este ingrediente.

Está fuera del propósito de este trabajo el intento de describir los diversos métodos y técnicas que se conocen o recomiendan para la evaluación de las necesidades de recursos humanos. Conviene, sin embargo, aludir a algunos aspectos necesarios de tener en cuenta para que los estudios puedan prestar una contribución más directa y efectiva al proceso de planeamiento de la educación, particularmente en los países en desarrollo.

En primer lugar, es necesario subrayar que el valor de las estimaciones y previsiones dependerá del grado en que se las realice como parte y dentro del contexto tanto de la planificación general del desarrollo como del planeamiento educativo, y no como estudios académicos marginales a estos procesos de planificación.

En segundo lugar, hay que recordar que tanto la selección de métodos como el alcance que pueda atribuirse a los resultados de los estudios de recursos humanos dependerán de tres factores necesarios de tener muy en cuenta: las características del nivel y estructura del desarrollo económico presente, que determinan la importancia relativa de las diversas categorías ocupacionales y el valor que pueda atribuirse a la extrapolación de tendencias históricas; la ausencia o existencia de planes de desarrollo y, en el caso

/de que

de que existan, sus características en cuanto al contenido y posibilidad de que sean adoptados y ejecutados, y la cantidad y calidad de los datos de base para efectuar las previsiones. Un ejemplo de cómo pueden afectar estos factores el alcance de los estudios de recursos humanos y los métodos susceptibles de ser utilizados lo constituyen los trabajos realizados por la OECD, los que no obstante haberse inspirado en un esquema metodológico común, en la práctica han debido efectuarse siguiendo procedimientos específicos muy diferentes.

En tercer lugar y sean cuales fueren los métodos que se utilicen, parece que la contribución directa y concreta que los análisis y previsiones de recursos humanos puedan prestar al proceso de planeamiento de la educación, está condicionada a la atención que se da a los siguientes requisitos:
(i) una interpretación y definición más exactas de lo que las previsiones significan en términos de expansión y contenido de los diversos niveles, ciclos y ramas de enseñanza del actual sistema regular de educación, y en términos de los tipos de recursos humanos por formar fuera de este. No bastará con estimaciones globales en que se tengan en cuenta solamente la clasificación por grados y niveles de enseñanza y la división de ésta en académica, científica y técnica, por ejemplo.

Será necesario precisar qué tipo y proporción de recursos humanos deberán formarse en el sistema educativo propiamente dicho, en los programas de entrenamiento vocacional acelerado, en los programas de entrenamiento en servicio, etc. En lo que atañe al sistema regular de educación debería determinarse la función que le corresponderá en la formación de recursos humanos a la educación primaria, a la educación media en un primer ciclo, al segundo ciclo en sus ramas académicas, industrial, agrícola, comercial, formación de maestros, etc., a las diversas carreras cortas de nivel superior, a las ramas diversas de la universidad y a los programas de especialización de postgrado.

La factibilidad de la traducción de los requerimientos de formación de recursos humanos en términos de características estructurales del sistema educativo dependerá tanto del hecho de que el estudio del perfil educativo de la fuerza de trabajo actual se haya hecho teniendo en cuenta estas

/características como

características como del grado en que la evaluación de las futuras necesidades se efectúe relacionándolas con los diversos componentes de la estructura actual o deseable de dicho sistema.

(ii) otro problema se relaciona con los grados de detalle y de exactitud deseables en las cuantificaciones. Es obvio que en lo que se refiere a programas de entrenamiento fuera del sistema regular de educación el detalle sobre los tipos de entrenamiento y las cuantías de quienes han de participar en ellas ha de ser mayor y ha de establecerse de modo específico en cada caso, tiempo y lugar. En lo que respecta al sistema educativo regular, de modo general, bastará con órdenes de magnitud y lo que importará principalmente es el logro de las relaciones y proporciones fundamentales fijando límites aproximados que señalan a partir de qué punto pueden operarse déficits o excesos en relación con la demanda. En este caso la exigencia de detalle se deja sentir solamente en aquellos tipos de enseñanza más especializados y en que la transferencia vertical u horizontal dentro del campo ocupacional no es posible o es escasa.

(iii) luego se encuentra el problema del significado diverso que tengan las necesidades de recursos humanos en el corto, mediano y largo plazo. A corto plazo sólo es dable responder a necesidades que pueden ser satisfechas mediante programas de entrenamiento acelerado fuera del sistema regular de educación. A mediano plazo el sistema regular de educación puede responder a las necesidades de modo parcial y limitado, mediante una acción de reorientación vocacional y mejorando los niveles actuales de productividad del sistema educativo. Pero su contribución decisiva está en el largo plazo y ello en la medida en que en el corto plazo se inicie el esfuerzo, que continuado en el plazo intermedio dará luego los resultados apetecidos. Una previsión de necesidades de recursos humanos en abstracto y sin tener en cuenta estos plazos en que pueden ser satisfechos por su naturaleza misma, carecería de realismo y no tendría posibilidades de cumplirse.

(iv) otro problema se refiere a la necesidad de dar mayor atención en las estimaciones de necesidades al contenido de la educación y a los niveles convenientes en los conocimientos y habilidades. Hasta ahora parece haber preocupado más el aspecto estadístico de la cantidad de egresados necesarios

/de los

de los diversos niveles y modalidades de la enseñanza que a los atributos de la educación. En los países en que se presume un contenido y un nivel relativamente aceptable de la formación, ésto no constituye una falla seria. Otro es el caso en los países en desarrollo en que es posible que los sistemas educativos cuenten ya con los tipos de educación necesarios e inclusive que los egresados de cada uno de los mismos sean cuantitativamente suficientes, pero que la deficiencia fundamental radique en la inadecuación entre los conocimientos y habilidades adquiridas y los que requiere el campo ocupacional respectivo. En este caso, será improcedente proyectar un crecimiento de la educación que solo aparentemente estará adecuado a los requisitos del desarrollo.

(v) Finalmente, hay que referirse a la necesidad de conferir mayor profundidad a los diagnósticos de la situación presente en relación con los déficits e inadecuaciones en materia de recursos humanos. Es urgente analizar los factores escolares y extraescolares que determinan la escasez de ciertas categorías y la superabundancia de otras, así como examinar si los casos de desempleo de algunos tipos de egresados del sistema educativo se deba, más que a exceso de profesionales, a un mercado de trabajo defectuoso y a falta de políticas de utilización racional de los egresados del sistema. De poco serviría efectuar proyecciones y previsiones de situaciones óptimas en el futuro, si no se actuara de inmediato sobre los factores subyacentes de las distorciones actuales.

CAPITULO VII

ESTRUCTURA Y PRODUCTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

A. Análisis y Cambios de la Estructura de los Sistemas Educativos

En el proceso de planeamiento hay cuatro aspectos estrechamente relacionados, interdependientes en cuanto a las decisiones de que sean objeto y que en este trabajo se separan simplemente para fines de análisis. Estos son: el volumen y la composición del producto deseable de la educación en términos de egresados y graduados; la estructura de enseñanzas conveniente para obtener tal producto; el volumen y estructura de la pirámide educacional, los flujos necesarios de matrícula para obtener el producto proyectado. Estos cuatro elementos se definen a partir de criterios coordinados y constituyen el núcleo del plan, en relación con el cual se deciden y proyectan las reformas, los instrumentos y los recursos indispensables.

En un desarrollo no planificado de la educación estos cuatro elementos suelen marchar y ser tratados con altos grados de incoherencia.

1. El concepto de estructura

En términos muy simples, por estructura del sistema de educación se entiende el esquema institucional con que cuenta un país para desarrollar la función educativa. Este esquema lo forman los diversos niveles y modalidades o tipos de enseñanza y la organización que a los mismos se les da en términos de funciones específicas, contenido, duración, ciclos y grados, y las líneas de articulación vertical y horizontal que se establecen entre ellos. Esta estructura comprende no solamente el sistema educativo llamado "regular", sino toda clase de proceso organizado de enseñanza-aprendizaje: educación para anormales, alfabetización y educación de adultos, instituciones de entrenamiento ocupacional, educación sistemática mediante medios modernos de comunicación.

Si todas estas "formas de enseñar" tuvieran alguna vinculación entre sí y sobre todo con el sistema regular, podría hablarse de una estructura escolar; sin embargo, de hecho no están suficientemente institucionalizadas en sí mismas o no suele existir una vinculación estable con las demás formas de enseñanza, coexistiendo así varias estructuras o sistemas de enseñanza entre las cuales sobresale por sus dimensiones, su organización, su antigüedad y su eficiencia, la estructura escolar "regular".

El análisis de la estructura de las enseñanzas por consiguiente no ha de reducirse solamente al sistema escolar sino abarcarlas a todas investigando tanto su organización individual como sus relaciones mutuas.

/En este

En este análisis han de tenerse en cuenta dos aspectos: el aspecto estructural propiamente dicho, definido por los objetivos asignados a las diversas partes de la estructura y los planes de estudio correspondientes; el aspecto dinámico y de funcionamiento de la estructura relacionado con los requisitos o normas para la admisión, la promoción y la titulación, esto es, los mecanismos reguladores del flujo de estudiantes a través de las diversas partes de la estructura.

2. La revisión del esquema institucional

El inventario y examen de todas las oportunidades o caminos de educación disponibles ha de ser completo y preciso. Es frecuente comprobar que los mismos responsables de la educación no conocen la cuantía, la índole y variedad de las modalidades y tipos de educación existentes en el país, o su conocimiento se reduce a los medios de formación del sistema llamado regular o a las partes del mismo que controlan los Ministerios de Educación. Muchos planificadores de la educación tampoco escapan a este reproche. Existe en los países en desarrollo toda una gama de instituciones que imparten algún tipo de educación, incluso no reseñadas en las estadísticas escolares, y que importa conocer para sacarlas de su aislamiento y mejorarlas, incorporándolas a un esquema coherente de medios educativos.

Se presenta a continuación un esquema que puede servir de guía para la descripción y análisis de la estructura del sistema educativo:

/esquema

a) Organigrama de la estructura con indicación de líneas de posibilidad de continuación vertical y de transferencia horizontal de un nivel o modalidad de enseñanza a otros;

b) Fines generales expresamente formulados a la educación en su conjunto.

c) Características de cada nivel o modalidad de enseñanza

i) Objetivos y funciones específicas que se le asignan;

ii) Duración;

iii) Carácter de la enseñanza;
- General: Académica, Científica, Tecnológica
- Profesional: Industrial, Agrícola, Comercial, Normal, Artística, etc.

iv) Nivel y sujetos a los que está destinada;

v) Estructura del plan de estudios;

vi) Carácter terminal o de preparación para otro nivel o modalidad;

vii) Existencia y variedad de posibilidades de continuación de los estudios en niveles superiores o de transferencia a modalidades paralelas, a índole de los requisitos exigidos;

viii) Requisitos para la admisión, la promoción y la titulación;

ix) Tipo de título que confiere y campo ocupacional para el que se supone que capacita;

x) Gobierno y financiamiento.

d) Número total de establecimientos: coeficientes de relación entre este total y la cantidad de establecimientos de cada nivel y modalidad descritas. Volumen y estructura de la matrícula de acuerdo con el esquema del sistema descrito. Tamaño promedio de cada tipo en función de la matrícula y cantidad de los que se sitúan en los dos extremos con relación a este promedio.

e) Mapas de ubicación de los establecimientos de cada tipo en el territorio nacional.

/3. Identificación de

3. Identificación de cambios necesarios en la estructura de la enseñanza

El examen detenido de los elementos enumerados y la evaluación de los mismos mediante combinación de criterios pedagógicos, sociales y económicos puede revelar una serie de deficiencias y poner en evidencia factores limitativos de la eficiencia tanto cuantitativa como cualitativa de los sistemas escolares, originados en la estructura misma del sistema:

- Ausencia de modalidades de educación para la formación, en las cantidad y con la variedad adecuadas, de recursos humanos necesarios para el desarrollo de las actividades económicas y la prestación de servicios sociales;
- Rigideces y distoriciones que representan obstáculos para que un mayor número de escolares pueda seguir sin solución de continuidad los estudios en grados y niveles superiores, reubicarse dentro de las modalidades de un mismo nivel, reingresar al sistema luego de haberlo abandonado para proseguir sus estudios o para poder alternar los estudios con el trabajo.

En síntesis, todo aquello que define el grado de flexibilidad de las estructuras y la funcionalidad de las oportunidades educativas;

- Anacronismo de ciertas modalidades de enseñanza, deficiencias en cuanto a su duración, contenido y nivel en el que están situadas en el sistema;
- Desequilibrio en la atención prestada en el plan de estudios a la formación general y la profesional, humanística, científica y técnicas, la formación académica y la capacitación práctica;
- Sobrevaloración de algunas modalidades de enseñanza en detrimento de otras tanto o más necesarias para los individuos y para la sociedad;
- Rupturas en la continuidad del proceso educativo en el paso de un grado o nivel al siguiente, lagunas o repeticiones inútiles de contenido;
- Inexistencia de un verdadero sistema de educación extraescolar o de adultos, o falta de articulación de éste con el sistema regular de educación.

/Un análisis

Un análisis con mayor profundidad puede revelar cómo se proyecta en la estructura educativa y cómo ésta perpetúa o consolida la estratificación social del respectivo país. Desde el punto de vista de un planeamiento de la educación para el desarrollo, este problema revista la mayor importancia y es aquí en donde está el mejor y más concreto aporte que pueden prestar los sociólogos.

Finalmente, hay que observar que en la identificación e introducción de cambios en la estructura de las enseñanzas no basta con poder probar o justificar su necesidad, sino que es indispensable tener muy en cuenta sus implicaciones pedagógicas, financieras y administrativas. No todos los sistemas educativos están en capacidad de asimilar y llevar adelante de inmediato y con eficiencia cualquier cambio de su estructura. Muchas "reformas" se quedan en el papel o se aplican con resultados nulos o muy pobres por la falta de personal docente adecuado, de facilidades físicas e instrumentales, de capacidad operativa y técnica de la administración. Es así como se observa en muchos países en desarrollo la proliferación de nuevos tipos o ramas de enseñanza, evidentemente necesarios, pero con un funcionamiento tan deficiente que apenas si se justifica su existencia.

Por último han de tenerse en cuenta las resistencias a los cambios estructurales que pueden surgir de algunos sectores por razones de tradición, prestigio o intereses particulares.

/B. El Análisis

B. El Análisis y la Previsión del Producto de la Educación y de sus Factores Determinantes

1. Necesidad y dificultad de la evaluación del producto

Los sistemas educativos se organizan y se financian con el fin de que rindan determinados resultados cuantitativos y cualitativos que se consideran necesarios en función de objetivos culturales, sociales y económicos. Si se construyen y abren instituciones escolares, si se incorporan a las mismas cantidades crecientes de niños, jóvenes y adultos, si se las dota de personal docente y de instrumentos, y si se invierten crecientes recursos económicos, no es porque todo ello constituya un fin en sí mismo, sino porque es medio para obtener resultados de instrucción, formación y capacitación que se estiman necesarios para que una sociedad consolide su desarrollo alcanzado y pueda lograr niveles de vida cada vez más humanos y satisfactorios.

Lo anterior implica que esos resultados han de definirse y preverse con la mayor precisión posible y han de poder ser medidos en alguna forma en cuanto al grado de su obtención. La actividad educativa no puede escapar a ser sometida, como otras actividades en que están en juego los intereses más vitales del individuo y de la sociedad, a un escrutinio riguroso de sus resultados reales y a un proceso contínuo de redefinición de esos resultados en función de necesidades sociales en evolución.

Existe la tendencia a evaluar y reformar los contenidos, las estructuras y los métodos de la educación y a tratar sus instrumentos con independencia de los resultados, los que se dan por supuesto, o se definen en términos extremadamente vagos, o más aún, se pierden de vista. La consecuencia es que en esta forma no es dable evaluar la real bondad y eficacia de las reformas y cambios en los sistemas educativos.

/Tal vez

Tal vez esto se deba a la real dificultad de definir en términos precisos y de evaluar objetivamente y en sus diversas dimensiones los resultados de la educación, pero también a una especie de concepto místico según el cual la educación es algo intangible, cuyos resultados no pueden ni deben medirse. De todos modos, no es concebible un planeamiento racional y efectivo, sin un gran esfuerzo por medir y evaluar, bien sea parcialmente, de modo aproximativo y por caminos indirectos, los resultados actuales de la educación y los que es dable esperar de la misma en el futuro.

Sin ello es difícil concebir cómo sería posible estructurar los contenidos de la educación, determinar las modalidades de enseñanza necesarias, los métodos e instrumentos convenientes, etc.

La evaluación de los resultados, para ser completa, habrá de efectuarse desde varios ángulos cada uno de los cuales exige la aplicación de criterios y métodos de análisis específicos:

- desde el punto de vista de los fines generales e intrínsecos a toda buena educación: desarrollo integral de la personalidad y de las capacidades del individuo;
- desde el punto de vista de la adecuación cuantitativa y cualitativa del producto a las necesidades de educación general y especializada para el desarrollo económico y social;
- desde el punto de vista de los niveles de aprovechamiento alcanzados por el promedio de los estudiantes;
- desde el punto de vista del rendimiento de los servicios educativos en términos de la escolaridad que logran;
- desde el punto de vista de los costos.

2. Análisis de la cantidad y composición del producto

El producto se analiza y se proyecta en términos de su cantidad, su composición y su calidad. El análisis ha de proyectarse tanto sobre el producto mismo como sobre los factores que lo determinan.

(a) La medición del producto

La cantidad y la composición se refieren a las proporciones de individuos que alcanzan determinado grado o nivel, después de haber cursado determinada modalidad de educación. Ello significa que en su apreciación van

/implícitas consideraciones

implícitas consideraciones cualitativas, en cuanto se hace referencia a la índole y nivel de la educación recibida.

Lo que interesa en cuanto a cantidad y composición del producto es precisar la situación presente, las tendencias y la situación deseable en el futuro, tanto en el sistema regular de educación como en las formas de educación fuera de éste, de los aspectos siguientes:

- La cantidad de egresados de cada nivel de enseñanza luego de haberlo cursado por completo y de los que alcanzan a cursar antes de abandonar el sistema ciclos, dentro de cada nivel, que se consideran relativamente completos desde el punto de vista tanto pedagógico como ocupacional;
- La composición de los egresados o titulados de acuerdo con las modalidades, ramas o tipos de educación.

Es necesario identificar este producto retrospectivamente en un período suficientemente largo como para poder determinar tendencias de evolución y así pronosticar el que cabe esperar en el futuro. Los datos se consignarán en un cuadro que contenga tanto la situación presente como la pronosticada y que permita ver al total de egresados con certificados o títulos; la relación entre el total de cada nivel y el total general; la relación entre los egresados de cada modalidad o tipo de enseñanza y el total de egresados del respectivo nivel. No obstante constituir estos datos un aspecto esencial de las estadísticas educacionales, no será raro el caso en que los planificadores se encuentren con el hecho de que tales datos o no existen, o se les lleva desde tiempo muy reciente, o se refieren sólo a alguno o algunos pocos tipos de enseñanza.

En cuanto a los egresados de la Universidad, debido a que muchos adquieren el título en un tiempo mayor al regular, hay que relacionar los títulos con el año del egreso y estimar tanto el tiempo promedio que demoran para adquirirlo como el porcentaje de los que no llegan a hacerlo. Será útil estudiar los factores que determinan estos fenómenos, dado que tienen importancia para prever la oferta real de recursos humanos por el sistema educativo.

El cuadro de volumen y composición del producto es el que se confronta luego con las previsiones de composición educativa deseable de la población en general y de la fuerza de trabajo, en particular, derivada de las metas de los planes de desarrollo.

/Se han

Se han subrayado y separado los conceptos de "composición educativa de la población en general" y de "la fuerza de trabajo en particular" para hacer notar que esta última es solamente una parte de la primera. La fuente directa de donde se nutre la fuerza de trabajo es la población activa total del país y los procesos productivos solamente podrán contar con los recursos humanos adecuados en la medida en que se eleve el nivel y mejore la composición educativa de la población general.

(b) Factores condicionantes de la cantidad y composición del producto.

Este análisis comprende:

- La pirámide educativa que da por resultados el producto;
- Los flujos históricos de la población escolar que determinan el que la pirámide escolar presente la configuración y la estructura actuales;
- Los puntos de mayor estrangulamiento y los factores que los ocasionan;
- Los mecanismos que definen el movimiento de la población escolar a través de los diversos grados y niveles de la educación.

i. La pirámide escolar en que se ordena la matrícula por grados, ha de determinarse tanto para el sistema en general, como para cada modalidad o rama de enseñanza. Las cifras absolutas permitirán establecer algunos índices de importancia:

- Relación entre la matrícula total y la población comprendida entre las edades extremas que teóricamente comprende el proceso educativo;
- Entre la matrícula total y la de cada nivel de enseñanza;
- Entre la matrícula de cada nivel y la población en el grupo de edad correspondientes y entre grados y edades simples.
- Entre la matrícula de las diversas modalidades o ramas de enseñanza dentro de cada nivel;
- Entre la matrícula del primer grado y la del último de cada nivel o modalidad y entre la de éste y la cantidad de egresados o aprobados.

Todos los anteriores datos habrán de desagregarse por sexos, carácter público o privado de las instituciones, y según sea el caso, por carácter rural y urbano, por provincias y distritos escolares.

/Todos los

Todos los indicadores anteriores pueden derivarse de un cuadro fundamental de distribución de matrícula por edades y grados. La frecuente falta de datos a este respecto obligará a efectuar encuestas generalizadas o muestreos cuidadosos.

ii. Los flujos históricos complementan los índices anteriores que son el resultado de examinar la pirámide educativa de modo estático y expresan la situación actual, pero no indican el proceso y la configuración de losfactores que la determinan, y mucho menos permiten poryectar la pirámide que es dable esperar en el futuro de acuerdo con tendencias de evolución de tales factores. Estos factores son: la matrícula inicial y las tasas de retención y de promoción; o dicho en términos negativos: la nueva matrícula y las tasas de repetición y abandono. El estudio se efectúa mediante el seguimiento de cohortes, determinando cuántos individuos de los que ingresaron al sistema y a sus diferentes niveles y modalidades de enseñanza en un año determinado del pasado llegaron a concluir los estudios y en qué tiempo lo hicieron.

El análisis permitirá establecer algunos índices, que son los mismos que se utilizarán para pronosticar la pirámide que es dable esperar en el futuro y para establecer los flujos de matrícula necesarios para obtener las metas del plan de educación.

- nivel promedio de escolaridad que produce el sistema en total y en cada uno de sus niveles. Este nivel promedio tiene directa relación con la capacidad del sistema para elevar el nivel promedio de instrucción de la población;
- relación entre el producto final del sistema y de cada nivel y rama de enseñanza y la matrícula inicial;
- coeficientes de retención, de abandono, de repetición y de promoción en cada grado ;
- pérdidas de estudiantes a la altura de los grados sucesivos con respecto a la matrícula inicial;
- porcentaje de alumnos egresados del nivel primario y del nivel secundario que ingresa al nivel inmedi tamente superior, y a sus respectivas modalidades;

/- coeficientes

- Coeficientes de alumnos que logran cursar los niveles o ciclos en los años regulares previstos, y de los que necesitan más años de lo normal.

iii. Los puntos de mayor estrangulamiento y los factores que los ocasionan deben ser identificados. Para fines de planeamiento de poco serviría la pirámide educacional y determinar cómo se operan los flujos de la población escolar, si no se entra inmediatamente a identificar los centros de gravedad, o puntos de mayor incidencia de los fenómenos de bajas tasas de incorporación y de altas tasas de abandono y repotición, con la consecuente identificación de sus causas. Es necesario determinar en qué modalidades y grados de la educación, en qué regiones, provincias y distritos, con relación a qué sexos, a la índole privada o pública, rural o urbana de los establecimientos se presentan en mayor cuantía los fenómenos de pérdidas y de escaso rendimiento. Hecha esta identificación es posible proceder a indagar las causas, mediante correlación con datos referentes tanto a las circunstancias ambientales como a las circunstancias de funcionamiento de las respectivas instituciones escolares: las condiciones socio-económicas de los alumnos, nutricionales y de salud, la renta per cápita, el nivel educativo de la comunidad, el carácter de completas o incompletas de las escuelas, el tamaño y la ubicación geográfica de las mismas, la calificación del personal docente, las condiciones de dotación de los establecimientos, la calificación de los directores y supervisores, etc. Todos estos aspectos en diversos grados y formas afectan de modo positivo o negativo el volumen y composición de los efectivos escolares, por su incidencia en los fenómenos de incorporación al sistema, de retención, abandono y promoción. La toma de una muestra en que se relacionen los datos de abandono y repotición con los datos escolares y del ambiente a que se ha hecho mención será de suma utilidad.

iv. Los mecanismos reguladores y promotores del movimiento de la población escolar comprenden los procedimientos, normas o políticas que tienen un efecto estimulador o limitativo sobre el flujo de la matrícula, la distribución de la misma de modo racional o anárquico de acuerdo con las diversas modalidades de la enseñanza, y que por lo tanto inciden sobre el volumen y la composición del producto de la educación. Es lo que William Platt ha denominado en forma gráfica "el mecanismo de válvulas" reguladoras del sistema

/educativo. Estos

educativo. Estos mecanismos son: los requerimientos de admisión, los requisitos para la promoción y la titulación, el sistema de exámenes, el sistema de orientación escolar y vocacional, y el sistema de becas, de estímulos en general y de asistencia social a los alumnos.

Estos son factores determinantes del producto de la educación, intrínseco a los sistemas educativos, y que en el diagnóstico de la situación educativa y de sus tendencias han de examinarse cuidadosamente. La factibilidad de las metas de los planes de educación y el grado de obtención de las mismas están en gran medida condicionados por las decisiones y políticas que se adopten con respecto a estos elementos.

3. Análisis de la calidad del producto de la educación

En el proceso de planeamiento el tratamiento por separado, con mayor detalle y de modo explícito, de los aspectos de calidad, no sólo es conveniente para fines de análisis, sino necesario en virtud del peso que tienen en materia educativa y de la distinción necesaria de establecer entre "niveles formales" y "niveles reales" de la educación recibida. En muchos casos el mayor problema de la educación suele consistir en la gran distancia entre la educación que los certificados o títulos expresan como recibida y la que de hecho se obtuvo. Esto es lo que hace dudosa la comparabilidad entre los niveles de educación de distintos países y aún dentro de un mismo país, aunque los planes de estudio y la duración de las enseñanzas sean idénticos.

El análisis y la evaluación de la calidad de los resultados del proceso educativo constituye el problema más difícil y complejo de la educación y, por lo tanto, de su planeamiento. Se trata del aspecto usualmente más controvertible y expuesto a las más variadas apreciaciones de motivación subjetiva. La dificultad radica en la naturaleza misma del acto educativo y de sus efectos que varían de individuo a individuo y de sociedad a sociedad, que en muchos de sus aspectos no son susceptibles de medida y evaluación directa y cuyos resultados verdaderos solamente se patentizan en la persona y la sociedad mucho tiempo después de que los individuos han abandonado las instituciones escolares. Y aún en este último caso, es difícil distinguir lo que se debe a la educación recibida o a otros factores. Piénsese por ejemplo en todo cuanto se refiere al éxito profesional, a las actitudes y la conducta.

/Sin embargo,

Sin embargo, es inconcebible un planeamiento que en algún grado y de alguna manera no aborde este problema que es el fundamental de la educación. Pero al hacerlo los planificadores han de tener conciencia de la complejidad y de las limitaciones que tienen los intentos, por otra parte absolutamente necesarios, de evaluación, en un caso concreto, de la calidad de la educación. En este problema parece conveniente adoptar una posición equidistante entre los que eluden el tratamiento de los aspectos de calidad por no prestarse tan fácilmente como otros a la cuantificación, o lo reducen ingenuamente al análisis de los llamados indicadores de calidad como la relación alumnos por maestro, coeficientes de titulación del personal docente, índices de repitencia, etc. y los que quisieran ver ventilado el asunto en términos de concepciones teóricas de índole pedagógica. Para fines operativos, como son los del planeamiento, evidentemente ninguna de estas posiciones parece ayudar a resolver el problema.

El diagnóstico de la calidad de la educación debiera ser el resultado de conjugar tres tipos de análisis o evaluaciones: a) la medida y evaluación directas de los resultados finales del proceso educativo escolar; b) el análisis de los factores que de modo más directo determinan la índole y grado de los resultados; y c) el examen de las condiciones en que tiene lugar el proceso enseñanza-aprendizaje y que influyen directamente en los resultados o a través de sus factores.

Los factores que en este documento se señalan son fundamentalmente: el contenido de la educación, la calidad y eficiencia del personal docente y los métodos o procedimientos de la enseñanza y el aprendizaje. Las circunstancias se refieren a las facilidades físicas, los instrumentos disponibles para el proceso y la organización escolar. Todos estos elementos son susceptibles de ser sometidos a análisis concretos, de ser juzgados en su bondad con altos grados de objetividad y precisión y de ser mejorados mediante acciones o reformas específicas incluidas en los planes de educación.

En los párrafos que siguen se hace breve referencia a estos aspectos de la evaluación de la calidad, con un fin más que todo indicativo del tipo de problemas y análisis que los mismos implican.

/La medida

(a) La medida y evaluación directa de los resultados

A este respecto, la calidad de la educación se mide por el grado de adecuación entre los resultados asignados a un grado, ciclo o nivel en una modalidad determinada de educación y los logros obtenidos en el promedio de los escolares que lo han cursado. Esta definición parece simplista, pero no se ve la manera de reemplazarla por otra mejor, y en la práctica, es la que explícita o implícitamente siguen los maestros cuando examinan el rendimiento de sus alumnos.

Existen dos resultados cualitativos de la acción escolar que deben distinguirse para su evaluación:

- El resultado propiamente educativo de índole general, que suele ser enunciado en términos variados: educación integral, formación del carácter, formación de la personalidad, de la responsabilidad, de actitudes, de principios valorales, de convicciones, de normas de conducta, etc.
- El específico de instrucción, que es distinto para los diversos niveles: instrumentos de expresión, conocimientos o información, sentido crítico, dominio de las diversas lógicas del pensamiento, capacidad de estudio, etc.

Mientras este segundo aspecto suele estar suficientemente concretado y prefijado para cada nivel, modalidad y tipo de estudio tanto en su conjunto como en cada uno de los grados que los integran, el primero generalmente se reduce a aspiraciones vagas e implícitas, que no sirven como punto de referencia para la evaluación.

Se encontrarán formulaciones de objetivos genéricos, casi idénticos para cualquier tipo de enseñanza y para cualquier país, como por ejemplo, "la formación integral de la persona", "la formación del ciudadano", "el desarrollo del pensamiento crítico", etc., formulaciones todas que son orientadoras y expresan los valores en que ha de inspirarse la labor educativa, pero que como tales no son susceptibles de ser evaluados en su grado de obtención, mientras no se les traduzca en términos de conocimientos, comprensiones, habilidades y conductas definidas y que han de ser el resultado tangible de la educación.

/Lo anterior

Lo anterior implica que antes de emprender cualquier intento de evaluación de los logros alcanzados por los alumnos en cualquier nivel o tipo de enseñanza es indispensable disponer de una especie de matriz o esquema de los resultados convenientes y a la vez razonables de exigir en el promedio de los estudiantes a la altura del grado escolar cuyos resultados se intenta medir. Sólo a partir y en función de un esquema semejante es dable proceder racionalmente y con provecho a la confección y aplicación de los instrumentos adecuados de evaluación. Debe añadirse que no basta con definir tales resultados, sino que es necesario precisar cuáles de ellos son susceptibles de ser medidos y con qué grado de validez. La formulación de este esquema de resultados será la oportunidad para definir con la mayor precisión posible las funciones específicas que corresponderá cumplir al respectivo nivel y tipo de enseñanza con relación al conjunto del sistema, así como su función concreta de orden cultural, de orden social y de orden económico.

Este tipo de esquema analítico de resultados es indispensable no solamente para evaluar los logros alcanzados por los educandos, sino que es condición necesaria para la elaboración del curriculum, para la formación de los maestros, para el buen ejercicio de la supervisión, para la elaboración de textos escolares, etc. Una de las características y virtudes de eficacia de la llamada "enseñanza programada" la constituye esta definición precisa y explícita de los resultados y la selección y ordenamiento cuidadosos de las series de contenidos y experiencias educativas conducentes a los mismos, asegurándose así la eficacia, mediante un alto grado de racionalización del proceso educativo.

(b) Los procedimientos e instrumentos de la evaluación

Estos son principalmente los siguientes: la aplicación de tests estandarizados; el análisis de los resultados de pruebas aplicadas por las mismas instituciones escolares con fines de admisión y promoción; la opinión autorizada de supervisores, directores y maestros altamente calificados por su conocimiento y su experiencia pedagógicos.

/a) Se discute

(i) Se discute mucho en el campo pedagógico la utilidad y validez de los tests objetivos estandarizados para evaluar el rendimiento educativo. Como en otros aspectos de la educación, en éste se presentan a veces actitudes y juicios de gran extremismo y dogmatismo.

Es innegable que el llamado movimiento de los tests ha pasado por las vicisitudes de toda innovación, no obstante obedecer a la evidente necesidad de encontrar caminos para descartar al máximo posible el ingrediente subjetivo y la vaguedad en la tarea de evaluar el rendimiento educativo. Esto se debe a varias razones. En primer lugar, es obligado referirse a la prevención de algunos educadores contra todo cuanto signifique innovación de medios o intento de tecnificación y utilización de criterios científicos en materia pedagógica. Luego está el inapropiado, inexperto e ingenuo uso de este tipo de prueba por maestros que aplican de modo mecánico las fórmulas estereotipadas, o la aplicación por administradores y especialistas, conocedores de la técnica, pero superficialmente familiarizados con la complejidad del proceso y de los resultados educativos. Pero tal vez lo más grave es una cierta confusión sobre los diferentes usos y el alcance que es dable atribuir a esas pruebas.

La elaboración y aplicación de este tipo de pruebas puede cumplir tres funciones diferentes. Una primera de tipo experimental y para fines de investigación pedagógica; el propósito en tales casos es perfeccionar el conocimiento acerca de qué es lo que pueden aprender los alumnos en determinada edad, en determinado grado y en determinadas circunstancias de aprendizaje. Otra es servir de instrumento, entre muchos otros, en la labor de evaluación que realizan los maestros dentro del aula, o los sondeos e inspecciones de calidad que efectúan ocasionalmente los directores y supervisores de los establecimientos educativos. Y una tercera función, que es la que interesa aquí y que consiste en servir como uno de los instrumentos utilizados para el "diagnóstico" de la situación de la educación en vistas al planeamiento de medidas para mejorarla.

En el proceso de planeamiento estos tests tienen por objeto establecer los rendimientos promedio y las desviaciones con respecto a los mismos, así como identificar el tipo de variable escolar a que es dable atribuir las diferencias en los rendimientos entre un plantel y otro de la misma especie.

/Esto puede

Esto puede hacerse mediante muestras lo suficientemente amplias como para que sean representativas de la situación nacional. Sobra advertir que los tests y la muestra han de diseñarse en el propio país, en forma adecuada y teniendo en cuenta las características de los alumnos, del sistema educativo y las circunstancias culturales y socio-económicas en que viven los estudiantes y se desenvuelve la labor escolar.

(ii) El análisis de resultados de pruebas realizadas por los propios establecimientos para fines de admisión y promoción no sólo es un expediente para evaluar la calidad en los resultados, sino que permite juzgar la bondad de los sistemas y métodos de evaluación en uso en el país respectivo. Aquí también se procede mediante muestras diseñadas con rigor.

(iii) Las opiniones ponderadas de maestros, supervisores y directores altamente calificados y de comprobada experiencia sobre la índole de las deficiencias de los resultados educativos son en educación un método tan válido como cualquier otro.

En ocasiones se acude también a la opinión de los mismos egresados de los establecimientos educativos, de los empleadores y de los supervisores del trabajo del personal de las empresas.

En los últimos años se ha comenzado a ensayar un tipo interesante de investigación. Esta consiste en relacionar el éxito ocupacional, el ascenso social y el aporte al progreso social de grupos de individuos escogidos, con el grado, la índole y las características de la educación que recibieron.

Todos estos métodos, aún bien aplicados, apenas permiten evaluar los resultados y por lo mismo la calidad de la educación de modo parcial y aproximativo y sólo suministran "trozos de evidencia" sobre la eficacia de los sistemas educativos. Sin embargo son algo mejor que discutir el problema de la calidad y tomar medidas para su mejoramiento en un vacío absoluto de conocimiento objetivo.

(c) Análisis de los factores determinantes de la calidad del producto

En otra parte de este documento se hizo referencia a los factores exógenos que influyen en la cantidad, composición y calidad del producto de la educación. Esos factores se ubican en varios campos: la capacidad general natural del educando para beneficiarse de la educación y sus talentos e inclinaciones;

/el nivel

el nivel educativo y socio-económico de la familia; las condiciones ambientales generales: la situación de salud, el grado de urbanización, las circunstancias geográficas y climáticas, los tipos predomirantes de actividad económica; las fuerzas de presión sobre las decisiones y los cambios en materia educativa.

En lo que sigue se aborda de modo breve lo relativo a los factores intrínsecos directamente manejables por la política educativa. Estos factores están estrechamente relacionados y se condicionan mutuamente. Se los tratará por separado, a fin de destacar su importancia.

i) El contenido de la educación

El contenido está constituido por el conjunto de actividades de enseñanza y de aprendizaje, así como de las que configuran el ambiente de la vida escolar, destinadas a lograr los objetivos de la educación. Sin reducirse a los planes y programas de estudio, el contenido está expresado en gran parte por ellos y en los principios y normas que rigen su interpretación. La teoría pedagógica del curriculum suministrará los elementos y los criterios para este análisis y para la introducción de los cambios eventuales. Para la evaluación será indispensable referirse al cuadro de los mínimos de rendimiento exigibles a que se hizó mención al tratar lo relativo al producto de la educación. Importa examinar el balance del tiempo consagrado a las diversas áreas del conocimiento y a los diversos tipos de actividad escolar; la índole de los contenidos programados dentro de cada área y su ordenamiento tanto horizontal como vertical (dentro de cada grado y en todos los grados) el balance en la atención a los diversos items, el método de ordenamiento de los contenidos, etc.

Este análisis como el de los textos exige una labor sistemática por equipos en que participen psicólogos, administradores escolares, especialistas en curriculum y elaboración de textos, especialistas en las diversas disciplinas y actividades y maestros de aula experimentados.

/Contrasta fuertemente

Contrasta fuertemente en ocasiones la complejidad que supone este análisis y sus exigencias con el método de encomendar la tarea a "comisiones" ad hoc compuestas por elementos heterogéneos y que trabajan sin coordinación, sin normas y sin elementos de trabajo; personas que por sus ocupaciones ordinarias han de asumir la tarea necesariamente como una labor ocasional y marginal sin poder prestar la atención contínua y sistemática que requiere tan importante aspecto.

ii) Los procedimientos pedagógicos utilizados en el proceso

Hubo un tiempo en que los métodos pedagógicos se asociaron exclusivamente con lo que hacía el maestro. Hoy se considera que el método cubre la manera cómo los maestros enseñan y la manera como aprenden los alumnos y, que los dos elementos están estrechamente relacionados. Es decir, que importa examinar tanto el proceso de enseñanza como el de aprendizaje: el tipo de actividad que despliegan los alumnos con relación a las diferentes enseñanzas, el tipo de explicaciones y comprensiones a que son conducidos por el maestro, el tipo de materiales utilizados, el tipo de empleo que se hace de los textos, la manera como se evalúa el aprendizaje, etc. En pocas palabras, para fines de diagnóstico, más que las técnicas parciales y sustitutivas utilizadas para porciones de la enseñanza, importa la cuestión del "estilo general" de la enseñanza y el aprendizaje, las modalidades que revisten estos dos procesos y la manera como se articulan. Son estos aspectos, en efecto, los que deciden la concepción adecuada o inadecuada que se tenga del proceso, los que definen la orientación de las enseñanzas y la índole de resultados que es dable esperar de las mismas.

iii) Los materiales e instrumentos didácticos

La importancia y el papel que juegan los materiales y los instrumentos didácticos son cada vez mayores. La índole y cantidad de los elementos disponibles y el grado y modalidades de su utilización determinan en gran medida la eficiencia y la orientación de la educación. No se trata simplemente de "auxiliares didácticos" como suele designárseles, ya que los mismos muchas veces suponen y generan cambios en el contenido y en los métodos de enseñanza. Frecuentemente no hay mejor manera de operar cambios en educación que la introducción intencionada de ciertos materiales de enseñanza, de ciertos equipos y laboratorios, de ciertos medios audio-visuales, que implican tipos de actuación de los maestros y de participación de los alumnos en el proceso educativo, diferentes de los acostumbrados.

/El contenido

El contenido de la enseñanza, los métodos e instrumentos didácticos son factores interdependientes de la calidad de la educación y en el proceso de planeamiento deben ser tratados conjuntamente, estableciendo entre ellos la debida correlación funcional. Cada instrumento didáctico ha de ser identificado, elaborado y utilizado, en función de los contenidos y métodos deseables de enseñanza.

El inventario detallado de las disponibilidades de estos materiales por institución, por grados y por materias, así como la identificación de su distribución equitativa y del grado de su utilización, constituye un paso obligado en el proceso de planeamiento educativo. Tales inventarios suelen efectuarse,mediante la confección de "listas tipos" de elementos mínimos indispensables o convenientes y la determinación de la relación entre el tamaño de las unidades escolares y la cantidad de material correspondiente.

iv) El personal docente

El personal docente constituye el factor central y más directo de la calidad del producto de la educación pero también de los restantes elementos que definen la eficiencia de los servicios educativos. Es esta la razón por la cual se posterga su tratamiento para el momento en que se aborden los análisis cuantitativos y cualitativos, de los recursos humanos, físicos y financieros con que funciona la educación.

v) La organización y el ambiente escolares

Los alumnos, los maestros, el curriculum, los materiales e instrumentos didácticos las facilidades físicas son indudablemente,los elementos y factores importantes que intervienen en el proceso educativo y las variables que influyen en la cantidad y calidad del producto de la educación.

Hay, sin embargo, otro factor de índole más general que los abarca y los coordina a todos para traducirlos en eficiencia: la organización de la actividad escolar. En toda empresa humana es gracias a la organización que los elementos y los instrumentos se configuran como unidad orgánica y en variables interdependientes del proceso que ha de conducir a los resultados previstos. La bondad y el eficaz funcionamiento de la organización definen en último término el grado de eficiencia real que se pueda esperar de los diversos elementos y es el multiplicador de la eficiencia de la institución en su conjunto.

/La educación

La educación no escapa a este requisito esencial de la eficiencia. Evidentemente es poco lo que pueda esperarse en cuanto a calidad de resultados por parte de instituciones escolares mal dirigidas, sin supervisión y coordinación adecuadas, sin registros escolares bien llevados, sin planificación cuidadosa de las actividades y de la utilización de las facilidades físicas e instrumentales disponibles, sin evaluación de la marcha de conjunto del establecimiento, de instituciones en las que predominan el desorden estudiantil y del personal, el individualismo y las tensiones entre los docentes, desconectadas de las demás instituciones de la comunidad, etc.

Las personas familiarizadas con las instituciones escolares saben muy bien que, en último término, las diferencias fundamentales en la eficiencia entre uno y otro establecimiento cabe atribuirlas a la cantidad y calidad de los elementos con que cuentan, pero aún más, a la bondad y eficacia de la organización, al espíritu que anima y al clima en que se desarrolla la labor escolar. Un planeamiento que aspire a un mejoramiento efectivo y a corto plazo de la educación y a un rendimiento mayor de los escasos recursos consagrados a la misma ha de prestar atención sigular a este factor estratégico que es la organización.

Será necesario examinar cuidadosamente los patrones vigentes de organización de los diversos tipos de instituciones, clasificar las deficiencias e identificar sus factores. A este respecto hay elementos claves: las calidades técnico-administrativas y humanas de los directores de los establecimientos, los criterios y procedimientos para su reclutamiento y los métodos de su formación para la tarea específica; la índole de las prescripciones legales y reglamentarias sobre el funcionamiento de las instituciones y del trabajo escolar; la atención prestada por los supervisores a los aspectos de organización; las facilidades físicas e instrumentales mínimas para la organización; la actitud de los docentes y de los alumnos frente a los problemas de la organización.

/Es mucho

Es mucho lo que se habla y discute en todos los países sobre la mala o buena calidad de la educación y sobre la necesidad y los medios de mejorarla. Sin embargo la calidad se mejora solamente definiéndola claramente en sus atributos, determinando con precisión sus componentes e interviniendo decidida y coordinadamente sobre sus factores: el curriculum, los textos escolares, los procedimientos de enseñanza, las facilidades físicas e instrumentos didácticos, la cantidad y la formación de los maestros, la alimentación y la salud de los escolares, y la organización. Sólo en esta forma es posible dar un sentido concreto y viabilidad operativa al llamado "planeamiento cualitativo" de la educación.

/CAPITULO VIII

CAPITULO VIII

RECURSOS CON QUE FUNCIONA EL SISTEMA EDUCATIVO

RECURSOS CON QUE FUNCIONA EL SISTEMA EDUCATIVO

Las previsiones de la evolución demográfica y de requerimientos de recursos humanos constituyen los dos grandes marcos de referencia, dentro y a partir de los cuales, se identifican las necesidades de educación y se evalúa y prevé la capacidad del sistema educativo para satisfacerlas. La estructura escolar y el producto de la educación sintetizan los elementos esenciales del proceso educativo y cuya adecuación a las necesidades identificadas es el objetivo del planeamiento de la educación. Corresponde ahora referirse a los análisis indispensables para cuantificar y valorar los recursos humanos, materiales y financieros con los que funciona el sistema y se obtiene su producto.

En el proceso de planeamiento este análisis tiene una triple finalidad. Una primera es determinar el grado de suficiencia de los recursos y de racionalidad en cuanto a su distribución y utilización. Una segunda, evaluar la medida en que el producto de la educación, en cantidad y calidad, pueda estar influenciado por las deficiencias en los recursos. Una tercera consiste en recoger los elementos de juicio que permitan programar el aumento necesario del volumen de estos recursos y asegurar el mejor uso de los mismos.

A. Los Recursos Humanos del Sistema

El análisis de los recursos humanos del sistema educativo ha de abarcar todo el personal de que éste dispone para su funcionamiento y no sólo el personal docente propiamente dicho. El papel que corresponde al factor humano en la eficiencia de la educación, derivado de la naturaleza misma de sus procesos, ha sido exaltado siempre y en términos que nunca podrán estimarse como exagerados. Sin embargo, no siempre se ha extendido esta valoración a las restantes categorías de personal no vinculadas directamente con la enseñanza, pero responsables de la promoción y administración de su desarrollo. Tampoco ha existido relación entre el valor teórico atribuido al personal de los servicios educativos y el cuidado en los análisis y reflexiones que puedan conducir a políticas efectivas y de largo alcance con relación al mismo.

/En consecuencia

En consecuencia con lo anterior, el estudio de los recursos humanos del sistema educativo ha de partir de un inventario detallado y completo que permita juzgarlos en los tres aspectos fundamentales de su distribuci[illegible] idoneidad y utilización.

Este inventario deberá precisar no sólo el volumen del personal disponible para el cumplimiento de las diferentes funciones, sino también señalar la composición del mismo en aspectos tales como sexo, grupos de edad, niveles de formación, distribución geográfica por niveles y ramas de la enseñanza, áreas del currículum, etc.

1. Distribución del personal

El análisis de la distribución del personal, hecho sobre el inventario detallado al que se hizo referencia anteriormente, debe identificar los desequilibrios en cuanto a repartición del personal por actividades o funciones y por regiones, localidades y establecimientos. Así mismo es preciso, y aún más importante, encontrar las causas de los desequilibrios, para lograr en el futuro su eliminación o corrección.

Los desequilibrios en la distribución del personal por actividades y funciones son muy frecuentes en la administración educativa. Por una parte, se encuentran servicios administrativos o técnicos como planeamiento, supervisión, etc. con insuficiente personal para el desempeño de las funciones en tanto que la burocracia crece exageradamente en otros. Por otra parte, y con referencia a los propios niveles educativos, es normal encontrar abundancia de personal para ciertas materias o funciones de la enseñanza y escasez del necesario para otras, afectando de modo particular aquellos campos más directamente vinculados con el desarrollo económico y social como son las enseñanzas científicas y tecnológicas. En muchos países la composición del personal no ha evolucionado en concordancia con los cambios introducidos en la estructura y contenidos de los curricula, y es así como algunas reformas han quedado sin efecto no obstante haber sido acertadas en su concepción.

Un segundo tipo de desequilibrio suele originarse con la inadecuada distribución geográfica del personal. La falta de criterios racionales para identificar y satisfacer las necesidades pûede haber conducido a desigualdades en la atención a la ciudad y el campo, a las diferentes regiones, provincias y distritos.

/2. Idoneidad para

2. Idoneidad para el cargo.

La idoneidad para el desempeño de los cargos es la condición sine qua non para el funcionamiento correcto de los servicios educativos, pero indudablemente la más difícil de evaluar por cuanto la determinación de las normas es más compleja y sujeta a juicios de valor.

La clasificación de funciones que ha de servir de marco de referencia para evaluar la idoneidad debe ser bastante más amplia que la clásica división entre personal docente y administrativo. En educación como en otros campos de actividad, la progresiva división y especialización del trabajo se han convertido en una condición fundamental de la eficacia y progreso de las instituciones. En los sistemas educativos y su administración este proceso ha comenzado a operarse en alguna medida por la misma presión de las urgencias que se les presentan. Es así como ha debido ampliarse el esquema tradicional de la administración educativa con nuevas unidades de investigación, planeamiento, costos, etc., por una parte, y las categorías clásicas de los docentes con las especialidades de orientación educacional o profesional, evaluación del rendimiento, de dirección y supervisión de áreas del curriculum, etc.

En muchos casos, sin embargo, esta ampliación no ha estado acompañada de la acción correspondiente de capacitación y especialización del personal de los nuevos servicios. El fenómeno anterior se refleja en muchos países en la existencia de un personal idóneo para funciones que anteriormente desempeñaba, pero no para aquellas de las cuales es actualmente responsable, y menos aún, para las que le tocará desarrollar en el futuro.

Son muchos los esquemas que se han elaborado de las virtudes que debe poseer los educadores y mucho lo escrito sobre su vocación y los rasgos de personalidad y carácter que los deben distinguir. No se ha hecho lo mismo en relación con el restante personal técnico de los servicios educativos. En ambos casos los esquemas teóricos son ilustrativos, pero no resultan útiles para evaluar la calidad y la eficiencia del personal de un sistema educativo determinado. El personal de la educación forma parte de los servidores públicos y constituye una porción muy importante, por su cantidad y su misión, de la fuerza de trabajo calificada con que cuenta un país para su desarrollo.

/En tal

En tal virtud, lo que importa analizar es su grado de profesionalización, el nivel y contenido de la educación general, científica y profesional que posee; las posibilidades de que dispone para su perfeccionamiento contínuo y la manera como están definidos de modo explícito sus deberes y responsabilidades.

La identificación de los requisitos de idoneidad ha de efectuarse en la forma más objetiva posible determinando títulos, años de experiencia, etc. La comparación entre los perfiles establecidos y las características de los actuales funcionarios permitirá un primer juicio sobre la idoneidad del personal, que habrá que completarse comprobando si la formación acreditada por los títulos es del nivel y la calidad suficientes. Son tres los elementos que conviene examinar: la formación previa, los sistemas de selección y las características de los estudios profesionales.

(a) En primer término, es necesario examinar la duración de los estudios profesionales propiamente dichos y el nivel escolar previo exigido para su iniciación. La iniciación temprana en los estudios profesionales, con bases poco sólidas de cultura general y la inmadurez de los alumnos, puede afectar los objetivos de la preparación y, consecuentemente, la eficiencia de la labor docente. Las crecientes responsabilidades y tareas que se asignan a los educadores y la competencia científica y técnica que se les exige acentúan la importancia de este problema. Los países en desarrollo se encuentran ante el dilema de cubrir a corto plazo las necesidades de personal y al mismo tiempo asegurar que el crecimiento acelerado de sus sistemas educativos esté acompañado de la elevación de los niveles de calidad. El dilema puede resolverse con mayores exigencias previas de cultura general y formación profesional acelerada, pero ha de tenerse en cuenta que estos caminos transitorios de formación no deben convertirse en caminos regulares. Tal es el caso de la incorporación de bachilleres a la docencia con períodos relativamente cortos de entrenamiento.

(b) En segundo lugar, habrá que examinar los procesos de selección de los aspirantes a los estudios profesionales en el campo educativo. Esta selección se opera en condiciones adecuadas cuando se la efectúa de acuerdo con una idea clara de sus características específicas, diferentes para los

/diversos niveles

diversos niveles, modalidades y funciones de la enseñanza, y cuando los estudios se presentan a los aspirantes con el mismo carácter especializado que exhiben las restantes ramas de preparación profesional. Será conveniente estudiar las características de quienes ingresan a los estudios pedagógicos e identificar los factores que determinan la demanda de este tipo de educación. Ello suministrará los elementos de juicio para una acertada política de selección e incentivos que permita contar con la cantidad y calidad adecuadas de candidatos.

(c) En tercer lugar, habrán de considerarse el contenido y los métodos de la preparación. El análisis ha de abarcar tanto las instituciones de formación regular como los programas de capacitación y perfeccionamiento del personal en servicio. Ha de observarse el grado y balance de la atención prestada a la cultura general, la preparación científica, a la formación pedagógica propiamente dicha, así como el equilibrio entre la preparación teórica y el entrenamiento práctico.

Hay algunas características esenciales de la formación del personal docente que parecen definir de modo más directo la bondad y eficacia de su labor. Entre ellas se encuentran el conocimiento por parte del educador de los hechos y problemas fundamentales de la sociedad para la cual educa y la sensibilidad frente a los mismos; la capacidad para conocer a los educandos y compenetrarse con sus peculiaridades en evolución y con los motivos de su conducta; el dominio de la materia de enseñanza; el conocimiento y habilidad de manejo de las técnicas para ordenar y presentar el contenido y las experiencias educativas, para incentivar y controlar el proceso de aprendizaje, para medir sus resultados y rectificar sus deficiencias. Se deberá evaluar hasta qué punto cada una y el conjunto de las materias del curriculum contribuye al logro de estos requisitos.

Dada la importancia capital que en el planeamiento de la educación tiene el problema de la preparación del personal, convendrá dirigir el análisis en dos direcciones complementarias. Una se refiere a las características del profesorado de las instituciones de formación, para valorar hasta qué punto es factor de renovación o mejoramiento de la formación de los futuros educadores o de perpetuación e inclusive incremento de deficiencias. La otra se relaciona con el juicio de los propios egresados sobre la bondad

/y eficiencia

y eficiencia de la preparación recibida y puesta a prueba en su ejercicio profesional, y de los directores y supervisores que conocen de modo directo la labor de los docentes.

Lo relativo a los programas de capacitación de personal en servicio merece examen cuidadoso tanto por la importancia como por la extensión que van adquiriendo particularmente en los países en desarrollo. La acción en este caso tiene un objetivo preciso, a saber, el mejoramiento directo e inmediato de la actividad que se ejerce. Los cursos o cursillos, cada vez más abundantes que se organizan con tal objeto, no pueden ser una especie de simulacro, en condiciones precarias de tiempo, de la formación regular y sistemática ni pueden sustituirla. Estos cursillos son útiles e indispensables para la capacitación acelerada y con carácter de emergencia o para el perfeccionamiento y actualización de la preparación recibida en condiciones regulares. En tal virtud, el contenido ha de ser estrictamente funcional y el valor de los programas habrá de medirse por el grado de tal funcionalidad. Proceder de otra manera es exponerse a desperdicio de tiempo, energía y recursos y lo que es más grave a una acción de capacitación que se intensifica, como instrumento socorrido de la administración para el mejoramiento profesional, sin resultados positivos evidentes ni para los servicios educativos ni para los mismos docentes. En ésto como en muchas otras cosas de la educación, un instrumento indispensable e intrínsecamente valioso puede convertirse en un procedimiento rutinario y de efectos dudosos o por lo menos extremadamente diluídos. Será necesario no confundir los cursos destinados a la capacitación y perfeccionamiento del personal en servicio con los concebidos para incorporar nuevo personal en situaciones de emergencia. El análisis ha de completarse examinando la medida en que los programas de capacitación y perfeccionamiento del personal en servicio se coordinan con la actividad de las instituciones regulares de formación y se asegura una utilización mutua de los respectivos recursos.

/3. Utilización del

3. Utilización del personal.

Siendo el personal el factor más importante en la prestación de los servicios educativos, está muy lejos en la mayoría de los países de ser utilizado en todas sus posibilidades. De ahí la importancia del análisis de la utilización del personal que debe ser más profundo que la simple obtención de índices como alumnos/maestro, maestros/supervisor, etc. Como en todo trabajo de planeamiento, no es el índice lo decisivo sino las conclusiones que puedan obtenerse del mismo y las consecuencias prácticas que se deriven para remediar los defectos.

La utilización del personal puede ser deficiente en muchos conceptos y responder a diversas causas. Una de las principales causas de sub-utilización del personal reside en la no racional distribución a que se ha hecho referencia anteriormente. La mala distribución conduce a que en algunos establecimientos y zonas el personal se encuentre recargado de trabajo mientras en otros se dispone de personal en cantidad que desborda en mucho la relación promedio. Una segunda fuente de subutilización más sutil y poco estudiada, la constituyen las deficiencias de organización del trabajo escolar. Piénsese, por ejemplo, en las consecuencias de una excesiva parcelación de las materias de enseñanza o en la no utilización del personal cuya capacidad, experiencia y talentos especiales pueden aprovecharse más allá del curso o materia de los que es responsable directamente. En buena parte, estas deficiencias podrían superarse mediante un cambio en el concepto y la práctica de la asignación de personal a tiempo completo.

/B. Las Facilidades

B. Las Facilidades Físicas

Las facilidades físicas están constituidas por los edificios escolares, sus anexos y su dotación. Influyen sobra la calidad de la educación en la medida en que no solamente permiten atender una cantidad determinada de estudiantes, sino en que favorecen el desarrollo de un currículum rico en actividades y experiencias educativas, un crecimiento sano de los educandos, una organización y una administración escolares eficientes y un clima propicio al desenvolvimiento de la sociedad escolar. Lo que se denomina funcionalidad de los edificios escolares y de su equipo es la relación que los mismos guardan con los requisitos anteriores.

Está fuera del objetivo de este trabajo el referirse a todos y cada uno de los aspectos que ha de cubrir este análisis y a las normas diversas y específicas necesarias de aplicar para evaluar la situación. Es ésta una tarea especializada que requiere tiempo y ha de ser el resultado del trabajo conjunto de arquitectos escolares, pedagogos, directores y supervisores escolares y especialistas en análisis de costos. En la actualidad se cuenta con esquemas muy completos para efectuar los estudios y que no es el caso reproducir aquí. Por otro lado, ha sido notable el progreso alcanzado en años recientes en materia de arquitectura escolar, si bien es de lamentar que los avances no hayan sido tomados en cuenta suficientemente en los casos concretos de diseño y construcción de los edificios escolares. Lo más significativo de los estudios actuales de arquitectura escolar es su tendencia a combinar las exigencias estéticas y de funcionalidad con las de la economía. En este aspecto, como en muchos otros, hay una misión por cumplir para los planificadores de la educación y que consiste en incorporar, aprovechándolos al máximo, los avances de la ciencia y la tecnología en campos relacionados con la educación.

Para los propósitos del presente trabajo interesa principalmente la consideración de los grandes aspectos del análisis así como el papel que los mismos desempeñan en el contexto del planeamiento de la educación y dentro del conjunto de los análisis de los recursos con que funciona el sistema educativo.

/1. El inventario

1. El inventario de la capacidad instalada

La importancia que tienen en el plan de educación los programas de reparación, ampliación y construcción de nuevos edificios escolares, el peso que las inversiones en este aspecto tienen, la necesidad de obtener el máximo aprovechamiento de la capacidad instalada y, finalmente, el desconocimiento imperante en muchos países sobre el volumen y situación de sus edificios escolares obligan a todo comienzo de planificación educativa a efectuar inventarios lo más completos y detallados posibles.

Sólo así podrán evitarse casos deplorables de nuevas construcciones cercanas a edificios fuera de uso a pesar de su estado aceptable, de gastos excesivos de construcción cuando serían suficientes obras de reparación y ampliación, de edificios nuevos que conducen al abandono de otros actualmente en funcionamiento aceptable, etc.

Puesto que la utilidad de estos inventarios no se reduce a los planificadores de la educación sino que se extiende a los administradores escolares y especialmente a los responsables de las construcciones han de contener el mayor número de informaciones posibles. Estas informaciones han de cubrir aspectos como los siguientes: distribución de los establecimientos de acuerdo con la división geográfica del país, las diferentes ramas y niveles de enseñanza, las características generales de los edificios teniendo en cuenta su capacidad, destino específico de áreas, materiales, métodos de construcción y estado.

El conjunto de estos datos permitirá evaluar la situación en cuatro aspectos fundamentales que son los que interesan para el planeamiento de la educación: distribución, localización, utilización y características y condiciones de los establecimientos. El conjunto de estos datos permitiría evaluar la situación en cuatro aspectos fundamentales que son los que interesan para el planeamiento de la educación: distribución, localización, utilización y características y condiciones de los establecimientos.

A propósito del inventario puede surgir la confusión, en la que incurre con frecuencia las estadísticas educacionales, entre el concepto de establecimiento como unidad física de construcción y el concepto de establecimiento como unidad de servicio. En muchos países en un mismo edificio escolar funcionan simultánea o sucesivamente dos o más establecimientos educativos, inclusive dependientes de unidades administrativas diversas.

/a. En lo

a. En lo que respecta a la distribución el análisis debe enfocarse a comprobar que los establecimientos se reparten de acuerdo con las necesidades educativas del país, esto es que cada región tenga los servicios educativos que demanda su desarrollo y que la capacidad de cada establecimiento sea suficiente para atender las necesidades de la localidad en donde está ubicado. La mala distribución suele manifestarse en desequilibrios en la atención prestada a los diferentes niveles y ramas de la enseñanza y a las diferentes zonas, regiones o localidades; o en la falta de correspodencia, bien sea por defecto o por exceso, entre la capacidad locativa de los establecimientos y la población que han de atender.

Fenómenos como estos se originan por carencia de una política definida en materia de construcciones escolares, por falta de normas sobre tamaño y distribución de establecimientos o, por ingerencias o presiones de elementos que actúan con criterios particulares. Es necesario identificar los procedimientos seguidos para la creación de los establecimientos y los organismos responsables de la creación.

b. El estudio de localización de los planteles tiene interés primordial desde el punto de vista de un establecimiento en particular y suele medirse generalmente por el promedio de distancias recorridas por los alumnos.

Conviene, sin embargo, tener presente que este dato es solamente un indicador global cuya interpretación dependerá de variables tales como características topográficas, vías de comunicación y medios de transporte y el sentido diferente que el término distancia debe tener de acuerdo con las edades de los alumnos del establecimiento.

Lógicamente habrán de tenerse en cuenta en el estudio de la ubicación de los establecimientos, las condiciones ambientales benéficas o perturbadoras para la acción educativa, la existencia de servicios públicos indispensables, y la posibilidad de beneficiarse de servicios sociales existentes en la localidad.

En muchos países sorprende el contraste entre las condiciones deseables para la correcta ubicación de los establecimientos de educación y la ligereza con que todos los factores pertinentes suelen ser tenidos en cuenta.

/c. En cuanto

c. En cuanto a la utilización de las disponibilidades de edificios es tan importante la evaluación de la situación a nivel nacional, regional y local como al nivel de cada establecimiento.

En el primer caso la utilización puede medirse a través de indicadores globales de espacio/tiempo por alumno, que se obtienen relacionando tanto el área total de la construcción como la dedicada a las diversas actividades con la población atendida y la intensidad de utilización. Estos datos permitirán establecer los promedios de situación y el escalonamiento de las desviaciones con respecto a los mismos. Sin embargo, estos indicadores globales sirven solamente como una primera aproximación al estudio de la utilización.

Al nivel de establecimiento los datos han de establecerse con mayor precisión de forma que permitan evaluar tanto las deficiencias de espacio como la subutilización del mismo.

Hasta aquí se ha hecho alusión exclusivamente al uso de los edificios en relación con las actividades estrictamente escolares. Sin embargo, el papel creciente que se le asigna a las escuelas, particularmente en las comunidades pequeñas, como promotoras de desarrollo cultural y social, introduce un nuevo aspecto que ha de tenerse en cuenta en la evaluación de la utilización de los establecimientos.

d. En cuanto a las características de los establecimientos y condiciones en que se encuentran los edificios escolares podrían agruparse los aspectos por analizar en las siguientes grandes categorías: régimen de pertenencia, adecuación a las condiciones ambientales, estado y tipo de las construcciones, disponibilidad de servicios y funcionalidad.

2. La dotación

Junto con el inventario de los establecimientos es necesario efectuar el de las disponibilidades en cuanto a mobiliario y equipo de enseñanza. Ante la heterogeneidad de los elementos que constituyen la dotación disponible para la prestación de los servicios educativos, se hace necesario reducir estos elementos a unidades tipo, cuyo contenido viene señalado por disposiciones legales, normas pedagógicas o la simple constumbre, pero que deben tener un significado uniforme.

/Dos son

Dos son los aspectos que conviene analizar, la suficiencia de la dotación y el grado de utilización. Como en el caso de las construcciones estos dos aspectos se evalúan estableciendo índices que relacionan unidades tipo con el número de alumnos y el tiempo de la utilización.

a. El grado de suficiencia resultará de comparar el número de unidades disponibles con los elementos que sirven para determinar estas unidades (aulas, maestros, alumnos, etc.) y se hará en función tanto de la situación actual como de las necesidades futuras.

b. El grado de utilización dará un sentido más concreto al juicio sobre la suficiencia. Muchas veces lo que puede aparecer a primera vista una inadecuada dotación es el resultado de la mala utilización de determinados equipos que podrían ser empleados para diversos grupos de alumnos de una misma localidad y no sólo por los alumnos de un establecimiento. Piénsese por ejemplo en los laboratorios de física y química utilizados solamente en un 20 o 30 por ciento del tiempo en que funciona el establecimiento o en la posibilidad de la enseñanza de idiomas con equipos electrónicos para todos los alumnos de una ciudad.

Viejos y arraigados hábitos en el empleo de los equipos o la resistencia a la innovación pueden ser, en muchos países, el mayor obstáculo para una mejor utilización de los mismos.

C. Los Recursos Financieros

El grado de suficiencia o escasez y de racionalidad en el aprovechamiento de los recursos disponibles influye en diversa medida y forma sobre todas las variables determinantes de la cantidad y calidad de la educación. La importancia e inclusive el énfasis que se da en el planeamiento educativo a los aspectos económicos y financieros, interpretado con frecuencia como producto de un enfoque materialista de la educación, obedece a esta evidencia. Bastaría el aporte que el planeamiento pueda prestar al análisis, previsión, planteamiento y solución de los problemas económicos de la educación para justificar su necesidad y utilidad.

Un aspecto fundamental de la formulación del plan de educación es la determinación del volumen y la composición de las inversiones y gastos para el cumplimiento de las metas previstas. Ello supone un análisis cuidadoso de la situación actual en cuanto a la estructura del ingreso, estructura del gasto, y los costos.

1. Estructura del ingreso

Los pasos esenciales del análisis de las asignaciones a la educación son la identificación y clasificación de las fuentes de recursos, la evaluación de las posibilidades de aporte de cada fuente y del uso que se hace de cada una de ellas.

a. Para la identificación y clasificación de las fuentes de recursos pueden distinguirse los tres grandes sectores: público, privado y externo. En el sector público se incluirán los ingresos nacionales o federales, provinciales o estatales y los municipales o locales. Así mismo se determinará la forma en que tales fuentes realizan su aporte a la educación sea como gasto directo o transferencia de fondos. En el sector privado convendrá distinguir el sector empresarial del sector familiar. Las modalidades del aporte empresarial pueden tomar la forma de contribución voluntaria o compulsiva a las instituciones educativas, pago por servicios de investigación, educación o productos de las instituciones y crédito concedido bien sea en dinero o en ventas a plazo para la realización de inversiones. En cuanto al sector familiar habrá que distinguir los pagos por servicios de educación y las contribuciones

/voluntarias en

voluntarias en dinero, bienes o servicios. El sector externo incluye el aporte de los organismos internacionales y el derivado de los acuerdos bilaterales, distinguiendo la asistencia técnica, - difícil de valorar en forma tal que no desvirtúe las conclusiones del análisis -, las donaciones y los créditos.

b. Las posibilidades de contribución de cada fuente estarán en razón directa con el volumen total de sus recursos y en razón inversa del volumen y costo de la actividad desarrollada en otros campos. Con el fin de poder juzgar acerca de la utilización de las fuentes, es necesario estimar su capacidad de contribución, por los procedimientos que resulten más adecuados en cada caso.

c. El análisis de la utilización de las fuentes de recursos supone, en primer lugar, determinar en qué medida son aprovechadas las posibilidades de cada una y, en segundo lugar examinar los procedimientos seguidos para la obtención de recursos.

Ordenando la información disponible en un cuadro general de ingresos para la educación que muestre los aportes de las fuentes a los diferentes organismos, pueden obtenerse mediciones como las siguientes:

- esfuerzo financiero del país en favor de la educación, expresado por la relación del producto nacional bruto con los ingresos totales;
- contribución de cada fuente a la educación, expresada por la relación entre las posibilidades y el aporte efectivo;
- medida en que cada organismo obtiene recursos de cada fuente, expresada por la relación entre el aporte total de la fuente y el aporte que recibe el organismo.

Es necesario establecer un patrón de medida que permita juzgar objetivamente la calidad de la distribución de los recursos entre los diferentes organismos, de acuerdo con la fuente, la forma de contribución y el volumen de servicios que cada uno de ellos está prestando.

Las anomalías que surjan al hacer las mediciones referidas pueden ser explicadas por el análisis de los procedimientos utilizados para la obtención de fondos y los criterios por los que se rigen las fuentes para la asignación de recursos.

/Cuando se

Cuando se trata de analizar la utilización de las fuentes del sector público es necesario conocer los criterios explícita o implícitamente establecidos para determinar el volumen de las transferencias a los diversos organismos. Este estudio revelará, entre otras cosas, las presiones ejercidas por los diferentes grupos de poder, internos o externos al sistema.

En lo referente al sector empresarial es necesario estudiar aspectos como los siguientes:

- medidas legales que establecen la obligación de contribuir al sostenimiento de la educación. Estas medidas pueden frustrarse en sus efectos por imprecisiones que dificultan identificar la obligación, determinar el volumen de la misma y recaudar el aporte;
- las medidas legales que estimulan el aporte empresarial a la educación;
- las posibilidades de los organismos de la educación de vender productos o servicios a las empresas y los procedimientos seguidos al efecto;
- las posibilidades reales de los organismos de educación de utilizar gratuitamente servicios o productos proporcionados por las empresas. La falta de iniciativa de las instituciones educativas en la elaboración de proposiciones concretas para obtener este tipo de aporte limita en gran medida la utilización de esta fuente en la mayoría de los países;
- las posibilidades de los diferentes organismos educativos de utilizar las fuentes de crédito teniendo en cuenta el costo del dinero y su capacidad de endeudamiento.

En cuanto a los procedimientos para la obtención de recursos del sector familiar han de tenerse en cuenta tanto los criterios seguidos para la fijación de las tarifas de matrículas o pensiones en los diferentes niveles o ramas de la enseñanza, como las medidas establecidas para estimular el aporte familiar a los gastos de educación.

/A este

A este respecto conviene tener presente que la contribución familiar a la educación de acuerdo con sus posibilidades no está en contra del principio de igualdad de oportunidades, y que gratuidad de enseñanza no es sinónimo de igualdad de oportunidades.

Por lo que se refiere a las medidas para estimular la contribución familiar en dinero o en especie, son condiciones indispensables la calidad y eficacia de los servicios educativos, el conocimiento y apoyo por parte del público de los programas de acción y una labor de difusión sobre las formas de contribuir al desarrollo educativo.

Los procedimientos para obtener ayuda o crédito del sector externo están ordinariamente fijados por las entidades correspondientes. Lo más importantes será analizar hasta qué punto la ayuda o los créditos no han podido efectuarse o hayan sido limitados por la falta de proyectos específicos que llenen las condiciones requeridas.

2. Estructura del gasto

El segundo paso del análisis financiero será determinar el uso que de los recursos obtenidos hacen los diferentes organismos educativos. Ello significa examinar, en cada organismo, la distribución de los recursos entre los diferentes servicios, y, en cada servicio, la distribución de los gastos por concepto.

a. Distribución de gastos por servicios

El análisis de esta distribución supone la identificación de los servicios y de las cantidades asignadas a cada uno de ellos, el juicio acerca de la distribución y la explicación de sus causas.

Para la identificación de los servicios y gastos puede utilizarse una clasificación como la siguiente:

- administrativos, donde se incluirían todos aquellos gastos no directamente imputables a las actividades educativas propiamente dichas, tales como dirección, supervisión, administración de personal, administración presupuestaria, etc.
- culturales, vinculados o no con los servicios educativos, como bibliotecas, museos, fomento de bellas artes, fomento del deporte, etc.

/- asistenciales, como

- asistenciales, como servicios médicos, de alimentación, becas, transporte, etc. Aunque estos servicios están vinculados con los educativos deben ser estudiados separadamente por no constituir costo de enseñanza en estricto sentido y porque no suelen abarcar a toda la población escolar.

- educativos propiamente dichos, ésto es aquellos directamente vinculados con el funcionamiento de los diversos niveles y modalidades de la enseñanza.

Para juzgar la distribución de los gastos entre los diferentes servicios mencionados se requiere un patrón normativo que es preciso elaborar tomando en consideración el volumen de población atendida y las características propias de cada uno de estos servicios.

En primer lugar habrá que juzgar el equilibrio de los gastos entre los cuatro grandes grupos de servicios: administración, cultura, asistencia y enseñanza. La determinación de la norma es aquí más complicada por cuanto no existen patrones teóricos acerca de como debería distribuirse el gasto entre los diferentes grupos de servicios, esto es qué porcentaje de los gastos totales es adecuado idealmente para administración, cultura, asistencia, etc.

Para enjuiciar el gasto de administración deberán tenerse en cuenta tanto el tamaño del organismo como la composición de los servicios administrativos.

La importancia relativa que puedan tener los gastos en servicios culturales deberá ser evaluada en función del volumen y características de los grupos de población que atienden, del valor efectivo de los diversos programas y la medida en que los gastos culturales puedan afectar la atención de necesidades educativas más urgentes.

En cuanto a los servicios asistenciales la norma estará dada por la magnitud de las necesidades. El volumen de población atendida, cuyos ingresos familiares estén por debajo del mínimo de subsistencia, señala la magnitud que deberían tener los servicios asistenciales. Será preciso analizar no sólo lo adecuado del volumen de gastos en asistencia, sino si están efectivamente dedicados al grupo verdaderamente necesitado.

/El otro

El otro juicio, y tal vez el más importante dado el volumen de recur. que entraña, se refiere a la adecuada distribución de los gastos de enseñanza entre los diferentes servicios educativos. El patrón de medida debe estar en función del volumen de la población atendida y del costo relativo que se considere adecuado en cada servicio. El ideal sería disponer de costos standard para establecer las normas de distribución. En su defecto resultará útil acudir a comparaciones internacionales.

No será suficiente, para conocer la estructura del gasto, quedarse con la medida de su distribución . Es necesario buscar las razones por las cuales esta distribución se ha producido. Para ello será indispensable analizar los criterios que se emplean para la asignación de recursos a los diferentes servicios al elaborar los presupuestos. Cuando no existen normas de costo y la elaboración del presupuesto se hace sin la colaboración de los órganos operativos, la distribución resulta forzosamente arbitraria por tener que basarse en apreciaciones subjetivas y de carácter general y por dar lugar fácilmente a presiones por parte de algunos servicios para obtener mayores recursos.

b. Distribución de gastos por conceptos

En primer lugar habría que analizar la distribución de los gastos entre los diferentes conceptos que figuran en los presupuestos o cuentas de resultados, agrupados en servicios personales, servicios no personales, suministros (bienes fungibles), construcción, dotación (bienes durables). Los tres primeros constituyen los gastos de funcionamiento del servicio y los dos últimos los gastos de inversión.

No es posible señalar normas rígidas para una adecuada distribución por conceptos por cuanto ella depende de los procedimientos de prestación del servicio y de los programas de expansión del mismo. Será necesario, en cada caso, establecer un patrón de medida en función de los standards de prestación, o en su ausencia, de las normas de funcionamiento de instituciones educativas nacionales que se consideran aceptables, o de casos concretos de otros países.

Si la información de que se dispone es suficientemente detallada, se puede realizar el análisis, separadamente, de los gastos de inversión y de funcionamiento. En lo que se refiere a la inversión han de distinguirse los gastos de reposición y los gastos de ampliación de la capacidad instala-

/Para juzgar

Para juzgar acerca de la adecuada asignación para gastos de reposición no hay mejor patrón de juicio que la magnitud de las necesidades reales en materia de construcciones y equipo. Aparte del necesario análisis de costo de los tipos de construcción adoptados y de los precios de la dotación en relación con las condiciones del país, una idea de la adecuada asignación la dará el período de tiempo que, con la asignación prevista, se tardaría en cubrir las necesidades.

En relación con los gastos de ampliación de la capacidad instalada, el patrón de juicio viene determinado por la relación entre gastos de ampliación y gastos de funcionamiento y por la capacidad del sistema para atender la nueva instalación. La posibilidad de poner en servicio la nueva capacidad instalada puede medirse en términos reales por la disponibilidad de maestros que tiene el sistema educativo, y en términos financieros por el volumen de recursos que se asignan normalmente al servicio. Ello llevaría a comparar los diferentes tipos de inversión que pueden hacerse para ampliar la capacidad operativa y juzgar la efectividad de esta inversión, tanto desde el punto de vista del aumento de matrícula que pueda atender el servicio como de los recursos humanos y financieros que se requieren para su funcionamiento.

En los gastos de funcionamiento habrá que distinguir los gastos de administración, los gastos de mantenimiento y los gastos de enseñanza. Existen o pueden determinarse normas para relacionar los gastos de mantenimiento con el volumen de inversión realizada, que pueden servir para juzgar de la adecuada asignación. Los gastos de mantenimiento están o deben estar en proporción con el volumen de construcciones y equipos que tiene un servicio educativo y constituyen una parte de los costos fijos del mismo.

También los gastos de administración constituyen costos fijos del servicio y están en relación con el número de unidades operativas que el mismo tenga. No es posible señalar patrones de medida para juzgar de la adecuada relación entre costos fijos y costos variables constituidos por los gastos de enseñanza. Es necesario llegar al análisis de costos más a fondo para poder determinar si es adecuada o no la asignación para gastos de administración.

/c. Análisis de

3. Análisis de costos

El análisis y evaluación de los costos tiene como finalidad ejercer un control racional sobre los gastos e identificar los defectos de organización, procedimientos y medios empleados en el desarrollo de la actividad que puedan afectarlos.

El análisis de costos debe ser una actividad contínua de la administración educativa íntimamente ligada a los procesos de mejoramiento de organización y métodos.

A los efectos de realizar un diagnóstico de la situación educativa el análisis debe comprender la determinación de los costos promedios y sus desviaciones y de los componentes físicos del costo.

a) Costos promedios

La primera indicación sobre costos de funcionamiento del servicio puede obtenerse de las cifras promedio de rendimiento, costo por alumno año y costo por egresado, expresados por las relaciones entre matrícula y egresados, entre gastos de funcionamiento y matrícula y entre gastos de funcionamiento y egresados.

Una idea más precisa de la situación del servicio en cuanto a rendimiento y costos debe obtenerse analizando las desviaciones que con respecto a las cifras promedio se están dando en los diferentes establecimientos, zonas o regiones. El estudio puede hacerse por medio de una muestra, cuando la cantidad de establecimientos lo justifique.

En el caso de grandes desviaciones con respecto al promedio debe realizarse el análisis de las causas, que pueden ser diferencias en el costo de los factores humanos y materiales empleados en la prestación; diferencias en la organización de la enseñanza - grandes concentraciones o pequeños establecimientos - y en los procedimientos de trabajo; y factores ajenos al servicio que influyen en el volumen de matrícula, como por ejemplo, la dispersión de la población, actitud hacia la enseñanza, condiciones económicas, etc.

b) Componentes físicos del costo

Hasta aquí el análisis de costos se ha efectuado desde el punto de vista del producto de la educación y de la población escolar atendida.

/Para fines

Para fines de programación esto no basta y será indispensable efectuar otro análisis desde el punto de vista de la operación de los distintos servicios. Para ello será necesario identificar los diferentes tipos de unidades de prestación utilizadas, entendiéndose por tales aquellas que realizan el servicio completo. En educación primaria podrían distinguirse por ejemplo, unidades de prestación como escuelas unitarias completas, escuelas completas de 2, 3 o 4 aulas, escuelas graduadas de 6, 10 y 20 aulas. En educación secundaria podrían considerarse liceos o colegios de 6, 10 y más aulas, a horario completo, a medio tiempo, enseñanza por correspondencia, radio o televisión, etc.

Luego deberán identificarse las diferentes unidades operativas que componen la unidad de prestación. Debe entenderse por unidad operativa la que realiza un conjunto de actividades encaminadas a la obtención de un objetivo parcial del servicio, como la enseñanza de un grado o una materia, la administración, la biblioteca, laboratorios, talleres, etc.

El costo de cada unidad operativa se define en términos del volumen de trabajo expresado en horas/año, hombres/año, o la unidad que se considere más conveniente; del volumen de servicios no personales expresados en la unidad correspondiente a cada servicio recibido (telecomunicaciones, correo, luz, agua, etc.); y del volumen de bienes materiales consumidos por la unidad en el desarrollo de sus actividades en un período determinado.

La evaluación de los costos así determinados se hace en función de las normas ideales o establecidas sobre la utilización de los tres factores citados. Es aconsejable concentrar el análisis en el factor que realmente tenga importancia en el desarrollo de la actividad o que se sospeche está siendo peor utilizado. La comparación entre el volumen real de trabajo con el necesario en una conveniente distribución de matrícula o actividades señalará el despilfarro que del factor humano se esté haciendo.

/El análisis

El análisis financiero de la educación dejaría de cumplir su verdadero objetivo si se redujera a la simple descripción de la situación en cuanto a ingresos, distribución de los recursos y costos, como es el caso de muchos estudios de financiamiento realizados hasta el presente. Para la formulación de políticas de educación, en este análisis como en todos los restantes que supone el diagnóstico, lo importante es ubicar el problema dentro de la situación financiera nacional y del sector público, así como identificar y jerarquizar las causas que determinan la situación y las tendencias en cuanto a asignación y utilización de los recursos para la educación.

/CAPITULO IX

CAPITULO IX

ADMINISTRACION Y POLITICA DE EDUCACION

ADMINISTRACION Y POLITICA DE EDUCACION

Deliberadamente se ha dejado como último este aspecto de los análisis y evaluaciones indispensables para un adecuado planeamiento de la educación. La razón es que no hay ningún elemento o factor de la eficiencia de un sistema educativo que no esté influido para bien o para mal por las virtudes o por las deficiencias de la administración y la política corriente en materia de educación. Debería ser una norma para los planificadores el correlacionar siempre cada una de las deficiencias de la educación con su posible causa en el tipo de estructura administrativa y las características de las políticas educativas corrientes. Se trataría de examinar la administración educativa desde el punto de vista de su coherencia, su dinamismo, su capacidad técnica y operativa, sus recursos físicos y humanos, sus métodos de trabajo, así como de identificar el influjo que estas características puedan tener en las deficiencias cuantitativas y cualitativas de la educación y el grado en que dicha administración pueda ser en sí misma un obstáculo para un desarrollo educativo más satisfactorio. De poco o nada serviría el que la administración concibiera políticas y planes e intentara ejecutarlos, si ella misma no se pusiera en condiciones de llevarlas a cabo con eficiencia, mediante cambios en su espíritu, sus estructuras y sus métodos de actuación. Esta autoevaluación de la administración sobre su eficiencia ha de ser la culminación de todos los análisis antes mencionados. Por desgracia no es frecuente encontrarla ni en los diagnósticos ni en los planes que se formulan.

A. Análisis de la Eficiencia Administrativa

El análisis de la administración ha de efectuarse en tres planos: el de la estructura y distribución de las diversas funciones, la manera como se las realiza y los procedimientos administrativos propiamente dichos. Sin desconocer la importancia de estos últimos, se centra la atención en los dos primeros aspectos por su vinculación directa con el proceso de planeamiento de la educación.

/El análisis

El análisis de la estructura y dinámica de la administración educativa puede ser tan amplio y detallado como las condiciones de la investigación lo permitan, sin embargo parece conveniente concentrar la atención en las siguientes funciones fundamentales:

- la adopción de decisiones
- planeamiento y programación
- control y asesoramiento
- la administración de personal, y
- la administración presupuestaria.

1. Estructura de la organización

En un sentido amplio la organización está constituida por el conjunto de instituciones que, coordinada o independientemente, se ocupan de las actividades educativas de un país.

El análisis de la organización ha de comprender tanto la estructura general de la administración educativa como la estructura interna de cada una de las instituciones. Es necesario clasificarlas, determinar su grado de autonomía y la forma en que las diversas funciones se distribuyen.

Dadas la abundancia y variedad de estos organismos e instituciones un primer paso en todo análisis administrativo es su identificación y ordenamiento conforme a algunos criterios de carácter general. Entre ellos parecen ser los más importantes y frecuentes los que se enumeran a continuación:

- sector público o privado
- ámbito geográfico-político de la actividad (federal, estatal, provincial, local)
- sector de la educación atendida (niveles, ramas, etc.)
- función o funciones específicas cumplidas (función normativa, ejecutiva, de control o consultiva)
- importancia relativa medida por el volumen real de operaciones.

/Las características

Las características distintivas de toda organización están dadas por la existencia y la forma que adoptan las relaciones entre los distintos organismos que la componen. En tal virtud el segundo paso del análisis administrativo habrá de ser la identificación del grado de dependencia y coordinación existente en estos organismos educativos entre sí y con otras entidades que sin estar específicamente encargadas del sector educativo influyen en él.

Los campos en que más clara y frecuentemente aparece esta dependencia y coordinación pueden reducirse a los siguientes:

- campo normativo y de decisiones globales
- campo ejecutivo y de control
- campo financiero

En cada uno de estos campos, todo organismo - cualquiera sea su ubicación en la estructura administrativa - aunque posea el grado de autonomía exigida por la naturaleza concreta de las actividades que desarrolla, depende a su vez de otros. La finalidad de este análisis por consiguiente será determinar para cada organismo el grado de autonomía o dependencia que lo relaciona con otros colocados encima, debajo y a la par de él. Por ello convendrá identificar:

- el grado de libertad para definir objetivos y elegir medios de un organismo que señalará su grado de autonomía en lo normativo;
- la necesidad de rendir cuentas y estar sometido al control de las actividades que indicará la autonomía en lo ejecutivo de que realmente dispone la institución;
- la importancia de los recursos propios en relación con el volumen de gastos que evidenciará el grado de autonomía financiera del organismo.

Para completar este análisis se requiere considerar la existencia de una tradición de autonomía, reconocida por todos, para determinados organismos y la naturaleza y grado de influencia que sobre las actividades y decisiones ejercen los grupos de presión, tanto internos (cuadros de personal) como externos (derivados del interés político y popular por las actividades del organismo).

/En cuanto

En cuanto a la distribución de funciones será necesario conocer el grado y la forma en que están repartidas entre los diferentes organismos y entre sus diferentes unidades, identificar las razones que han conducido a la distribución actual y determinar la forma en que las funciones deberían estar o podrían ser redistribuidas.

Con esta información es posible elaborar un primer organigrama descriptivo de la administración de la educación que muestre las relaciones con el exterior y las líneas de dependencia y comunicación internas.

2. Dinámica de la organización

Por dinámica de la organización se entienden las modalidades que revisten los procesos a través de los cuales se realizan las diferentes funciones.

a. La adopción de decisiones

Las decisiones en materia educativa se extienden desde el plano general de la determinación de los objetivos de la educación, los cambios en las estructuras, la asignación de recursos financieros, hasta las decisiones de un director de escuela que determina las modalidades de utilización de los recursos de una institución, pasando por toda una serie de decisiones que se realizan en todos los niveles de la administración, como consecuencia de la asignación de responsabilidades y la delegación de autoridad. Para fines de análisis, por lo tanto, conviene distinguir tres niveles de decisión: el que se relaciona con la fijación de la política nacional de educación, el nivel intermedio en que se adoptan decisiones para implementar la política nacional y el nivel más concreto de carácter operativo de las decisiones corrientes necesarias para la buena marcha de los servicios.

Será necesario examinar hasta qué punto se confunden en la práctica estos tres niveles, y la medida en que estén fijado los poderes de decisión en forma precisa y explícita para cada uno de los niveles jerárquicos. Puede ocurrir, por ejemplo, que un organismo responsable de las decisiones de políticas al más alto nivel, mezcle sus atribuciones con decisiones de implementación e incluso operativas y que termine por descuidar sus responsabilidades propias.

/Por otra

Por otra parte, es necesario evaluar la capacidad de la administración para asegurarle racionalidad al proceso de adopción de decisiones y la debida participación de los sectores interesados en la educación. La racionalidad se manifiesta en la existencia de mecanismos y procesos que permitan adoptar las decisiones con conocimiento de causa, de acuerdo con criterios objetivos. La participación se asegura en la medida en que se encuentra institucionalizada, mediante la inclusión de los representantes de los sectores interesados en los organismos encargados de formular las políticas y en la medida en que existan los canales adecuados para la intervención de la opinión pública.

b. Planeamiento y programación

El planeamiento comprende tanto el proceso de investigación y previsión necesario para incrementar la capacidad y mejorar la calidad de las decisiones como el proceso de programación para implementar las decisiones adoptadas. De ello se desprende que el planeamiento ha de ser una función permanente de la administración y ha de realizarse, aunque en grado y con alcance diferentes, en todos los niveles de la administración educativa.

Planificar la acción en el campo educativo significa fundamentalmente evaluar situaciones existentes, determinar objetivos, fijar metas, seleccionar medios y definir las normas para su empleo y estructurar programas y proyectos de acción. Importa,por consiguiente, examinar la forma en que se distribuyen las actividades de planeamiento en el conjunto de la administración educativa, así como el sistema de comunicación entre los organismos que dictan la política, programan la acción, la ejecutan y evalúan. Una distribución adecuada de las tareas de planificación puede esterilizarse si no hya una sincronización de todas ellas que permita cumplir con todas las etapas necesarias en el tiempo señalado.

c. Control y asesoramiento

La función de control y asesoramiento se realiza en aspectos y por organismos diversos en todos los niveles de la administración educativa. Sin embargo, el papel fundamental que en esta función le corresponde a la supervisión escolar y el grado de institucionalización que la caracteriza, sugieren la conveniencia de concentrar en ellas los análisis.

/En el

En el campo educativo la supervisión cumple tres funciones. Una función de control y evaluación, una de orientación y asesoramiento y una tercera de enlace y canal de comunicación de los establecimientos educativos entre sí y de éstos con los órganos administrativos correspondientes.

La primera función está destinada, de una parte, a asegurar el cumplimiento de las normas establecidas para el buen funcionamiento de las instituciones y la utilización racional y óptima de los medios disponibles y, de otra, a evaluar los resultados obtenidos.

El asesoramiento tiene por objeto contribuir al mejoramiento contínuo tanto de las técnicas docentes como de la organización del trabajo escolar.

La tercera función la cumple la supervisión en un doble sentido: como medio de transmisión e interpretación de las políticas y medidas adoptadas por los organismos competentes y como fuente de información acerca de los problemas y necesidades de la educación a nivel local para los organismos encargados del planeamiento y los responsables de las decisiones.

En consecuencia con lo anterior debería analizarse tanto el grado en / que las funciones citadas se llevan a cabo como las razones de su parcial o deficiente cumplimiento. Las deficiencias pueden provenir de una o varias de las causas siguientes:

(i) Organización inadecuada del sistema de supervisión. A este respecto las fallas suelen originarse en una definición imprecisa de funciones en los diversos campos y niveles de la supervisión y en deficiencias en cuanto a coordinación del proceso. A esto hay que añadir la inadecuada asignación de sede a los supervisores.

(ii) Insuficiencia de cantidad Aunque la suficiencia en cuanto a cantidad de supervisores es un concepto relativo, existe un límite mínimo de la misma que debe darse para que tenga vigencia la función. Este mínimo habrá de determinarse teniendo en cuenta el volumen de matrícula, la cantidad de docentes, el número de establecimientos y las características de su repartición geográfica. Por otro lado, la escasez de supervisores puede verse agravada por una inadecuada distribución de los mismos.

/(iii) Niveles

(iii) Niveles deficientes de capacitación profesional específica. Las funciones antes señaladas a la supervisión indican que los supervisores deben poseer una competencia profesional que va más allá de la capacitación pedagógica del docente. Aunque en una primera etapa los sistemas educati- de hecho han cubierto las necesidades de supervisores apelando a los docentes más destacados, en la actualidad la supervisión se ha convertido en una actividad especializada que exige rasgos personales y características de preparación específicos. Será indispensable analizar las condiciones profesionales del cuerpo actual de supervisores y los pasos efectivos que se han dado para especializar la función en el futuro.

(iv) Insuficiente asignación de medios para el desempeño de la labor. Aún cuando el número de supervisores y su preparación puedan considerarse adecuados, la carencia de medios para el desempeño de su labor impiden o dificultan la acción. Esta carencia puede manifestarse en falta de medios de transporte, viáticos insuficientes, instrumentos de trabajo inapropiados, etc.

(v) Procedimientos inadecuados de supervisión. Los procedimientos de supervisión incluyen las diversas modalidades que revisten las actividades de control, asesoramiento y comunicación. Aunque en la realización de todas estas funciones el papel más importante lo ha de desempeñar la capacidad de iniciativa y de innovación del supervisor frente a situaciones concretas, han de existir normas explícitas que constituyan un marco adecuado para el ejercicio de la actividad. La identificación de los procedimientos permitirá reconocer su grado de anacronismo y rigidez y la pobreza en cuanto a combinación inteligente de procedimientos variados.

(vi) Enfasis excesivo en alguna de las funciones. Este énfasis puede obedecer a dos causas principales. En primer lugar, la interpretación dada al concepto del supervisor que puede variar entre los extremos, ambos improcedentes, del fiscalizador y del simple consejero. Una segunda causa, puede ser la imposibilidad de cumplir todas las funciones por las deficiencias de organización, cantidad, preparación, medios y procedimientos a que antes se hizo alusión.

d. Administración de personal

Es por demás evidente la importancia que en el proceso de planeamiento reviste el análisis de la administración de personal. El volumen de este personal, el papel capital que el mismo desempeña en la eficiencia de los servicios educativos y el hecho de que la educación es uno de los sectores ocupacionales que requieren mayor proporción de recursos humanos de alto nivel, hacen de la administración de personal una función compleja y exigente. El fin de la administración del personal es asegurar que los servicios educativos cuenten con la cantidad, composición y calidad de recursos humanos indispensables para su desarrollo, así como obtener la mejor utilización y el mayor rendimiento de los mismos.

De acuerdo con lo anterior, los aspectos que parecen exigir la mayor atención en el análisis de la administración son los siguientes: el sistema de clasificación de cargos, la incorporación de nuevo personal, el adiestramiento, las promociones y traslados, el control del rendimiento y las remuneraciones y estímulos. Al efectuar el análisis no han de perderse de vista las connotaciones diferentes que presenta la administración de personal según se trate del personal docente o del personal de la administración propiamente dicha.

(i) La condición básica para una buena administración de personal de los servicios educativos es determinar las características y el nivel de los diferentes empleos en función de requerimientos presentes y previsibles. Las funciones y responsabilidades en cada caso determinarán las capacidades y aptitudes individuales necesarias y esenciales para el desempeño de los diversos cargos, que se sintetizan en los perfiles profesionales.

(ii) En cuanto a la incorporación de personal, las necesidades vienen dadas por las metas de extensión de los servicios educativos fijadas en los planes o la expansión previsible de los mismos, así como por las vacantes por jubilación, muerte o retiro o los cambios en la composición del personal actual que resulten necesarios. Corresponde a la administración de personal realizar el proceso de reclutamiento que permita satisfacer estas necesidades en las condiciones previstas y en el

/tiempo oportuno

tiempo oportuno. Por consiguiente habrán de evaluarse los procedimientos empleados para el anuncio de los cargos, la selección de candidatos y los nombramientos. Importa examinar tanto la bondad intrínseca de los procedimientos medida por su funcionalidad y simplicidad, como la ingerencia perturbadora que sobre el proceso de selección y nombramiento puedan tener sectores externos de presión o criterios que no sean precisamente los de satisfacer eficazmente las necesidades.

(iii) Las exigencias crecientes que se le plantean a la administración educativa en cuanto a tecnificación y eficiencia de sus servicios de un lado y, por otro, la dificultad de reclutar personal con la preparación específica para las diversas funciones, hacen necesario incluir entre las actividades de la administración del personal el adiestramiento de sus propios cuadros. El objeto del análisis, en este caso, será la existencia y eficacia de los sistemas empleados para capacitar y perfeccionar al personal.

(iv) El sistema de promociones y traslados es el instrumento de que se vale la administración educativa para asegurar la movilidad indispensable del personal con fines de eficiencia de los servicios y de fomento de una carrera profesional. Deberán examinarse cuidadosamente los criterios y normas existentes para las promociones y traslados así como el grado en que se equilibran las necesidades del servicio con las garantías de estabilidad y los derechos profesionales de los funcionarios.

(v) El análisis de la administración del personal sería incompleto sin el estudio del sistema de remuneraciones y la política de estímulos. No es el caso referirse aquí a todas las implicaciones de este problema. Conviene identificar el organismo o autoridad que decide sobre el monto y escala de remuneraciones así como determinar la participación que en las decisiones tengan los gremios interesados.

Por otra parte será necesario evaluar los criterios utilizados para fijar las remuneraciones que, de modo general, han de tener en cuenta los perfiles profesionales, tiempo de servicio, el mercado profesional y el costo de la vida. Puede ser útil comparar la escala de remuneraciones con categorías ocupacionales similares en cuanto a nivel de preparación y de responsabilidad.

/Las remuneraciones

Las remuneraciones habrán de evaluarse no solamente teniendo en cuenta los salarios netos sino también compensaciones especiales por lugar de trabajo, responsabilidad, cargas familiares, etc y los beneficios accesorios de asistencial social.

(vi) Finalmente, hay que comprobar la existencia de algún método o sistema de control y evaluación del rendimiento de los funcionarios. Un sistema racional debería basarse en criterios de evaluación explícitos y objetivos, y contemplar los mecanismos que garanticen la defensa de los derechos del funcionario.

e. La administración presupuestaria

En el análisis de la administración educativa el examen del sistema presupuestario ocupa un lugar excepcional. Su importancia radica en el hecho de que la escasez de los recursos disponibles para la educación puede ser agravada por las deficiencias en los procesos de preparación, ejecución y control del presupuesto. Las fallas en estos procesos acarrean consecuencias, visibles en muchos países, que afectan todos y cada uno de los factores de eficacia de la administración educativa y, más aún, del buen funcionamiento del sistema escolar. Piénsese por ejemplo, en los efectos perniciosos de una inadecuada asignación de fondos que conduzca a la paralización de servicios en marcha, de los retrasos en el pago de salarios, de criterios erróneos para la autorización del gasto que impiden disponer a tiempo de materiales de enseñanza, etc.

Si estas deficiencias son ya suficientemente graves en la marcha normal de la administración educativa, lo son todavía más cuando se intenta instaurar un proceso de desarrollo planificado de la educación. En este caso las deficiencias de la administración presupuestaria pueden anular en su propia base el esfuerzo de programación de la acción para alcanzar determinados objetivos.

El proceso de la administración presupuestaria debe ser analizado en los tres aspectos fundamentales de elaboración, ejecución y control del presupuesto.

(i) La elaboración de los presupuestos supone fundamentalmente conjugar las estimaciones de necesidades con la asignación de fondos. Ello

/implica que

implica que deben ser analizados el proceso seguido para determinar las necesidades y los criterios empleados para realizar el ajuste entre éstas y los recursos. Un proceso adecuado de estimación de necesidades exige la participación de las diversas unidades ejecutoras implicadas y un mecanismo adecuado para revisarlas y compatibilizarlas entre sí y con las previsiones de los planes de educación.

(ii) En términos generales, la ejecución del presupuesto se centra en el sistema de autorización de pagos, giros, transferencias, etc. Los sistemas pueden ser muy variados. Sin embargo, cualquiera sea el procedimiento empleado debe ser analizado desde los siguientes puntos de vista: fidelidad, en el sentido de que los gastos sean consecuentes con las previsiones presupuestarias; diferenciación de los procedimientos de acuerdo con la naturaleza del gasto; y agilidad en los trámites para que los mismos no constituyan un obstáculo de la ejecución.

(iii) El control presupuestario tiene consecuencias que pueden ir más allá del simple registro contable y la comprobación fiscal de los gastos. En efecto un buen sistema de control presupuestario es uno de los instrumentos más idóneos, para evaluar la eficiencia de la administración educativa en cuanto al cumplimiento de objetivos y programas de acción, la utilización de los medios y el rendimiento real de los servicios. En consecuencia deben realizarse tres tipos de control, a saber, el control de cumplimiento de programas, el control de gastos y el control de costos.

Por otra parte, el control implica tanto el proceso contínuo de comprobación de la eficiencia de los diversos gastos como la evaluación final de la ejecución total del presupuesto, que pueda servir de experiencia para el mejoramiento del proceso presupuestario en períodos ulteriores.

/B. La Evaluación

B. La Evaluación de las Políticas Vigentes

La situación educativa que presenta un país en un determinado momento es, en último término, el resultado de las políticas implícita o explícitamente adoptadas en el pasado con respecto a la educación. Es necesario tratar de identificar los principios de política que han originado la acción total o parcial en materia educativa, para poner en evidencia su validez, incongruencia o su caducidad. El examen revelará hasta qué punto la inexistencia de tales políticas o su falta de objetividad, coherencia y continuidad hayan podido ser el factor de las deficiencias diagnosticadas en la situación educativa, así como en qué aspectos dichas políticas no han reflejado los cambios ya operados o en proceso de operarse en la realidad social del país. Es esta evaluación de las políticas educativas del pasado reciente y de sus efectos la que en definitiva ayudará a identificar la índole y medir la intensidad de los cambios por operar en la manera de enfocar y conducir el desarrollo educativo nacional.

Por otra parte, el proceso de planeamiento se instaura dentro de una administración educativa en marcha. No se opera en el vacío ni parte de un cero. Coherentes o desarticuladas, bien o mal orientadas, eficaces o no, existen acciones y reformas en marcha de cierta envergadura, en que se invierten recursos relativamente cuantiosos y se utiliza la asistencia técnica y financiera externa. En ausencia de un proceso sistemático de planeamiento todas esas acciones se han concebido de modo aislado y se han comenzado a ejecutar sin programación adecuada. Es necesario identificar tales acciones en marcha - campañas de alfabetización, de construcciones escolares, de distribución de libros de texto, de alimentación escolar, etc., etc., -, su volumen de operación y sus resultados, para incorporarlas con la funcionalidad y las modificaciones del caso dentro de cuadro coherente de metas y acciones del plan integral de educación. Será ésta la oportunidad para analizar y evaluar en todas sus modalidades y fuentes la actual asistencia técnica y financiera externa para la educación y evaluar su eficacia en términos de las prioridades, objetivos y metas del plan.

/Es este

Es este análisis el que permite realizar una de las operaciones más importantes del planeamiento de la educación, a saber, la incorporación dentro del plan, sin solución de continuidad pero con las modificaciones aconsejables, de las políticas y acciones concebidas y puestas en ejecución antes de instaurarse en el respectivo país el proceso sistemático de planeamiento.

/TERCERA PARTE

PARTE TERCERA

LA FORMULACION DEL PLAN DE EDUCACION

Capítulo X - ASPECTOS GENERALES DE LA PROGRAMACION

Capítulo XI - IDENTIFICACION DE OBJETIVOS, METAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

Capítulo XII - CALIFICACION Y CUANTIFICACION DE LOS MEDIOS E INSTRUMENTOS

Capítulo XIII - LA PROGRAMACION ESPECIFICA DE LOS DIVERSOS NIVELES Y MODALIDADES DE LA EDUCACION

Capítulo XIV - LA ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

CAPITULO X

ASPECTOS GENERALES DE LA PROGRAMACION

ASPECTOS GENERALES DE LA PROGRAMACION

1. El Objeto de la Programación

Si el diagnóstico ha sido cuidadosamente efectuado, se tendrá un conocimiento cabal de la situación actual de la educación, de los factores que aisladamente y en combinación la determinan y de lo que cabe esperar de la misma en el futuro de acuerdo con las tendencias de evolución observadas. Se habrán evaluado la situación y las tendencias a la luz de los preceptos sobre obligatoriedad escolar, de la demanda social de educación y de los requerimientos de formación general y especializada para propósitos del desarrollo económico y social y de normas sobre niveles razonablemente exigibles de productividad y de calidad. Corresponde entonces emprender la compleja labor de trazar un plan de duración y contenido precisos para actuar de modo sistemático sobre la situación presente y hacerla evolucionar en el sentido definido en los patrones normativos que se utilizaron para evaluarla.

No hay fórmulas o modelos que permitan de modo fácil, directo y automático definir la acción que ha de emprenderse frente a una situación educativa determinada, aún suponiendo que se cuente con un diagnóstico preciso de las necesidades educativas por satisfacer y de las deficiencias del sistema educativo en su configuración actual. La programación constituye un ejercicio complejo de raciocinio, proyección y cálculo en el que, mediante aproximaciones sucesivas y yuxtaposición de medios alternativos, se llega a establecer un modelo "óptimo" de desarrollo de la educación, durante un período de tiempo determinado, teniendo en cuenta las limitaciones que imponen:

- La situación educativa de que se parte y los diversos grados de posibilidad de alterar su dinámica interna;
- Las circunstancias generales de orden socioeconómico y sus efectos limitativos o estimulantes sobre la educación;
- Los recursos financieros de que será dado disponer; y
- El tiempo necesario para poder contar con los recursos humanos y físicos indispensables.

/Los elementos

Los elementos que intervienen en la programación son los mismos a que se hizo mención a propósito del diagnóstico y de los análisis que éste supone. La diferencia está en que, mientras en el diagnóstico los aspectos y cifras relativas a los sistemas de educación se toman como "datos" y son objeto de evaluación, en la programación los mismos son objeto de proyección y decisión. Así, por ejemplo, los tipos de coeficientes o índices que en el diagnóstico se emplean como "indicadores" de situación son los mismos que luego se usan en el plan para fijar las metas. Los criterios o patrones normativos que se utilizan en el diagnóstico para juzgar la situación presente son los mismos que se emplean en la programación para establecer los objetivos y las metas del plan de educación. Esos criterios o patrones normativos son los que articulan la etapa del diagnóstico con la de programación y aseguran que las dos se operen sin solución de continuidad. Dado que en capítulos anteriores se trató ya lo referente tanto a los análisis y previsiones indispensables para un adecuado planeamiento de la educación como a los criterios normativos, en esta parte se abordarán solamente algunos aspectos formales y más específicos de la programación.

En el proceso de programación es conveniente diferenciar por lo menos tres fases:

- una primera en que los encargados del planeamiento, a la vista de las conclusiones del diagnóstico, elaboran esquemas alternativos de planes generales, con combinaciones diferentes de metas, plazos, requerimientos y recursos financieros y hacen explícitas las consecuencias que se derivarían de la adopción de cada una de las alternativas;
- una segunda fase en la que se someten las alternativas a análisis y selección por parte de los responsables de las decisiones en materia educativa; y
- una tercera fase en que se procede a estructurar en detalle el plan que implementa la alternativa elegida.

/Estas fases

Estas fases son absolutamente indispensables, si se quiere sentar sobre una base firme la labor de formulación del plan y contar por anticipado con la posibilidad de su adopción. Sobre todo a propósito de la segunda fase se establece un diálogo fructífero entre planificadores y ejecutivos, entre técnicos y políticos y se evita el distanciamiento inconveniente y erróneo entre técnicos que preparan "un plan" que juzgan definitivo, y ejecutivos que no lo toman en consideración o lo cambian o reestructuran.

2. Los Plazos en el Plan de Educación

El planeamiento de la educación implica la determinación de metas y el ordenamiento de acciones a corto, mediano y largo plazo. La duración de estos plazos variará en función de las circunstancias especiales de cada país. Sin embargo existe consenso en que, dada la índole de los procesos educativos, el plan de educación debe encuadrarse en una perspectiva de tiempo no menor al que requiere el proceso educativo completo.

Los tres plazos antes mencionados no constituyen tres planes sino tres niveles de detalle operativo, decreciente a medida que estos plazos se alejen del momento inicial de ejecución del plan. Estos tres plazos se apoyan mutuamente aunque en diversa forma. El más alejado, proporcionando la orientación; el más cercano, echando las bases sobre las que han de operar los plazos siguientes. Sin embargo, con el transcurso del tiempo las previsiones concebidas para plazos medianos y largos han de ganar en detalle hasta adquirir las mismas características operativas del plan a corto plazo.

El contenido del plan de educación en cada uno de los plazos tiene características propias en cuanto al detalle y al énfasis en determinados aspectos.

A corto plazo ha de concentrarse la atención en la supresión de las deficiencias institucionales que ocasionan las pérdidas anormales del sistema y en la preparación de las infraestructuras que han de permitir el mejoramiento y expansión crecientes y sistemáticos previstos en los objetivos y metas del plan total.

En primer lugar ha de lograrse la utilización óptima de los recursos humanos, materiales o financieros disponibles.

/En segundo

En segundo lugar debe ser cubiertas las deficiencias existentes en la prestación en lo que se refiere a personal y elementos materiales, buscando eliminar, en lo posible, las diferencias cualitativas y cuantitativas de carácter regional o por zona.

En tercer lugar han de realizarse las inversiones necesarias para los primeros años del período siguiente y preparar el personal requerido por tales inversiones.

La programación para el corto plazo debe ser completa e ir acompañada de una mejora en la organización y procedimientos administrativos de trabajo que permita la consecución de las metas previstas. Debe primar en la mente del programador la idea de hacer más eficientes los servicios actuales y mejorar la capacidad operativa de los mismos antes de iniciar la expansión. En la programación a corto plazo los servicios han de quedar definidos en todos sus detalles y los programas de acción deben incluir la elaboración del presupuesto.

A mediano plazo ha de preverse el incremento y consolidación de las acciones emprendidas en el corto plazo para aumentar la capacidad operativa de la administración, mejorar los índices de rendimiento y costos, etc. En este período, el crecimiento del sistema ha de comenzar a operarse de modo sistemático de acuerdo con las tasas requeridas para la obtención de los objetivos finales del plan. Han de entrar en plena operación las reformas del sistema escolar y de su administración para las cuales se señalan pasos preparatorios y se establecen los factores de eficacia en el corto plazo. No es necesaria una definición tan detallada de las acciones como para el corto plazo.

Las previsiones para el último período del plan son por naturaleza de carácter general y su papel consiste en servir de orientación para la programación a corto y mediano plazo y para, en su oportunidad, contar con un marco de referencia que permita evaluar los resultados de la acción en el mediano plazo.

Una buena práctica de planificación que asegura continuidad al proceso, es evaluar al término del mediano plazo los resultados obtenidos y con esta base elaborar un plan, nuevamente a largo plazo, en el que el último período previsto en el plan anterior se convierte en el plazo intermedio del nuevo.

3. Plan, Programas y Proyectos

Suele hacerse una distinción entre "planeamiento" y "programación". La cuestión terminológica no importa mucho, pero sí el sentido de la distinción y su utilidad para fines operacionales. El "planeamiento" consistiría en trazar el cuadro general de objetivos, metas, instrumentos y recursos, vale decir, los grandes lineamientos y direcciones de la política para el desarrollo de la educación en su conjunto. La programación sería la previsión y el ordenamiento detallado de la acción para ejecutar tal política en sus diversos objetivos, aspectos y elementos. La expresión del "planeamiento" sería el plan general de educación; el resultado de la "programación" serían los programas, subprogramas y proyectos, encuadrados funcionalmente dentro del plan general.

La división del plan en programas, subprogramas y proyectos tiene como finalidad sistematizar la tarea de programación al mismo tiempo que definir las diversas unidades administrativas responsables de la ejecución.

No pueden ni deben ser criterios rígidos los que se utilicen para realizar la subdivisión. Lo fundamental es obtener una distribución adecuada del trabajo de programación y la mayor claridad posible en la presentación de los programas. La división permite informar con mayor detalle tanto al público como a los diferentes niveles de la administración sobre las características especiales de cada programa y de los diversos propósitos de la acción educativa, consiguiendo más fácilmente el apoyo para dichos propósitos y la coordinación con otros programas del sector educación o de otros sectores.

Un ejemplo típico de subdivisión sería tomar como programa la educación primaria de un país, como subprograma la educación primaria de una provincia y como proyecto una escuela o un núcleo escolar específico.

a. Criterios aplicables

De modo general, la diferencia entre los conceptos de programa, subprograma y proyecto estaría dada por distintos grados de concreción. Son tres fundamentalmente los criterios que pueden combinarse para la determinación de los programas, subprogramas y proyectos del plan general de educación.

/.-El criterio

- El criterio técnico en que la división se haría en función de los diferentes niveles, ramas, modalidades o aspectos especiales del sistema educativo.

- El criterio administrativo en que la subdivisión se establecería de acuerdo con las respectivas unidades responsables de la ejecución.

- El criterio geográfico en que predominaría la consideración de distribución geográfico-política de la actividad educativa.

Si la división en programas del plan de educación se hace de acuerdo con una distribución geográfica de la actividad educativa, lo que podría ser lógico en países de estructura federal, la división en subprogramas tendrá que hacerse en función de los niveles y ramas de la enseñanza. Si por el contrario, la división en programas se hace por niveles de enseñanza es necesario recurrir a la división geográfica para la división en subprogramas y proyectos, teniendo en cuenta que para cada una de las subdivisiones adoptadas debe existir o crearse la unidad responsable de la ejecución.

b. Problemas específicos de la formulación de proyectos

Algunas consideraciones especiales merece el problema de la determinación de los proyectos. En primer lugar es necesario referirse a la doble interpretación que puede darse al término proyecto. Una de las interpretaciones es la que se ha dado en los párrafos anteriores en el sentido de la subdivisión menor y más concreta de la programación. Esta interpretación presupone que todo plan de educación ha de traducirse y ejecutarse a través de proyectos. La otra es la que concibe el proyecto como la programación de la acción en un sector o aspecto estratégico para el desarrollo educativo y el desarrollo económico y social. Es éste el sentido atribuido a los proyectos en los acuerdos de ayuda externa para la educación. Sobra advertir que los dos tipos de proyecto cumplen una función necesaria, el uno dando concreción a todas las acciones que implican el cumplimiento de objetivos y metas del plan de educación y el otro concentrando determinados esfuerzos en aspectos estratégicos y de efecto multiplicador sobre el desarrollo educativo.

/A veces

A veces se plantea una falsa oposición entre planificación global y planificación entendida como suma de proyectos. Sin embargo, en principio, son inconcebibles tanto una programación global cuya operatividad no se asegure a través de proyectos, como proyectos que no justifiquen su valor estratégico dentro del conjunto de necesidades del respectivo sector del desarrollo. Lo que sí puede ocurrir es que en una primera etapa de la planificación en la que no se dan todavía las circunstancias para una efectiva planificación integral, resulte necesario concentrar la acción en unos cuantos proyectos impulsores del desarrollo. Pero aún en este caso, y dentro de los límites de la información disponible, es indispensable contar con una imagen de conjunto de la situación y problemas del sector educativo que permita definir el papel que cada proyecto va a desempeñar y el tipo de efectos que se esperan del mismo.

c. Requisitos de la formulación de proyectos

Los proyectos de educación, cualquiera sea la acepción que se le dé al término, pueden referirse a un aspecto que afectará a todo el desarrollo educativo como en el caso de un proyecto de investigación y experimentación; o a un aspecto que incide sobre todo un nivel o tipo de enseñanza como sería un proyecto de elaboración y distribución de textos, para la educación primaria; o al desarrollo educativo de una zona o localidad determinada como sería un proyecto para desarrollar un núcleo escolar; o a una institución singular como sería un proyecto de instalación de una escuela de ingeniería textil, etc. En todos estos casos, a pesar de las diferencias, los proyectos presentan tres características comunes: se refieren a aspectos parciales, constituyen una unidad de operación por su objetivo y características concretas y exigen unidad de dirección, control y evaluación específicas.

En consonancia con lo anterior en todo proyecto han de especificarse los elementos siguientes:

- objetivo y metas en términos de campo concreto de la actividad, necesidades por satisfacer, volumen de población escolar que se beneficiará y producto del proyecto;
- período de duración y etapas intermedias de ejecución;

/-recursos físicos,

- recursos físicos, humanos y financieros necesarios;
- presupuesto del proyecto;
- unidad responsable de la ejecución; y
- ubicación de la acción.

En cuanto a este último elemento deben tenerse en cuenta básicamente los estudios de carácter local por los que han de quedar claramente establecidas:

- la demanda real y potencial de educación definida por la población y sus posibles variaciones y los egresados de niveles previos,
- las necesidades específicas de formación de recursos humanos derivadas de las actuales características socioeconómicas del área y de proyectos específicos de desarrollo en marcha o en vías de establecerse;
- confluencia de circunstancias que favorecen o dificultan la construcción y funcionamiento de los establecimientos que constituyen el proyecto como existencia de materiales, vías de comunicación, energía, agua, etc.

Lógicamente la justificación del proyecto viene definida por el papel efectivo que cumpla dentro del contexto de las necesidades educativas, nacionales y regionales, a las cuales responde el programa del cual forma parte. Así mismo su eficacia dependerá del grado de coordinación con los otros proyectos del programa o sectores que sean paralelos.

4. Las Operaciones Fundamentales en Programación

No es posible establecer normas de aplicabilidad general y menos aún recetas minuciosas sobre cómo proceder para formular un Plan de Educación y qué contenido darle. Sólo se pueden señalar los tipos de operación que es necesario efectuar y los elementos mínimos de la educación que han de ser objeto de decisión. La formulación de un plan es una labor práctica que se realiza a la vista de situaciones y necesidades concretas y cuidadosamente diagnosticadas, de unos recursos disponibles o previsibles y mediante procesos administrativos técnicos y políticos que adoptan formas muy diferentes según el caso.

/Sin embargo

Sin embargo, hay ciertos aspectos formales inherentes a la naturaleza misma del método programático y que son a los que se alude en los capítulos siguientes. Estos aspectos son:

- la formulación explícita de los objetivos de desarrollo cultural, social y económico a cuya obtención contribuirá el plan sectorial de educación;
- la definición explícita de los objetivos específicos de orden educativo que se persiguen;
- la traducción de los objetivos en metas de resultados y de extensión de los servicios educativos;
- la identificación de los cambios institucionales necesarios para el cumplimiento de los objetivos y las metas;
- la calificación y cuantificación de los requisitos físicos, instrumentales y de personal indispensables para el cumplimiento de las metas y los cambios institucionales;
- la estimación del costo y de las disponibilidades de recursos para la ejecución de las acciones contempladas en el plan;
- y, finalmente, las previsiones relativas a la organización de la acción y la distribución de responsabilidades en la implementación, ejecución, control, coordinación y evaluación del plan.

/CAPITULO XI

CAPITULO XI

IDENTIFICACION DE OBJETIVOS, METAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

IDENTIFICACION DE OBJETIVOS, METAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

1. La Formulación de Objetivos

Los objetivos expresan las necesidades y propósitos a que el plan de educación responde y, por lo tanto, la índole y dirección del esfuerzo que el mismo presupone. Han de formularse en términos tanto de las finalidades de orden cultural, social y económico que se persiguen como del resultado específicamente educativo.

Lo anterior significa que en el plan de educación ha de establecerse un doble tipo de objetivos: (a) los que surgen como resultado del análisis y la reflexión sobre el papel que le corresponderá desempeñar a la educación, globalmente y en sus diversos niveles y aspectos, en relación con los objetivos y acciones del plan nacional de desarrollo, tendientes a elevar los niveles de vida de la población, a incrementar las tasas de crecimiento, lograr cambios de estructura de la economía, y acelerar la evolución y los cambios sociales; y (b) los que traducen los anteriores en objetivos más concretos y específicos de desarrollo educativo que se relacionan con el producto necesario de obtener del sistema de educación.

a. Los objetivos de carácter cultural, social y económico

La formulación de objetivos sociales, culturales y económicos del plan se facilita y adquiere la funcionalidad debida, cuando se la efectúa como parte y como consecuencia del proceso más amplio de fijación de los objetivos de un plan general de desarrollo nacional.

La articulación del plan de educación con el plan general de desarrollo es indispensable y adquiere su sentido más concreto al nivel de la fijación de metas y al nivel de la asignación de recursos financieros, pero debe ser siempre consecuencia de la articulación más sustancial y necesaria al nivel de la fijación de los objetivos del desarrollo nacional.

Cuando se examinan los planes de educación formulados en algunos países, se observa que se ha prescindido por completo de la determinación de tales objetivos o que ella se ha reducido a la formulación literaria y convencional de principios o aspiraciones genéricas. Por otra parte,

/muchos planes

muchos planes generales de desarrollo incluyen, a propósito de los llamados "sectores sociales", un "capítulo" de educación, yuxtapuesto y añadido a los restantes, sin que aparezca de modo claro la relación del plan de educación con los objetivos y necesidades a que responde el plan general.

Con ser tan importante que en los planes de educación consten de modo expreso los objetivos así concebidos, son todavía más importantes los efectos colaterales que se obtienen como resultado del proceso de su fijación. En efecto, es con ocasión de este proceso cuando se toma conciencia de la relación concreta que ha de establecerse entre educación y desarrollo en el respectivo país y se definen las respuestas que los sistemas educativos han de dar frente a requerimientos de tal desarrollo; es entonces cuando surge la oportunidad para que los diversos sectores de la actividad nacional y educativa lleguen a un acuerdo sobre las características fundamentales que ha de tener el desarrollo futuro de la educación. Estos objetivos, por otra parte, son los que dan un sentido nacional al quehacer de administradores y maestros y confieren motivación suficiente a sus esfuerzos. Ellos sirven para crear una conciencia nacional con respecto a la educación y hacen del planeamiento algo más que una simple previsión de la expansión de los servicios educativos o una mera racionalización de su proceso administrativo. Hay unos pocos ejemplos de los años recientes que demuestran la eficacia que pueden adquirir los sistemas educativos y su influencia directa en el desarrollo, cuando la extensión y los cambios de que son objeto se efectúan a partir de una imagen clara de los objetivos nacionales en función de los cuales ha de desenvolverse la educación, y cuando se adopta una política decidida y operante dirigida a la obtención de tales objetivos.

b. <u>La definición de los objetivos específicos de orden educativo</u>

Los objetivos específicos del plan califican el tipo de resultados de orden educativo propiamente dicho que se espera obtener. Han de distinguirse de las "metas" que en estricto sentido son objetivos cuantificados y a los cuales se asignan tiempos precisos para su obtención.

/Un objetivo

Un objetivo sería, por ejemplo, la superación de los desequilibrios en la atención educativa a los diferentes sexos, regiones o estratos socio-económicos del país respectivo; las metas indicarían el grado en que ésto se piensa obtener al final del tiempo asignado al plan y en cada una de las fases de su aplicación. Otro objetivo sería cambiar fundamentalmente la composición de los egresados de la educación superior en función de cambios previsibles o proyectados en la estructura de la economía; las metas fijarían las cuantías o proporciones de los egresados y por lo mismo la estructura cuantitativa de la población matriculada en las diversas facultades o ramas de la enseñanza superior.

Es evidente que no todos los objetivos son susceptibles de ser traducidos directamente en metas, por lo menos en todas las acciones y medidas que su obtención implica. Piénsese, por ejemplo, en los niveles de conocimiento y en las características de la formación y del contenido de la educación. Sin embargo aun en estos casos es imprescindible definir con la mayor precisión la índole de los objetivos a lograr, el tiempo o fase del plan en que se les habrá de obtener, el proceso y los procedimientos de la acción para alcanzarlos y las implicaciones, éstas sí cuantificadas, en cuanto a recursos humanos, físicos, instrumentales y financieros indispensables.

No es posible hacer una clasificación de todos los objetivos que podrían señalarse en un plan de educación. Ellos se derivarán, en cada caso, de las necesidades y problemas evidenciados y jerarquizados por el diagnóstico y de las decisiones políticas. Estas son, en último término, las que deciden los objetivos. La racionalidad, sin embargo, de las decisiones políticas requiere de una convergencia con las necesidades objetivas que señale el diagnóstico.

De modo general, los objetivos del plan de educación pueden ubicarse en los siguientes campos:

- El grado de universalidad y gratuidad que se conferirá a los diversos niveles y tipos de educación;
- Los propósitos en cuanto a superación de los desequilibrios en la atención educativa;

/-Las funciones

- Las funciones específicas que deberán cumplir cada uno de los niveles y tipos de enseñanza en la totalidad del proceso educativo y en relación con necesidades culturales, sociales y económicas específicas;

- Los tipos y niveles de resultados educativos alcanzables en dada nivel y tipo de enseñanza.

En muchos casos, objetivos anteriormente fijados siguen teniendo valor y deben ser incorporados en el cuadro de objetivos del plan. En otros, será necesaria una auténtica reformulación de objetivos que perdieron vigencia. Y en otros casos, habrán de incorporarse objetivos exigidos por nuevas responsabilidades que se le asignan a la educación.

2. La fijación de metas

La determinación de metas constituye un proceso cuya complejidad e implicaciones van más allá del simple problema técnico de la proyección estadística. En efecto, entran aquí en juego una serie de elementos y exigencias de índole muy diversa cuya compatibilización es difícil y requiere de los planificadores un alto grado de ponderación y responsabilidad.

a. Criterios que han de conjugarse

Los elementos que deben conjugarse para la determinación de las metas son los siguientes:

- las tendencias observadas en el desarrollo educativo en cuanto a tasas de crecimiento y evolución de la estructura de la matrícula y los egresados;

- los requerimientos cuantificados de egresados del sistema, con niveles y tipos diversos de educación, para satisfacer las demandas educativas de la fuerza de trabajo;

- los requerimientos de política social acerca de la ampliación de oportunidades educativas para la población;

- las mejoras en los coeficientes de productividad del sistema;

Un estudio de los planes formulados en diferentes países pone en evidencia diferencias en cuanto al énfasis en uno u otro de estos elementos que por otra parte implican métodos diferentes de fijación de metas. Sin embargo, las metas del plan de educación deberían surgir de conjugar las hipótesis de desarrollo educativo implícitas en cada uno de estos elementos y sus consecuencias de orden cultural socio-económico y financiero.

/Un grave

Un grave obstáculo para la combinación adecuada de los anteriores elementos puede encontrarse en la escasez o poca confiabilidad de los datos necesarios como es el caso por ejemplo en cuanto a estudios de requerimientos de recursos humanos en los países en vías de desarrollo. Es de advertir que esta ausencia de datos no puede impedir la consideración del elemento aún cuando sea en términos globales. Siendo el planeamiento un proceso contínuo, es posible rectificar las cifras periódicamente al ir mejorando los métodos de investigación y ampliándose con ello los elementos de juicio.

b. El proceso de fijación de metas

La operación de fijación de metas consiste en traducir los objetivos y prioridades de la política educativa en resultados cuantificables de los servicios educativos por obtener en plazos definidos.

(i) El proceso comienza con un intento de fijación de metas en el que se tienen en cuenta las necesidades educativas evidenciadas en el diagnóstico, tipos de solución y plazos deseables para su satisfacción. El análisis de los requisitos para el cumplimiento de esas metas mostrará luego la posibilidad de su consecución. En tal virtud, las metas definitivas del plan de educación no pueden ser fijadas sino después de que se han calificado y cuantificado, al menos globalmente, los requisitos en cuanto a insumos físicos, exigencias de personal y recursos financieros, así como la capacidad operativa de la administración para desarrollar las acciones respectivas en los plazos previstos. Se trata de uno de los ejercicios más complejos en el proceso de planeamiento en que mediante aproximaciones sucesivas, conjugando distintos tipos de soluciones, cuantías diversas, diferentes combinaciones de recursos y distintos lapsos, se llega a precisar las metas máximas de desarrollo educativo alcanzables dentro de las limitaciones de recursos. La operación se efectúa confrontando modelos alternativos de desarrollo de la educación y sus diversos requisitos y consecuencias. En la configuración de estos modelos puede seguirse un doble camino: o prever primero los recursos financieros teóricamente disponibles para la educación y luego determinar las metas máximas que podrán obtenerse dentro de ese límite; o establecer las metas deseables y

/luego estimar

luego estimar sus implicaciones de orden financiero. Los dos procedimientos no son antagónicos sino complementarios y, más aún, las metas definitivas del plan de educación debieran ser el resultado de la combinación de ambos.

En cualquier caso es necesario partir de una previa estimación de las tasas de expansión del sistema educativo que podrían obtenerse mediante una mejor utilización de los recursos actualmente disponibles. Esto se hará mediante evaluación del grado de utilización de los recursos físicos, de personal e instrumentos disponibles. En casos extremos de no poder aumentar los recursos financieros para la educación con un ritmo mayor al actual, habrá necesidad de trazar un plan de metas mínimas, tomando como base esta mejor utilización de los recursos disponibles.
(ii) Las metas han de fijarse tanto para el desarrollo educativo en su conjunto como para cada uno de los niveles y modalidades de enseñanza. Una de las operaciones más delicadas de la programación consiste precisamente en la fijación de metas para responder a requerimientos específicos de cada uno de estos niveles y modalidades y en la compatibilización de tales metas para asegurar un desarrollo coherente y bien balanceado del sistema educativo en su conjunto. En la práctica, parece conveniente proceder del modo siguiente: se iniciará un trabajo simultáneo al nivel de los organismos generales de planeamiento, de las direcciones y secciones o instituciones directamente responsables de la conducción de los diversos niveles y modalidades de la enseñanza y al nivel de las autoridades educativas regionales o locales. Con los resultados de un diagnóstico global de la situación y las necesidades nacionales en materia de educación, los organismos de planeamiento elaborarían esquemas o hipótesis de desarrollo general de la educación; mientras tanto, a nivel sectorial nacional y a nivel regional de la administración educativa se formularían proyectos parciales de desarrollo educativo. Luego vendría el proceso de compatibilización. Esta segunda operación conduce ordinariamente a una revisión del proyecto global del organismo de planeamiento y de los proyectos parciales elaborados fuera del mismo, para llegar a un plan que satisface tanto las necesidades específicas de cada uno de los

/niveles y

niveles y modalidades de enseñanza como las que se le plantean a la educación en su conjunto. Esta operación, además, permite establecer el balance adecuado en la asignación de recursos para la educación conforme a un orden de prioridades.

(iii) Todos los elementos cuantificables del desarrollo educativo son susceptibles de ser y han de ser objeto de metas y submetas: la matrícula por atender, la cantidad de maestros, de edificios y aulas escolares, de textos, etc., y por lo tanto los recursos financieros que han de estar disponibles en las diversas fases del plan. Sin embargo, las metas fundamentales del plan de educación habrán de formularse en términos tanto de la población que ha de estar incorporada en cada nivel y modalidad de enseñanza y en sus diferentes grados, como de la cantidad de individuos que se espera han de egresar de los mismos después de haberlos cursado enteramente. La formulación explícita de este doble tipo de metas es indispensable no sólo por la necesidad de establecer la debida coherencia entre ellas, sino porque tiene tanta importancia el asegurar un producto determinado del sistema escolar como el ampliar como fin en sí mismo las oportunidades de educación, aunque no todos los que ingresen a los diversos niveles de la educación lleguen a concluirlos. Esto no quiere decir que el plan ha de protocolizar la deserción y los desperdicios. Pero en los países en desarrollo es tan urgente incorporar a los sistemas escolares la mayor cantidad de población posible como obtener cuantías determinadas de egresados para satisfacer requerimientos específicos de recursos humanos.

Las metas de matrícula y de egresados habrán de estar acompañadas de las correspondientes sub-metas de incorporación de nueva matrícula, de retención en cada grado y de promoción de uno a otro grado y nivel de la enseñanza. En definitiva es la consecución de estas sub-metas la que dará como consecuencia la obtención de las metas de escolarización y de egresados. En muchos planes de educación no se las formula de modo expreso, aunque se las haya tenido en cuenta para la operación matemática de determinar las metas de matrícula y de egresados. No es de extrañar que tampoco se encuentren en dichos planes previsiones de acciones y recursos indispensables para resolver los dos mayores problemas de la educación en muchos países y que consisten en las tasas extremadamente bajas de retención y promoción.

/(iv) Aunque es

(iv) Aunque es usual separar en la práctica los aspectos cualitativos y cuantitativos del desarrollo educativo para fines de análisis y por la respectiva importancia que ambos tienen en la educación y en la absorción de recursos, en el proceso de planeamiento ha de considerárselos como dimensiones de un mismo problema. Las decisiones en uno de estos aspectos llevan incluidas consecuencias en cuanto al otro.

Las metas se formulan en términos de cantidad de individuos que han de recibir una determinada educación, en lo cual ya está implícita la referencia cualitativa. Lo anterior indica que antes de establecer las metas es necesario tomar decisiones en cuanto al mantenimiento de la situación actual o los cambios por operar en la estructura de las enseñanzas, su contenido, su nivel y duración. Estos cambios pueden evidenciarse como necesarios per se, para incrementar la eficiencia del sistema educativo, como condición para el cumplimiento de objetivos culturales, sociales y económicos, o como requisitos para que las metas consideradas "máximas" se puedan cumplir. En el primer caso están, por ejemplo, los cambios introducidos para disminuir los desertores; en el segundo, los cambios en la duración de la escuela obligatoria y gratuita; y, en el tercero los cambios exigidos por los requerimientos de calificación de la fuerza de trabajo para obtener determinadas metas de desarrollo económico.

En consecuencia, las decisiones sobre qué educación dar y a cuántos individuos, son interdependientes. Los problemas de la reforma educativa y los de la previsión de la expansión y del balance en el crecimiento del sistema educativo se condicionan mutuamente y no cabe disociarlos.

(v) Los pasos en el proceso de fijación de las metas serían: la determinación de los volúmenes de matrícula por cursos y años del sistema educativo en su conjunto (metas globales) y la distribución de estas metas por ramas de enseñanza, regiones del país o instituciones (metas de programa). Las metas globales constituyen un indicador del orden de magnitud del sistema educativo en cada uno de los años del plan y su estimación hecha teniendo en cuenta los cuatro elementos citados más arriba, debe partir del volumen total de egresados que se pretende alcanzar en el período en cada uno de los niveles. En función del producto deseado

/es posible

es posible determinar las correcciones necesarias de las tendencias y de los coeficientes de rendimiento y eficacia del sistema.

Las cifras de matrícula y de egresados es necesario dividirlas de acuerdo con los niveles de educación, regiones del país, modalidades de enseñanza o cualesquiera otras razones que se consideren convenientes para identificar más exactamente las obligaciones a cumplir por las diferentes unidades jerárquicas de la administración educativa, o, lo que es lo mismo, los resultados que deben alcanzarse en cada uno de los programas, subprogramas y proyectos en que se divide el plan.

Por otra parte es necesario identificar como metas inmediatas del programa, más directamente relacionadas con la acción a realizar, el número de unidades operativas que han de funcionar cada año. El número de unidades de prestación de los diferentes tipos estará en función de la cuantía de recursos asignados, o, de acuerdo con un criterio de economicidad, en función de obtener el máximo de resultados con el mínimo de recursos. Las unidades de prestación de servicios son los medios técnicos disponibles para obtener los resultados (egresados y matrícula) con los recursos financieros disponibles y son, por lo tanto, los elementos que han de jugar en la tarea de programación.

3. Identificación de los cambios institucionales

Por identificación de cambios institucionales se entiende la determinación de los elementos formales constitutivos del sistema de educación que deben ser objeto de transformación, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas del plan. Aunque tales cambios suponen revisión de disposiciones legales referentes a la educación, ni se limitan ni se asimilan a ellas.

a. Sentido de los cambios institucionales en el proceso de planeamiento

Los cambios institucionales dentro del planeamiento educativo evocan el recuerdo de las reformas escolares. Sin embargo, no se identifican con éstas y en cierto modo al ubicarlas dentro del planeamiento de la educación se enriquece su sentido con connotaciones que si bien encuadran dentro de la actitud racional moderna, no fueron tan evidentes en épocas aún recientes. No es éste el lugar para una discusión académica

/- por otra

- por otra parte estéril - sobre la posibilidad de la planificación educativa sin reformas escolares o la de reformas sin planes. En teoría pueden elaborarse planes de educación que no involucren reformas escolares, aunque no es imaginable una reforma que no surja de un diagnóstico y se someta al proceso de programación. En la situación concreta de los países en desarrollo todo planeamiento de la educación parece exigir necesariamente cambios institucionales.

Las reformas educativas se han caracterizado por una ampliación paulatina de sus áreas de aplicación. A los cambios puramente didácticos siguieron las innovaciones en los currícula, culminando el proceso con el movimiento reformista de estructuras escolares que caracteriza al siglo veinte. La parcialidad de las áreas contempladas en las reformas tradicionales estuvo asimismo acompañada de una interpretación restringida de las funciones de la educación. Se consideró no solamente a la escuela sino a cada uno de los campos de reforma como una unidad aislada con sentido completo en sí misma, olvidándose las vinculaciones de diverso género que tienen con el resto del sistema y con la situación cultural, económica y social del medio en que funcionan.

En la concepción de reforma que exige el planeamiento de la educación no sólo se amplían las áreas de cambio incluyéndose aspectos ausentes o descuidados hasta el presente - v.g. coordinación del sistema escolar regular con otros caminos de formación extraescolar - sino que se "racionalizan" los cambios tanto en lo que respecta a su finalidad como en lo que atañe a sus condiciones y consecuencias. Por una parte se tiene mayor conciencia de la importancia y naturaleza compleja de la "institucionalización" de las actividades educativas. Por otra, se presta mayor atención a la mutua dependencia que existe entre todos los aspectos y componentes de un sistema educativo y de éste con su contexto social.

Por consiguiente las reformas dentro del planeamiento educativo se distinguen de las tradicionales por tres características esenciales: racionalidad, ubicación dentro de un contexto global, preparación y realización siguiendo el método y proceso de programación.

/Cuando un

Cuando un plan de educación introduce cambios en los sistemas escolares debe hacerlo siempre persiguiendo una mayor eficiencia tanto en su conjunto como en el área afectada por el cambio. Las reformas escolares tienen, por consiguiente, para el planificador educativo el carácter de medio para lograr fines precisos. Pueden, así, ser necesarias para responder mejor a la demanda social y económica de educación, para atenuar la pérdida de alumnos, para elevar el nivel de preparación de los graduados, para coordinar y hacer más ágil la estructura del sistema y para asegurar un mejor aprovechamiento de sus recursos, etc.

La precisión y racionalidad en los cambios propuestos en los planes de educación está complementada por su ubicación dentro de un contexto educativo y social mayor. No solamente se los considera dentro del conjunto del sistema educativo sino también dentro del marco más amplio de las características, necesidades y posibilidades del país. Puede suceder que desde el punto de vista de la eficiencia en un área escolar determinada sea aconsejable un cambio "técnicamente" indiscutible. Sin embargo si él resultare incompatible con la capacidad de financiamiento, o con las necesidades de desarrollo, o con las características culturales del país, un planificador de la educación dudaría mucho en incluirla en los planes.

Finalmente los cambios institucionales en los planes de educación deben ser objeto de una cuidadosa programación. No solamente se han de prever los diversos pasos que preceden y acompañan a la realización de un cambio, sino que se han de identificar las consecuencias negativas que puedan surgir de ellas para impedirlas, neutralizarlas o encauzarlas.

b. Características de los cambios institucionales

La multitud y variedad de las áreas y aspectos que constituyen un sistema educativo impiden ofrecer normas concretas para la inclusión de reformas en los planes de educación. En cada caso habrá que decidirse por los que respondan más equilibradamente al mejoramiento del sector, a la eficiencia de todo el sistema educativo y a la situación nacional. Para ello será necesario identificar el sector educativo que requiere cambio, analizar las alternativas propuestas por los especialistas, ponderar las repercusiones y exigencias de diverso orden de cada alternativa.

/La inclusión

La inclusión de cambios institucionales en los planes de educación exige tener en cuenta ciertas características, con frecuencia olvidadas, que se derivan de la naturaleza misma de los cambios en el campo educativo.
(i) Los cambios institucionales son difíciles. Toda institucionalización supone estabilidad y continuidad. Con los cambios institucionales se persigue substituir una situación estable precedente por otra considerada más adecuada. Ahora bien la institucionalización no se reduce al acto de promulgar una ley. Requiere además la aceptación social de los cambios propuestos que sólo puede darse con un reconocimiento general creciente de la caducidad de las instituciones existentes. La falta de conciencia sobre la necesidad de los cambios no sólo puede volver inoperantes las decisiones legales sino que ordinariamente impide que aquellas tengan lugar. Es a este hecho al que se alude cuando se habla de las dificultades de la innovación en el campo educativo por inercia y resistencia a los cambios.
(ii) Los cambios institucionales son graves y delicados. Las proporciones de todos los factores que intervienen en un sistema escolar - volumen de alumnos, cantidad de personal docente y administrativo, número de establecimientos, magnitud de los fondos públicos -la imposibilidad de prever todas las consecuencias que los cambios educativos puedan tener y más aún el hecho que éstas sean identificables cuando ya es tarde impedirlas, obligan a someter las reformas educativas a un cuidadoso estudio e investigación antes de imponerlas.
(iii) No existen reformas educativas perfectas. Todo intento de cambios institucionales debe aceptar como presupuesto no sólo la imposibilidad de introducir reformas desprovistas de aspectos negativos sino también la temporalidad de los cambios propuestos.

Un examen de las reformas introducidas en distintos países para obviar un mismo problema evidencia que todas ellas presentan ventajas y desventajas. Por otra parte las reformas sucesivas que en los últimos 50 años han ocurrido en algunos países demuestran que a pesar de lo acertadas que fueron en su tiempo, paulatinamente se vuelven inadecuadas.

/(iv) Las reformas

(iv) Las reformas educativas como tales no suelen ser experimentables. En una época en que la experimentación parece constituir el camino más adecuado, si no el único, para responder a la actitud tecnológica contemporánea, la pedagogía no puede impedir el ser enfocada como ciencia experimental. Por otra parte los principios indicados anteriormente parecerían sugerir la conveniencia de "ensayar" las reformas educativas antes de generalizarlas a todo el país. Sin embargo, en la mayoría de los casos, sea por la urgencia del cambio incompatible con la magnitud del tiempo exigido para la experimentación, sea por la imposibilidad de reproducir a escala microdimensional las circunstancias nacionales que acompañan a un cambio educativo, estos ensayos no son posibles, ni aconsejables.

La solución a este dilema la ofrece en cierto grado la observación y el análisis de las reformas introducidas en otros países. Las experiencias extranjeras, sin embargo, serán útiles siempre que se recuerde que ellas no tienen lugar en circunstancias neutrales sino dentro de un contexto nacional típico.

(v) Las reformas educativas han de compaginar institucionalización con flexibilidad. Las reformas educativas han de estar acompañadas de cierto grado de estabilidad y continuidad como lo exige toda institucionalización. Pero así mismo deben estar dotadas de un alto grado de flexibilidad y adaptabilidad para responder a las necesidades cambiantes y crecientes de las sociedades en evolución. El único camino para evitar los inconvenientes de la rigidez institucional sin caer en los cambios contínuos, es dotar a las estructuras educativas de mecanismos tales que les permitan una adaptación periódica en forma coherente y coordinada.

(vi) Los cambios institucionales han de equilibrar eficiencia con economicidad. La eficiencia de los sistemas educativos se manifiesta esencialmente en tres campos: la extensión del sistema de acuerdo con la interpretación dada en el país al derecho a la educación; el nivel de formación y capacitación de los egresados de cada nivel y modalidad, de acuerdo con la finalidad atribuida en el país a cada uno de ellos; la distribución de los egresados entre los distintos niveles y modalidades de acuerdo con la composición de los recursos humanos exigida por la etapa del desarrollo en que se encuentra el país.

El objetivo de todo cambio institucional ha de ser contribuir a la eficiencia del sistema en alguno de estos sentidos. Ahora bien, las

/posibilidades de

posibilidades de mejorar la eficiencia se encuentran limitadas por la escasez de los recursos financieros. Ello significa, de una parte, que no existe un campo abierto para la imaginación en materia de reformas y, de otra, que el valor de las reformas debe medirse por el grado en que mejoren la eficiencia del sistema educativo, en el triple sentido mencionado, con los recursos disponibles.

Todo lo expuesto en los acápites anteriores pone de manifiesto las dificultades que suelen acompañar la identificación, preparación, decisión y ejecución de cambios institucionales en el campo educativo. Una rápida revisión de lo ocurrido en algunos países europeos en lo que va del siglo XX, al intentar diversas reformas escolares, confirma esta evidencia.

Es quizás en este sector del planeamiento educativo donde se les exige tanto a los técnicos como a los responsables de las decisiones políticas cualidades de creación, intuición y estrategia para las cuales no hay normas metodológicas y tecnológicas.

c. Cambios en el curriculum

Entre los elementos formales de los sistemas educativos es el curriculum el que suele ser motivo y objeto de cambios o reformas más frecuentes. Ello es explicable por el papel central que el curriculum desempeña en la racionalización y organización del proceso educativo. En efecto, el curriculum sintetiza e interrelaciona los objetivos y funciones de cada uno de los niveles y modalidades del sistema, los resultados por obtener, el contenido educativo deseable, la intensidad y características de cada una de las actividades a realizar.

En virtud de lo anterior tanto la evaluación como la eventual reestructuración de los currícula constituyen una parte esencial del proceso de planeamiento de la educación. Sólo mediante la labor desarrollada en las escuelas y sintetizada en sus curricula, será posible satisfacer las demandas culturales, sociales y económicas de un país. Por otra parte, solamente cuando se ha definido, por lo menos en un esquema, el curriculum para cada año, nivel y modalidad es posible prever los recursos de personal, establecimientos, equipamiento y detallar y financiar un programa de acción estratégico para disponer de ellos en el tiempo y proporciones necesarios. La reforma de los curricula constituye por

/consiguiente el

consiguiente el nexo de unión entre dos etapas diversas de planificación: culminan la evaluación del pasado y las previsiones del futuro y se sientan las bases de los programas de acción por realizar.

Como en otros cambios institucionales, también en el área curricular, la necesidad, la índole y el grado de los cambios por introducir resultarán de una cuidadosa evaluación del curriculum vigente, en función de los objetivos y requisitos a que debe responder la educación y a cuya satisfacción está dirigido el plan. Sin embargo, entre los cambios institucionales, el del curriculum se caracteriza por ser la más expuesta a las discusiones teóricas, la más sensible a concepciones ideológicas y la más vinculada con esquemas valorales. A esta razón se debe, por ejemplo, el que aún no hayan podido ser superados y que resurjan periódicamente con renovado vigor los dilemas tradicionales entre enseñanza clásica y moderna, formación humanista y científica, formación general y especializada, enseñanza académica y práctica, etc. A ello también se debe el que los contenidos escolares elaborados en períodos históricos dominados por ideologías claramente diferenciadas y definidas sean rechazadas en épocas ulteriores, como sucedió con los curricula utilizados durante el nacional-socialismo en Alemania y los usados en el Japón Imperial entre las dos guerras mundiales. A esto obedece también que los curricula vigentes en países con escalas de valores típicas y suficientemente definidas - aunque sólo sea implícitamente - no coincidan totalmente con los empleados en otros países de diversa concepción de la vida, como sucede entre Japón y EE. UU., Unión Soviética y Alemania Occidental, Gran Bretaña y Francia, etc.

Consecuencia de esta característica es que la elaboración del curriculum ordinariamente constituye una etapa de la planificación expuesta a desacuerdos difíciles de conciliar, y origen de impases, tanto más fáciles de ocurrir cuanto mayor sea la heterogeneidad de criterios entre los líderes del momento en el campo educativo. El planificador de la educación puede contribuir en gran medida a superar estos momentos críticos, con los elementos de juicio, concretos y cuantitativos de los que, por su función, debe disponer.

/La tarea

La tarea de elaboración de los currícula admite diversas interpretaciones de acuerdo con la concepción que de ellos se tenga. Dos son las posiciones extremas que de hecho se registran y alrededor de las cuales se ubican todas las demás. En un caso se identifica totalmente el contenido de la educación con los planes y programas de estudio. De acuerdo con esto los currícula son fijados y preparados por los organismos administrativos centrales, responsables de la educación. Este suele ser el caso de los países latinoamericanos. Existen diferencias en cuanto al grado de detalle, pero ordinariamente tanto los planes como los programas inspirados en esta concepción son de tipo analítico y especifican cada una de las etapas del proceso de enseñanza para cada materia en todo el sistema escolar o al menos en los niveles elemental y medio. Otra es la situación en los países anglosajones. El alto grado de libertad dejado a los establecimientos y aún a los maestros, conduce a que preferentemente se fijen objetivos y grados de aprovechamiento correspondientes a cada nivel escolar.

Ambas concepciones de la elaboración de currículum y de su valor como norma pueden aducir en su favor argumentos válidos. La primera se basa en la necesidad de asegurar que en el plano nacional el proceso de enseñanza se realice conforme a objetivos, contenido y resultados que respondan a las necesidades del país. La segunda tiende a garantizar la flexibilidad indispensable para adecuar el contenido de la educación a las diversas circunstancias en que se desenvuelve el proceso educativo.

De todos modos lo que importa es que el proceso de enseñanza se programe cuidadosamente, a nivel nacional en términos globales, a nivel regional y local en función de necesidades específicas, a nivel de establecimiento y del aula en función de las características concretas de los educandos y del propio establecimiento.

En cualquiera de los casos la programación del contenido de la enseñanza ha de hacerse dentro del contexto más amplio del planeamiento de la educación, sobre todo a nivel nacional y regional. Ello plantea el problema práctico de las relaciones entre los especialistas en currículum y los planificadores generales de la educación y de la sincronización de sus actividades. Estas relaciones son claras. Por una parte los segundos

/están en

están en condiciones de proporcionar la información más completa, mejor sistematizada y más equilibrada sobre la eficiencia global del sistema y particular de cada nivel y modalidad, sobre las nuevas funciones que éste ha de desempeñar y sobre las posibilidades de diverso género de que dispone el país. Con esta información, que habrá de ser completada con la específica del área curricular, los especialistas habrán de elaborar los planes y programas que puedan contribuir al desarrollo cultural, social y económico tanto de los individuos como del país. Por otra parte, corresponde al planificador de la educación, una vez decididos los contenidos propios de cada grado, nivel y modalidad y previstas sus consecuencias, elaborar y coordinar los programas específicos de acción que permitan ponerlos en vigencia. A él compete prever las medidas necesarias para la formación de maestros, construcción y adaptación de edificios escolares, preparación de los medios requeridos de enseñanza, concepción de la estrategia a utilizarse para la adaptación de la estructura escolar, estimación total y distribución anual de los gastos, etc. Finalmente es el planificador de la educación el que ha de analizar la compatibilidad de todas estas exigencias en términos de personal, edificios, materiales y dinero con la situación concreta tanto del sistema escolar global como del país.

En caso de incompatibilidad deberán exigirse los ajustes necesarios de los especialistas en curriculum hasta llegar a proposiciones más realistas. Aunque este doble rol que juega el planificador no se restringe a sus relaciones con los especialistas en curriculum, sino que se repite tanto frente a cada una de las áreas especializadas de un sistema escolar (arquitectura escolar, administración escolar, etc.) como frente a campos extraescolares que deben ser contemplados en un plan educativo (Recursos Humanos, Ministerio de Hacienda, etc.) es quizás en la elaboración de los curricula donde da origen a mayores problemas. Esto obedece principalmente a que la orientación profesional de los especialistas en curriculum suele centrarse preferentemente en los aspectos pedagógicos y cualitativos mientras que la del planificador debe armonizar la atención a estos aspectos con un razonable y suficiente cuidado de los cuantitativos.

CAPITULO XII

CALIFICACION Y CUANTIFICACION DE LOS MEDIOS E INSTRUMENTOS

CALIFICACION Y CUANTIFICACION DE LOS MEDIOS E INSTRUMENTOS

Los medios indispensables para obtener los objetivos y metas y realizar los cambios institucionales previstos en el plan de educación, pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- Los recursos humanos;
- Las instalaciones y los materiales de enseñanza;
- Los recursos financieros; y
- Los instrumentos técnico-administrativos.

Conviene advertir que en una primera fase de la programación esta determinación de requisitos constituye una estimación del esfuerzo que representaría perseguir determinadas metas y por lo tanto de someter a prueba la factibilidad de las mismas. En tal virtud las estimaciones se refieren a órdenes de magnitud y tienen un carácter global y aproximativo. La identificación precisa, diferenciada y detallado de los requisitos de personal, físicos, instrumentales y financieros es una labor que se realiza en ocasión de la formulación de los programas y los proyectos específicos de acción.

Un problema común y previo a la determinación de estos requisitos es el establecimiento de las normas o standards que han de regir la prestación de los servicios educativos. Estas normas establecen relaciones cuantitativas entre los diversos elementos de dichos servicios; por ejemplo, número de maestros o de establecimientos por supervisor; relación entre personal docente y administrativo; cantidad de horas de trabajo por maestro; espacio por alumno; cantidad de material didáctico por alumno o por grado, etc. Estas relaciones conviene establecerlas además por "unidades operativas", como por ejemplo, la cantidad de maestros, de personal administrativo y auxiliar, de aulas y facilidades para distintos usos, de materiales didácticos, etc., necesarios para el funcionamiento de un establecimiento de determinada índole que funcione con determinada cantidad de alumnos y con determinada organización escolar. Este último punto de referencia, o sea la organización escolar, es de suma importancia, por cuanto la combinación adecuada de diversas modalidades de organización puede ser un factor decisivo en la consecución de metas ambiciosas no obstante la limitación de

/los recursos.

los recursos. Así, por ejemplo, la educación primaria puede ser impartida mediante escuelas de seis grados con los correspondientes maestros, escuelas unitarias, escuelas con dos o tres maestros; la educación secundaria, mediante establecimientos que comprendan varias modalidades o una sola; la educación profesional mediante combinación de enseñanza en el sistema educativo y entrenamiento en la empresa, etc. Estas modalidades de organización dan flexibilidad a la prestación de los servicios educativos y mediante combinaciones diferentes de recursos físicos, humanos e instrumentales multiplican las posibilidades de responder a necesidades educativas que de otro modo más convencional no sería dable atender.

1. Los Requisitos de Personal

A este respecto, son dos los elementos necesarios de considerar. Por una parte la estimación del volumen y la composición del personal que demanda el cumplimiento de las metas y, por otra, la política a seguir en cuanto a desarrollo de los medios de formación y los incentivos para adecuar la oferta de personal a las necesidades.

En cuanto a lo primero, las estimaciones deben ser el resultado de conjugar los siguientes elementos:

a. Déficits actuales de personal. Estos déficit incluyen tanto la carencia de personal como las deficiencias en su nivel de calificación. En muchos casos la cantidad de personal aparecerá como suficiente y la deficiencia estará en fallas en cuanto a la composición del mismo de acuerdo con la calificación.

b. Reemplazo de pérdidas. Las necesidades por pérdidas han de cuantificarse teniendo en cuenta tasas de mortalidad, jubilación, abandono de la actividad y la movilidad dentro del sistema que puede originar déficit en determinados sectores.

c. Necesidades derivadas de la expansión proyectada del sistema educativo y de los cambios estructurales y de currículum. No hay un criterio o método uniforme para estimar estas necesidades. Las normas o standards a los que se hizo referencia anteriormente se conjugan de diferente forma de acuerdo con el tipo de servicio.

/En la

En la educación primaria deberá considerarse tanto la relación alumnos por maestro, como las características de densidad y distribución de la población por escolarizar y los diversos tipos de establecimiento que, en consecuencia con lo anterior, han de ser utilizados.

En la educación media entrarán en consideración las relaciones alumnos por curso, por materia o área del curriculum, horas por materia y por profesor.

En la educación superior, a las anteriores normas habrá que añadir las relaciones entre labores docentes y de investigación para profesores de dedicación completa o a tiempo parcial.

En cuanto al personal de la administración hay criterios diferentes. En algunos casos el aumento de personal será directamente proporcional a la expansión proyectada del sistema y en otros dependerá de los programas de tecnificación de los diversos servicios.

En lo que respecta a la política de desarrollo de los medios de formación, deben considerarse tanto las instituciones regulares de formación como los medios empleados para capacitar, elevar el nivel de calificación y especializar al personal en servicio. Tan importante como asegurar que de los programas de formación y calificación egresen las cantidades convenientes de individuos es la introducción de cambios en las instituciones para mejorar el contenido y elevar los niveles de calidad de la formación. Son estas transformaciones las que más importan y no la simple expansión para lograr el ajuste cuantitativo entre oferta y demanda de personal. Los países en desarrollo se encuentran ante la tarea compleja de expandir los medios de formación para acelerar el crecimiento de sus sistemas educativos y al mismo tiempo de imprimir a estos una calidad y eficiencia sin las cuales la educación no podrá cumplir el papel que se le asigna. Al extender simplemente los medios de formación con sus características presentes corren el peligro de extender y consolidar las deficiencias actuales de la educación.

De poco servirían las previsiones de metas de formación sin una política de incentivos para asegurar los flujos necesarios de matrícula en estos establecimientos, la incorporación de los egresados y la permanencia en el servicio.

/Esta política

Esta política reviste una vital y creciente importancia, dado el atractivo cada vez mayor que ejercen otras profesiones y ocupaciones distintas de la enseñanza, particularmente en los varones y la poca disposición de los maestros recién egresados para prestar sus servicios en lugares distantes de los centros urbanos.

El problema de contar con la cantidad y composición adecuadas del personal para la educación es un fenómeno universal que tiende paradójicamente a agravarse con el desarrollo de los países y que puede constituir el mayor obstáculo para acelerar el crecimiento y elevar la calidad de los sistemas educativos. Por estas razones lo relacionado con la previsión y el cumplimiento de los recursos de personal constituye el punto neurálgico de una política y un planeamiento eficientes en materia de educación.

2. Los Requisitos Físicos

Para el cumplimiento de los objetivos, metas y cambios institucionales, además de las necesidades de personal será necesario definir y cuantificar el volumen y calidad de las instalaciones así como la cantidad de bienes y servicios que debe consumir el sistema educativo durante la ejecución del plan.

Las primeras hacen referencia a la capacidad instalada y sus necesidades de ampliación. Las segundas se refieren a la capacidad de operación de las instalaciones y al mejoramiento de sus niveles de calidad. Es posible realizar estimaciones globales del monto necesario de los requisitos físicos utilizando determinados coeficientes y normas, si bien una estimación precisa solo podrá obtenerse cuando se hayan establecido los proyectos de acción de cada uno de los programas que constituyen el plan de educación. Las estimaciones globales darán idea del orden de magnitud de las inversiones necesarias y del volumen de los gastos generales de funcionamiento. El cálculo por proyectos dará lugar al establecimiento del plan de inversiones y su presupuesto así como las necesidades presupuestarias de funcionamiento que no sean para gastos personales.

Una vez determinados los proyectos que funcionarán en cada programa pueden iniciarse los estudios para establecer las inversiones necesarias tanto en construcción como en dotación de bienes de equipo.

/a. Al comparar

a. Al comparar la capacidad locativa de que dispone inicialmente cada uno de los proyectos con aquella que requieren en el futuro, se obtendrá el volumen de las construcciones necesarias entre las que habrán de distinguirse las obras de reforma y ampliación y las obras nuevas.

Es preciso establecer, si antes no lo estaban, las normas de construcción, tanto pedagógicas como técnicas, que deben ser aplicadas con el fin de limitar la imaginación de los constructores de cada proyecto y evitar gastos superfluos. Estas normas de construcción deben, como es lógico, especificarse para cada tipo de unidad de servicio y referirse principalmente a superficie construida, materiales empleados y, como consecuencia, costos de capital.

El plan de construcciones debe detallarse por proyectos que correspondan a los proyectos de acción educativa, y en cada uno de ellos debe especificarse: la superficie dedicada a aulas, laboratorios, talleres, servicios, etc.; el tiempo de duración de la obra y la distribución en el mismo de las diversas obras, fechas de iniciación y entrega al servicio; las normas concretas de construcción aplicables y los costos del proyecto; el período de vida útil del proyecto completo y las costos anuales de mantenimiento y amortización.

b. Teniendo en cuenta las disponibilidades actuales de equipo y las necesidades derivadas de los diversos proyectos es posible determinar el volumen total de inversión requerida para el equipamiento. Es conveniente distinguir entre las compras destinadas a completar las unidades existentes y las exigidas por la instalación de nuevos servicios, ya que son distintos los procedimientos de adquisición que deben seguirse para uno u otro caso.

El volumen de necesidades ha de ser especificado por proyectos en cada uno de los cuales se señale el número de unidades de equipo que se requieren, el período de vida útil de cada unidad y los gastos anuales de mantenimiento y reposición.

c. El cálculo de los elementos físicos que debe consumir el sistema educativo periódicamente sólo puede ser exacto cuando se hace en cada proyecto teniendo en cuenta los diferentes tipos de unidades operativas y de prestación que los constituyen. Hasta el presente pocos países se han

/preocupado de

preocupado de realizar este cálculo y precisar exactamente el volumen de gasto por suministros o por servicios no personales. Es posible que esta sea una de las causas principales de la distorsión en la distribución de gastos por conceptos que presentan todos los países en proceso de desarrollo.

Por otra parte, es necesario definir claramente una política de atención a estas necesidades antes de elaborar un programa para satisfacerlas. Esta política es absolutamente necesaria, especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de instalaciones, desatendido por completo en la mayoría de los casos, y al suministro de materiales didácticos.

Sin embargo, la medida en que esta política sea útil dependerá del grado en que, más allá de la simple expresión de aspiraciones, llegue a definir claramente prioridades y precisar el ritmo de atención a las diversas necesidades de acuerdo con los recursos disponibles.

3. Los Recursos Financieros

La determinación de los recursos financieros requeridos para el cumplimiento de las metas del plan exige conjugar adecuadamente las estimaciones de recursos disponibles en cada fuente con las estimaciones de costo de los programas a ejecutar por cada una de los diferentes organismos responsables de la educación. El hecho de que muchos planes de educación no hayan sido ejecutados puede ser debido a que en ningún momento se tuvieron en cuenta las posibilidades financieras de las diversas fuentes de recursos y se elaboró la proyección de los gastos de educación con los costos de operación actuales, o a partir de costos unitarios arbitrariamente establecidos.

La proyección del total de recursos disponibles y la proyección de la línea de tendencia en la asignación de recursos para la educación determinan los límites dentro de los cuales deberán realizarse las asignaciones anuales, puesto que las disponibilidades no siempre se traducen en asignaciones. Entre estos límites debe ubicarse la curva de costos totales del sistema educativo. Esto obligará a una cuidadosa programación de los servicios para alcanzar las metas señaladas en el plan con los recursos disponibles. Es por esta razón más conveniente partir de las estimaciones de recursos disponibles que de estimaciones globales del costo de la educación.

/En la

En la mayoría de los casos la primera estimación del costo total de la aplicación del plan estará por encima de la cifra de recursos disponibles, especialmente cuando la estimación se ha realizado con base en las normas actuales de prestación de los servicios. La tarea de los planificadores consistirá en establecer las nuevas normas de prestación de servicio que permitan lograr las metas con los recursos disponibles.

a. Estimación de los recursos disponibles

La estimación de los recursos disponibles para educación no es fácil hacerla con margen de error reducido para el largo plazo. Para el corto plazo es sin embargo, relativamente sencilla de realizar, por cuanto las variables y parámetros que entran en su determinación son identificables y cuantificables.

Es preciso estimar el volumen de fondos disponibles para la educación en el próximo futuro procedentes de las diversas fuentes: sector público, sector empresarial, sector familiar y sector externo.

(i) Los recursos del sector público son función del Producto Nacional Bruto, de la carga impositiva y del volumen de gastos en otros sectores de la actividad. El análisis de posibilidades debe hacerse junto con las oficinas generales de planificación, para disponer de todos los elementos de juicio necesarios que permitan determinar cuál puede ser el porcentaje de recursos que la nación, provincias o municipios puedan destinar a la educación.

(ii) Los recursos disponibles potencialmente para la educación en el sector empresarial son función, así mismo, de la tasa de participación del sector en el producto nacional y del volumen de beneficios, si bien la información sobre estos últimos no suele estar disponible o no suele ser de gran confiabilidad. El estudio de las posibilidades del aporte de este sector es necesario realizarlo a través de indicadores indirectos como el volumen de gastos en publicidad, asistencia social, recreación, etc., así como teniendo en cuenta las disposiciones legales que establecen obligaciones o estimulan el aporte.

(iii) Los recursos provenientes del sector familiar dependerán del volumen de rentas de capital y trabajo y de su distribución y, como es natural, variarán considerablemente entre las diversas regiones del país. Sería

/necesario realizar

necesario realizar una investigación para determinar la capacidad de aporte de las familias, que dependerá además de la conciencia que exista acerca de los beneficios personales de la educación. Dicha investigación debería suministrar información estimativa sobre el número de familias cuyos ingresos están por debajo del mínimo de subsistencia y que incluso requieren ayuda económica para poder educar a sus hijos; el número de familias cuyos ingresos no permiten esperar ningún aporte a la educación y cuya educación debe ser totalmente gratuita; el número de familias cuyos ingresos permiten el pago de parte de los gastos de educación; y el número de familias cuyos ingresos permiten el pago total de la educación de los hijos.

(iv) El sector externo constituye una fuente de recursos para la educación que adquiere cada vez mayor importancia. Sin embargo, representa una fuente adicional, hasta cierto punto marginal en las estimaciones de disponibilidades futuras de recursos. La información relativa a esta fuente suele estar en los programas de asistencia de los organismos internacionales o agencias, fundaciones e instituciones de crédito. El monto del posible aporte está supeditado a negociaciones especiales y a la capacidad de endeudamiento del país.

b. Estimaciones del costo

Las estimaciones de costo son la parte más positiva del análisis financiero de la educación y tienen por objeto determinar el volumen de gastos que entrañaría la obtención de las metas previstas con los diferentes tipos de establecimientos u organización de los programas educativos. La determinación del costo es una operación compleja que implica haber examinado y combinado elementos de juicio como los siguientes:

- la conveniencia de utilizar determinados métodos o procedimientos de prestación de servicios educativos como por ejemplo la enseñanza por radio;
- la comparación de costos de los diferentes procedimientos de enseñanza que permita seleccionar los más económicos;
- los puntos de referencia para la asignación de recursos en determinados gastos y la fijación de tarifas que deben cobrarse por la prestación del servicio;

/-la conveniencia

- la conveniencia de ejecutar directamente una actividad determinada, contratar el servicio o estimular la ejecución por otro sector mediante subvención, etc.

Juega un importante papel en la estimación de costos la determinación de los costos standard. Ellos proporcionarán además elementos de juicio para el control de costo y operación que debe iniciarse en cuanto el plan entre en ejecución. El establecimiento de normas no puede limitarse a las unidades utilizadas actualmente, sino que debe abarcar también aquellas unidades operativas y unidades de prestación que puedan ser utilizadas en el futuro.

Para la determinación de standards deben entrar en juego los análisis de costos y operación realizados y los requerimientos pedagógicos. Los primeros señalan los límites reales a los que ha de servir la norma; los segundos marcan los límites aceptables de la calidad de la prestación.

Los pasos del proceso serían:

- el establecimiento de las normas de utilización de los diversos factores en cada unidad operativa, y su consecuente expresión a precios del mercado para la obtención del costo standard en términos monetarios;

- el estudio de las diversas agrupaciones que pueden hacerse con las unidadades operativas para obtener los diversos tipos de unidades de prestación que deben formarse. Este estudio y la determinación de los diferentes tipos de unidades de prestación deben hacerse en función de obtener la máxima utilización de los recursos.

- el estudio de las dimensiones mínima y óptima de cada tipo de unidad de prestación en función del número de alumnos atendidos y determinación de los costos standard en términos monetarios para cada tipo.

Esta parte del análisis permitirá establecer los tipos de unidad de prestación que deben crearse en función del volumen y las características de la población que se debe atender.

c. La distribución de los recursos

Estimadas las disponibilidades de recursos en cada una de las fuentes para los próximos años, es necesario adoptar un criterio para la distribución de los recursos entre los diversos organismos responsables del cumplimiento de las metas. Es indudable que el elemento básico para la asignación es el volumen de la actividad de cada organismo expresado en términos de matrícula.

/Además, será

Además, será necesario tener en cuenta la composición de esta matrícula de acuerdo con niveles y ramas de la enseñanza, el número de cada uno de los diferentes tipos de unidad operativa que el organismo utiliza, así como las necesidades de ampliación de su capacidad instalada.

La expresión asignación de recursos disponibles tiene aquí un sentido amplio ya que incluye tanto la asignación de fondos públicos a los diversos organismos educativos, como las normas que deben orientar su acción para la obtención de recursos de las otras fuentes.

La distribución de los recursos asignados a cada organismo por programas y por concepto del gasto debe hacerse teniendo en cuenta las estimaciones de costo de las diferentes formas alternativas de realizar los servicios educativos para el logro de las metas señaladas.

4. Los Instrumentos Técnico-Administrativos

De nada serviría elaborar un plan de educación, determinar sus objetivos y metas, prever los cambios a introducir en los sistemas educativos y estimar los recursos humanos, físicos y financieros que tal elaboración implica, si el plan mismo no contemplara las medidas necesarias para su ejecución por la administración educativa. Las medidas que se adopten pueden abarcar, según sea el caso, desde una reestructuración completa de la administración del país a la simple distribución de responsabilidades relacionadas con los diversos programas y proyectos del plan, pasando por las reformas parciales necesarias en cuanto a organización de algunos servicios, fortalecimiento de ciertos mecanismos o determinadas unidades técnico-administrativas.

La reorganización administrativa constituye tanto un campo específico de cambio institucional como uno de los recursos técnicos que intervienen en la realización de un plan. No siempre será necesario o posible incluir en un plan de educación reformas administrativas. En cambio, en ningún plan de educación pueden faltar medidas que contemplen la atribución clara de responsabilidades exigidas por la ejecución del mismo.

/a. Reorganización administrativa

a. Reorganización administrativa

Lo primero por puntualizar es que una reestructuración total de la administración educativa se realizará en las mejores condiciones y será más eficaz si forma parte de la reforma general de la administración del país.

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que no existe un modelo teórico de organización administrativa en educación que pueda tomarse como guía para la reestructuración. De hecho se dan países con organización administrativa muy diferente y un alto grado de eficiencia. La solución en cada caso vendrá dada por las características generales de gobierno y administración del país, el diagnóstico cuidadoso de la administración educativa en su configuración actual y las características del desarrollo educativo deseable en el futuro.

Hay además, un criterio orientador de la reorganización que se deduce de la naturaleza de todo plan y que consiste en que los esfuerzos de los diferentes organismos se orienten coordinadamente, sin duplicidades y en la forma más económica, a lograr el cumplimiento de objetivos y metas.

El mismo propósito, lleva a buscar la forma de integrar los esfuerzos de los diferentes organismos del sector público y del sector privado en todas las etapas del proceso de reorganización y programación.

b. Asignación de responsabilidades

Se trata, a este respecto, de la definición del papel específico que le corresponderá desempeñar en la ejecución del plan a cada una de las instituciones u organismos que actúan en el campo educativo. Esta distribución podrá efectuarse fácilmente y de modo inmediato una vez adoptado el plan, cuando su contenido ha sido estructurado de acuerdo con el esquema de programas, subprogramas y proyectos a que se hizo referencia en el capítulo X. De lo contrario, la asignación de responsabilidades resultará necesariamente incoherente y arbitraria. Lo que quiere decir que la norma para la distribución de responsabilidades en la ejecución viene definida por la misma estructura del plan.

En la asignación de responsabilidades a cada organismo habrán de tenerse en cuenta algunos principios. Las responsabilidades asignadas deben corresponder al marco general de funciones específicas del respectivo organismo, reflejar propósitos distintos y claramente diferenciados y fijarse con independencia de la capacidad financiera del organismo, teniendo en cuenta ante todo su capacidad operativa.

/En síntesis

En síntesis, los recursos de personal físicos y financieros son los requisitos que podrían llamarse directos o específicos para la obtención de los objetivos y metas del plan. Los requisitos técnico-administrativos, aunque de índole más general, condicionan la eficiencia de los primeros y con ello la capacidad operativa del sistema educativo. En efecto, es posible que aunque se llegue a contar con medios suficientes, las metas no se logren por incapacidad de la administración del sistema para organizar la acción y movilizar los recursos físicos y humanos correspondientes. En algunos casos esta dificultad se resuelve introduciendo en el plan un período de transición donde el acento se ponga en la aplicación de medidas indispensables, para crear las condiciones que garanticen su eficaz ejecución.

CAPITULO XIII

LA PROGRAMACION ESPECIFICA DE LOS DIVERSOS NIVELES Y MODALIDADES DE LA EDUCACION

LA PROGRAMACION ESPECIFICA DE LOS DIVERSOS NIVELES Y MODALIDADES DE LA EDUCACION

Los temas desarrollados hasta ahora se han referido al planeamiento de la educación en general. Por lo mismo, todos los problemas, conceptos y aspectos tratados son aplicables a los diversos niveles y modalidades de la educación.

El tratamiento en detalle de la programación de cada uno de estos niveles y modalidades supondría un trabajo de igual o mayor extensión al presente y, por otra parte, estaría fuera de la finalidad propuesta de presentar un esquema general de los elementos esenciales del proceso de planeamiento. Sin embargo, se ha estimado conveniente hacer unas breves reflexiones sobre algunos problemas específicos de la programación por niveles y modalidades, más que todo con una intención indicativa del tipo de cuestiones que con referencia a los mismos se suelen presentar al intentar su planeamiento, particularmente en los países en desarrollo.

1. La Educación Primaria

Desde el punto de vista del criterio general orientador del planeamiento, este nivel no ofrece mayores dificultades. El objetivo en este caso es la universalidad. Esta universalidad implica facilidades educativas para atender a toda la población comprendida entre determinadas edades, la obligatoriedad y la gratuidad. La universalidad y la obligatoriedad conllevan además el desideratum de que toda la población incorporada se beneficie de una escolaridad primaria completa.

/Por lo

Por lo tanto, las variables fundamentales por considerar en el planeamiento de este nivel son: la decisión sobre la duración de la escolaridad; la eficiencia actual en términos de coeficientes de población atendida, tasas de incorporación, índices de retención y promoción; el tamaño, la tasa de crecimiento y la distribución geográfica de la población en las edades de la obligatoriedad; la decisión sobre las normas de prestación de los servicios: alumnos por maestro, horario escolar, el nivel de la preparación de los maestros, etc..

La determinación de la duración de la escolaridad gratuita y obligatoria suele ser una decisión predominantemente política. Sin embargo, la racionalidad de tal decisión está condicionada por hechos que no es dable pasar por alto: el grado de extensión y eficiencia alcanzado por la educación primaria dentro de los límites de duración actualmente vigentes y las consecuencias financieras que la decisión pueda tener en cuanto a limitar las posibilidades de inversión que aseguren un desarrollo equilibrado de todo el sistema escolar.

La tendencia de los países más desarrollados y que han llegado ya a convertir en realidad el precepto de la escuela primaria universal es a ampliar el límite de la escolaridad o a concentrar sus esfuerzos en la elevación de los niveles de calidad. Pero evidentemente, un país que dentro de las prescripciones legales actuales no atienda más del 50% de la población en edad escolar y en que además se den altas tasas de abandono y repetición, en que los recursos económicos estén solicitados por necesidades de educación en los niveles medio y superior, habrá de considerar cuidadosamente su deseo de ampliar los límites de la escolaridad, en lugar de dedicarse a hacer efectivos los años de escolaridad obligatoria y gratuita ya establecidos.

En los casos en que los déficit de matrícula son considerables y los mismos se ven agravados por una alta tasa de crecimiento de la población y un lento crecimiento de la economía y, en tal razón, por las limitaciones en cuanto a posibilidades de inversión en educación, lo usual es fijar las metas a plazo relativamente largo para la universalidad y una meta a mediano plazo con tasas factibles de incorporación y para cuya consecución se programa la acción de modo detallado.

/ En

En los países en desarrollo el planeamiento de la educación primaria ha de concentrarse en una serie de aspectos que caracterizan la situación de este nivel de enseñanza. En primer lugar, están los desequilibrios en cuanto a la extensión y las condiciones de funcionamiento de las escuelas entre ciudad y campo y entre las diversas regiones. En muchos casos la meta y el esfuerzo consistirán en superar tales desequilibrios en el mayor grado factible.

En muchos de estos países se ha hecho un esfuerzo considerable en materia de extensión de la educación primaria, pero ello se ha efectuado con una alta dosis de improvisación en cuanto a maestros y locales, estableciendo escuelas con doble turno, escuelas carentes de mobiliario y de los instrumentos mínimos de trabajo necesarios, multiplicando la existencia de escuelas incompletas, etc. Las escuelas se presentan como un conjunto de unidades heterogéneas en cuanto a la edad de los alumnos, las condiciones físicas, de personal, de organización, etc., con que funcionan. Hay en todo ésto un segundo aspecto necesario de introducir en los planes, a saber, metas de "normalización" de la situación.

Un tercer problema se relaciona con el hecho de que en estos países el esfuerzo de expansión de la educación primaria no ha estado acompañado de una política deliberada de medidas adecuadas para aumentar la eficiencia y productividad de los servicios educativos. La baja proporción de los escolares que reciben una educación primaria completa, tiene por efecto el que el esfuerzo de expansión no alcance sus verdaderos propósitos y se lleve a efecto con un costo social y económico incompatible con la situación y las necesidades de estos países. La superación de esta situación exige que los planes contemplen metas explícitas de retención y promoción y programas específicos de acción para lograrlas.

Un cuarto problema, sin lugar a dudas el mayor por resolver mediante un adecuado planeamiento, se relaciona con la escuela primaria rural. La función que corresponde a ésta en los países en desarrollo como factor directo de la integración, la cohesión y la movilidad sociales, así como en la elevación de los niveles de vida, de un lado, y las dificultades peculiares para su desenvolvimiento, de otro, obligan a hacer de ella un objeto de planeamiento cuidadoso con criterios, medios e instrumentos de acción específicos y diferenciados. Ello no implica el establecimiento de dos tipos diferentes de escuela

/primaria, una

primaria, una rural y otra urbana, sino una acción diferenciada de promoción de su desarrollo en consonancia con los problemas peculiares de la vida rural, caracterizada por la escasa motivación de los padres para procurar a sus hijos una escolaridad completa, la dispersión de la población, la necesidad imperiosa de ocupar a los niños en las cosechas y los trabajos domésticos, los traslados estacionales de las familias, la distancia en relación a los centros urbanos que dificulta una adecuada supervisión y la provisión de maestros calificados. Todos estos factores obligan a pensar en la necesidad de sistemas peculiares de organización escolar, de supervisión y de administración de la educación rural, de contenido y modalidades de la capacitación de maestros en ejercicio, y de incentivos para los mismos, diferentes de los concebidos para las escuelas que funcionan en el medio urbano sin que ésto signifique establecer condiciones inferiores de atención y calidad en las escuelas rurales. Por otra parte es en este caso en donde la cooperación de las comunidades ha de jugar un papel principalísimo en el desarrollo de los servicios escolares como medio educativo de las mismas comunidades y como instrumento para resolver el problema de los escasos recursos disponibles para la educación.

Cuando se analizan los planes de educación de muchos países en desarrollo o las acciones que se llevan a cabo en materia de impulso a la educación primaria se observa con extrañeza la poca atención específica prestada a este problema peculiarísimo de la escuela rural. Las metas, las reformas, las previsiones de diversa índole se refieren globalmente a la educación primaria, como si el gran problema nacional de la disparidad en el desarrollo entre ciudad y campo no afectara a la educación o no tuviera nada que ver con ella. El resultado es que las metas se obtienen y las reformas se aplican sin mayor esfuerzo en lo que respecta al medio urbano, mientras los índices de situación de la educación rural permanencen inalterados.

Conectado con el anterior problema, se encuentra en los países en desarrollo otro que no puede ser descuidado en el proceso de un eficaz planeamiento. Dicho problema es el de los crecientes flujos de población que emigran del campo a la ciudad y que van formando las llamadas poblaciones marginales. Es necesario no sólo prever y cuantificar la intensidad de este fenómeno, sino atenderlo mediante procedimientos apropiados, para que la escuela sea el vehículo directo de la incorporación de esas poblaciones al nuevo y extraño medio en el cual se ubican.

2. La Educación de Nivel Medio

La programación del desarrollo de este nivel de la educación ofrece problemas en extremo complejos, provenientes tanto de las variadas y crecientes funciones, - hasta cierto punto heterogéneas - que se le exigen, como de los obstáculos y resistencias de diversa índole que se presentan cuando se intenta reemplazar viejas estructuras por nuevas y más adecuadas. Estas dificultades contrastan con la urgencia que tienen los países en desarrollo de someter este nivel de la enseñanza a una revisión severa y a un planeamiento cuidadoso, dado el papel que está llamado a desempeñar en la movilidad social, en la elevación de los niveles culturales de la población y la calidad de la enseñanza superior y en el suministro de recursos humanos para la aceleración del ritmo de crecimiento y el cambio de estructura de sus economías.

Las dificultades se refieren tanto a la proyección del volumen y composición de los efectivos escolares y de los egresados convenientes de obtener, como a las decisiones sobre la estructura y contenido de las enseñanzas. En el caso de la educación de nivel medio no tienen aplicabilidad, o la tienen de modo muy relativo, los criterios de universalidad y obligatoriedad y entra en juego un nuevo factor, a saber, las necesidades de fuerza de trabajo con el grado y las modalidades de calificación que corresponde impartir a este nivel.

Desde el punto de vista de la extensión, para la fijación de metas habrán de conjugarse tres criterios o exigencias: a) la expansión necesaria para satisfacer en el mayor grado posible la demanda actual y potencial de los egresados de la educación primaria y tender así a la generalización progresiva de las oportunidades de educación media, por lo menos en un primer ciclo; b) la expansión requerida para asegurar la obtención de metas determinadas de desarrollo de la educación de nivel superior; c) la expansión indispensable para obtener las proporciones de egresados con las diferentes modalidades y grados de calificación, necesarios de incorporar a la fuerza de trabajo, en ocupaciones que exigen la educación conferida por este nivel y que en un proceso de desarrollo económico y social acelerado representan grandes proporciones.

/Lógicamente estas

Lógicamente estas tres exigencias se integran en la práctica y dan por resultado metas generales de escolarización y de egresados. Sin embargo, su análisis por separado es conveniente, no sólo porque facilita el examen que conduce a la determinación de los grados deseables y compatibles de satisfacción de cada una de tales exigencias, sino porque suministra la base para desagregar las metas según los diversos ciclos y ramas de la enseñanza media.

En cuanto a la estructura, la tendencia es a establecer un primer ciclo común y luego un ciclo de ramas diversificadas, uno y otro de duración variables. El ciclo común tendría varias finalidades: a) ampliar las oportunidades de continuar la educación general obtenida en una educación primaria de duración relativamente corta y que cada vez se evidencia más como insuficiente para fines individuales y sociales; b) postergar el momento de la elección para la incorporación a ramas diferenciadas de educación, contando con un tiempo mayor y decisivo para la exploración vocacional; c) sentar una base más sólida de madurez y aprendizaje general para iniciar a partir de él una educación más exigente y relativamente especializada; y finalmente, d) dar a los que por uno u otro motivo no puedan continuar su educación, una instrucción y una formación no trunca, y que aunque elemental es completa en sí misma. Naturalmente la validez del establecimiento de este ciclo dependerá del grado en que su organización y contenido respondan a tales finalidades y las logren. En caso contrario se convertirá en una fase educativa desconectada de la educación primaria y de la etapa final de la educación media, sin cumplir los fines y funciones de la una ni de la otra.

En el segundo ciclo de la educación media, el problema más complejo lo constituye la determinación de las ramas diversificadas convenientes de establecer, el grado de especialización de su contenido y la proporción de escolares que las han de cursar. Si se exceptúa la rama académica general cuyo fin es tanto preparar para el ingreso a las carreras universitarias como impartir una instrucción y una formación sólidas a quienes abandonen a esta altura el proceso de educación formal para incorporarse a la sociedad y a la vida del trabajo, la identificación de las ramas de enseñanza por establecer o consolidar y de su contenido y duración está determinada por la estructura actual y previsible de la economía y las demandas de operarios, técnicos y empleados

/calificados. Dado

calificados. Dado que a este nivel se trata de preparar individuos con los conocimientos científicos y tecnológicos indispensables para el desempeño de ciertas ocupaciones y éstas se pueden clasificar desde este punto de vista en grandes áreas, es con relación a ellas como han de definirse las ramas relativamente especializadas de la enseñanza media.

Exceptuando la rama dedicada a la preparación de los maestros, las demás coinciden con los tres grandes sectores primario, secundario y terciario de la economía y cada una ha de impartir una preparación (paradójicamente de carácter especializado general) polivalente, que permita desempeñarse en las ocupaciones variadas del mismo sector de actividad y facilite la movilidad dentro del mismo.

De esta manera, la educación formal de nivel medio daría la preparación específica pero general de carácter profesional; la adaptación más específica a la ocupación propiamente dicha se adquiriría en el trabajo mismo mediante un proceso de entrenamiento por la experiencia, el perfeccionamiento continuo por una experta supervisión del trabajo y los cursos cortos y ocasionales de entrenamiento.

La distinción entre "ocupaciones", de un lado y cuyo número es muy abundante y tiende a aumentar con el crecimiento económico y la división del trabajo, y "profesiones", de otro, que están definidas más que todo por grandes categorías de conocimiento y habilidad. es muy importante para no caer en el error de querer exigir de la educación formal o introducir en ella una multiplicidad de enseñanzas, que han de ser atendidas por un sistema bien establecido y flexible de educación extra-escolar, partiendo de la base de un sistema regular de enseñanza bien concebido y eficiente.

Volviendo al problema de la fijación de metas y previas las observaciones anteriores sobre la determinación de la estructura de las enseñanzas de nivel medio, conviene referirse a las dificultades de la previsión de la cantidad de egresados por obtener para satisfacer requerimientos de recursos humanos. Si bien en los últimos años se han desarrollado métodos para estimar esas necesidades, los mismos han estado orientados más bien hacia los requerimientos de recursos humanos de nivel superior y su aplicación se enfrenta, por un lado, con problemas de disponibilidades estadísticas y las incertidumbres en cuanto al desarrollo económico previsible y, por otro, con los

/que surgen

que surgen de la traducción de dichos requerimientos en términos tales que puedan ser utilizados para los fines eminentemente concretos de formulación de políticas educativas. Este último problema se torna aún más agudo en relación a los llamados recursos humanos de nivel intermedio.

En los países en desarrollo existe una evidencia, más que todo intuitiva, de que los déficit actuales y las necesidades previsibles son cuantiosos. Muchos asesores recomiendan a estos países cambiar el acento hasta ahora puesto sobre la rama académica de educación media general y trasladarlo a las enseñanzas prácticas, de carácter técnico y vocacional; las instituciones de asistencia financiera externa muestran marcada preferencia por la ayuda a los gobiernos con este propósito. El peligro está en que las necesidades teóricas estimadas de este modo hipotético no correspondan a la demanda real en el mercado de trabajo y que proliferen instituciones de enseñanzas especializadas altamente costosas que desembocan en la desocupación y la frustración de los egresados.

Las metodologías más elaboradas de previsión de necesidades de recursos humanos han tenido su origen en países altamente desarrollados con estructura y tendencias de crecimiento de sus economías bien definidas o en que el desarrollo económico se opera de hecho de acuerdo con planes rigurosos. En estas circunstancias es dable prever a largo plazo con un grado relativo de precisión y seguridad la estructura educativa de la fuerza de trabajo. Por otro lado, en esos mismos países se cuenta ya con un sistema educativo que asegura un stock suficiente de individuos con un nivel educativo general y con el cual puede contar la economía.

Otro es el caso de los países en desarrollo en que existe una enorme inquietud por acelerar el desarrollo y donde los técnicos formulan planes con este propósito, pero en los que lo característico es la incertidumbre sobre el desarrollo futuro y la ausencia de decisiones políticas que den vigencia y operatividad a los planes. En tales circunstancias, cualquier estimación de necesidades de recursos humanos deducida por proceso matemático de metas de planes formulados pero no adoptados como política, tiene un valor indicador de los recursos humanos necesarios de formar, si las cosas acaecieran como lo conciben los planificadores, pero no puede ser tomada como base para las decisiones de política educativa. Por otro lado, además de los

/problemas de

problemas de necesidad de recursos humanos específicos, estos países se caracterizan por una fuerza de trabajo compuesta por altas proporciones de individuos sin educación, con niveles educativos extremadamente bajos y con formación incompleta.

Las anteriores reflexiones llevan a pensar que en los países en desarrollo la adecuación de la educación de nivel medio a las necesidades del desarrollo han de asegurarse mediante una respuesta global de los sistemas educativos, más que mediante previsiones demasiado detalladas de requerimientos de recursos humanos. Ante todo, será necesario actuar sobre la rama de educación general para modernizarla, cambiando su carácter predominantemente académico y literario por una orientación de acento científico y tecnológico que cumpla un doble fin: capacitar mejor para la prosecución de carreras largas y cortas de nivel superior y contar con un stock de egresados del cual, a) una porción pueda ser incorporada a aquellas ocupaciones o puestos que en todas las ramas de la producción de bienes y servicios requieran de modo general para su incorporación al trabajo este nivel de calificación, pero no una especialización propiamente dicha; b) otra porción que contaría con la preparación básica indispensable para poder en breve tiempo, dentro o fuera del sistema regular de educación, recibir una capacitación más específica para puestos que requieren desde el momento de la incorporación a la fuerza de trabajo conocimientos y habilidades peculiares.

En esta forma la mayor proporción de recursos humanos exigidos a este nivel de la enseñanza estaría asegurada por una rama vigorosa y moderna de educación secundaria general y se obtendría un alto grado de flexibilidad para la satisfacción de demandas posteriores, difíciles de predecir a largo plazo, pero susceptibles de ir siendo identificadas a mediano y corto plazo. La bondad de una solución semejante dependerá de dos condiciones; de un lado, de que se opere de hecho la transformación de fondo de la rama general, de su orientación, contenido, procedimientos de enseñanza y de aprendizaje: de otro, de la existencia de un sistema bien concebido de educación extraescolar, articulado funcionalmente con el sistema regular de educación, sensible y permanentemente preocupado por detectar las exigencias que vaya planteando la evolución económica

/ Todo

Todo lo que se acaba de decir no niega ni la importancia ni la necesidad de las ramas estrictamente especializadas, como la educación comercial, industrial, agrícola, etc., las cuales han de desarrollarse pero en la medida en que sea dable asegurar que su producto podrá ser absorbido por una demanda real y no hipotética en el mercado de trabajo. En los países en desarrollo estas ramas suelen existir ya. El verdadero y urgente problema por ser resuelto mediante un adecuado planeamiento es la elevación de su prestigio y de sus niveles de calidad. De modo general, su matrícula está constituida simplemente por quienes no tienen posibilidades de acceso a la educación media general que predestina para el ingreso a la Universidad, y sus establecimientos son los peor dotados en cuanto a instrumentos y personal docente calificado. Contrasta fuertemente la importancia teórica atribuida a estas enseñanzas técnicas y prácticas con respecto al desarrollo de los países y a la modernización de los sistemas escolares, con la pobre atención que se presta al mejoramiento de su organización, la dotación y la elevación del prestigio y la eficiencia.

Han de mencionarse tres aspectos de abordar y resolver en los países en desarrollo en este nivel de la enseñanza y que son condición para su eventual mejoramiento.

En primer lugar, la atención y la sistematización debidas de la función de exploración y orientación de los talentos y capacidades de los diversos grupos de escolares. La ubicación actual de los educandos en una u otra rama de la enseñanza, el tipo de educación que reciben, es más bien un resultado del azar o de factores distintos a un propósito deliberado y conciente por parte de los sistemas educativos. La sistematización de esta función supondrá mecanismos y procedimientos que pueden ser muy diversos. Pero lo más importante es que los sistemas educativos mismos no continuen siendo factor de desorientación y obstáculo para el surgimiento y adecuada ubicación de los talentos en los diversos procesos educativos, por sus rigideces estructurales, la índole del contenido y los métodos de la enseñanza, de sus sistemas de evaluación y promoción.

En segundo lugar, está el problema del personal de dirección, supervisión y de enseñanza necesario para un cambio de orientación y una elevación efectiva de los niveles de calidad en este nivel de la enseñanza. Las

/necesidades mayores

necesidades mayores se sitúan en el profesorado competente para las enseñanzas de carácter científico y técnico. Además de que en este nivel de la enseñanza no es dable satisfacer necesidades mediante importación de maestros calificados como puede ser el caso en una fase inicial con respecto a la educación superior, se presenta el problema de la competencia en que entran con la educación otras actividades que requieren de personal científico y técnico y que tienen mayor atracción tanto para quienes ingresan a la universidad como para los egresados de las facultades de educación.

En tercer lugar, la renovación y el impulso necesarios de la educación media exigen en los países en desarrollo un grande esfuerzo de dotación de los establecimientos en materia de talleres, laboratorios, bibliotecas y otros instrumentos didácticos. El carácter académico, literario, abstracto y enciclopédico de la actual enseñanza media en muchos países se debe en gran parte a las deficiencias en cuanto a cantidad y calidad de estos instrumentos, y la renovación de los curricula y aún la existencia de profesores calificados se verían neutralizada por esta situación deficitaria.

3. La Educación de Nivel Superior

La primera cuestión que es necesario plantear se relaciona con las características de gobierno y funcionamiento de las instituciones que imparten educación de este nivel y con algunos problemas que de ello se derivan para el planeamiento. Los organigramas en que se presenta la estructura y organización de la educación incluyen la educación universitaria y superior como una parte integrante del sistema. De hecho, sin embargo, en América Latina las universidades son entes autónomos, considerados implícita o explícitamente por los encargados de su administración y desarrollo y por la opinión pública como instituciones aparte, como un sistema en sí mismo. La autonomía, necesaria y justificable por muchas razones, puede llevar y de hecho ha llevado en muchos países a un aislamiento de la política y el funcionamiento de las universidades con respecto a la política y el funcionamiento de los restantes niveles de la educación. Esta desvinculación además de ser contraria al carácter continuo que ha de tener el proceso educativo, es un obstáculo para un adecuado planeamiento de la misma educación superior, aún detro de su autonomía, para el planeamiento eficaz de los restantes niveles de la enseñanza y claro está también para un planeamiento de la educación en general,

/coherente en

coherente en sí mismo y con las necesidades del desarrollo nacional. El planeamiento de la educación de nivel primario y de nivel medio está condicionado en buena parte por las necesidades por satisfacer en cuanto a educación superior y viceversa. Lo anterior significa que previo a todo intento de planeamiento de la educación en general y de la educación superior, en particular, es imperioso establecer los mecanismos de coordinación que, sin vulnerar las autonomías, permitan responder a los requisitos de integralidad del planeamiento.

Pero la desarticulación no ocurre solamente entre la educación universitaria o superior y los otros niveles y modalidades de la educación, sino más aún en el seno de esta misma. Hay países en que no existe algo así que pueda llamarse un sistema de educación superior, sino una serie más o menos amplia de instituciones desvinculadas de las demás en sus políticas y en su desarrollo. La proliferación de las instituciones, fundamentada en razones teóricas más o menos válidas, acentúa el problema y da origen a la anarquía, las duplicaciones y el descenso progresivo de los niveles de eficiencia y calidad que muchos críticos de la educación superior señalan con alarma, particularmente en los países en desarrollo.

Aquí también la condición previa para un eficaz planeamiento es el establecimiento de mecanismos que permitan prever en su conjunto los requerimientos que se le plantean a la educación superior, la respuesta que dicho nivel de enseñanza como un todo ha de dar a tales requerimientos y la porción de responsabilidad y acción que le corresponderá a las diversas instituciones que comparten el esfuerzo.

En cuanto a los criterios o exigencias normativos del planeamiento, en este nivel no tienen aplicabilidad ni el criterio absoluto de la universalidad de la educación primaria, ni el criterio mixto de la generalización progresiva combinada con los requerimientos específicos de recursos humanos, que priva en la enseñanza de nivel medio. La educación de nivel superior es por naturaleza selectiva. Este carácter selectivo, sin embargo, ha de ser correctamente interpretado en el sentido de que no necesariamente todo el que ingresa al sistema educativo puede o debe recibir este nivel de educación, sino aquellos cuyos intereses, talento y preparación son los más apropiados; y aún así, la extensión de la educación superior está limitada por la capacidad

/de absorción

de absorción en el mercado de trabajo actual y previsible de los egresados. Una educación secundaria concebida predominantemente durante tanto tiempo como antesala de la Universidad fue generando en padres de familia y escolares la imagen de que la educación resultaba trunca cuando no se la proseguía en el nivel superior. La consecuencia de ésto ha sido de un lado, la presión creciente de la demanda de educación de nivel superior con el consecuente sentimiento de frustración en quienes no obtienen plazas; y, de otro, la demora de muchos sistemas educativos en concebir de modo más claro y adecuado la fundión de la enseñanza media y de la superior y en dar los pasos para elevar la calidad de ambas.

El carácter selectivo en el sentido definido antes, sin embargo, no suprime y por el contrario refuerza la necesidad de tener muy en cuenta e incluir como objetivo del planeamiento una democratización de la enseñanza superior. Asegurar este carácter democrático supone evitar barreras artificiosas para el acceso, establecer la posibilidad de que todas las ramas de la enseñanza media puedan conducir a la enseñanza superior y, particularmente, que el origen y la situación socio-económica de los aspirantes o el hecho de no vivir en los centros más urbanizados en donde suelen funcionar las universidades sea un obstáculo para poder beneficiarse de la educación de este nivel. Con esto la Universidad no sólo favorece la democratización sino que se pone a sí misma en condiciones de poder contar con la mayor reserva de talento del país. Este objetivo de la democratización exige políticas de extensión de los servicios universitarios, de asistencia y estímulos que han de ser previstos en los planes con generosidad. En los países en desarrollo ésto es sin duda más urgente y rentable que los gastos cuantiosos en lujosas y espectaculares ciudades universitarias.

Los objetivos y las metas del plan de desarrollo de la educación superior han de referirse por igual a la tarea que las respectivas instituciones van a desarrollar en un futuro determinado en relación con sus dos funciones fundamentales o inseparables: la formación de recursos humanos de alto nivel (investigadores, profesores, profesionales y técnicos) y la investigación. Una y otra función han de programarse en detalle en las acciones y en los requisitos de personal, de facilidades físicas e instrumentales específicos a cada una o utilizables a propósito de ambas.

/Los métodos

Los métodos de previsión de necesidades de recursos humanos con educación de nivel superior están bastante desarrollados y no es del caso presentarlos en este esquema general del proceso de planeamiento. La relación entre formación y ocupación es aquí más precisa y clara y por lo mismo más viable la traducción de las previsiones de demanda en cantidad y calidad de la oferta por parte del sistema educativo.

La función de investigación es más difícil concretarla y programarla. En los países en desarrollo parecería que tal investigación habría de centrarse en un doble campo: el de la investigación científica y tecnología aplicada y el de la investigación en torno a los problemas más acuciantes del desarrollo nacional. En cualquier caso las tareas de investigación deberán canalizarse a través de proyectos singulares y específicos cuidadosamente identificados y en conexión con la política más amplia que necesariamente ha de establecerse a nivel nacional en materia de desarrollo científico y tecnológico.

Finalmente y de modo particular en los países en desarrollo hay dos aspectos que necesariamente han de ocupar la atención en el diagnóstico y la programación del desarrollo de la educación superior: la estructura interna de la Universidad, y la cantidad, composición y calidad de su personal docente.

Los problemas de estructura se relacionan, de una parte, con la organización de la función ineludible de formación general y su combinación con la labor de formación propiamente profesional, y de otro, con la ampliación del esquema de las enseñanzas y su coordinación orgánica. Lo primero se concentra en la debatida cuestión de los "estudios generales" y de su ubicación horizontal o vertical dentro del sistema universitario. Lo segundo se refiere a la necesidad de cambiar el esquema rígido de facultades tradicionales con enseñanzas de larga e idéntica duración por uno más flexible compuesto de facultades e institutos con enseñanzas de diversa intensidad y duración. Concomitantemente con estos problemas de estructura se encuentra el de la organización administrativa y de servicios que evite las duplicaciones en cuanto a recursos físicos, humanos e instrumentales y permita su máximo aprovechamiento para fines tanto de docencia como de investigación.

Pero posiblemente el problema mayor que ha de afrontarse en los países en desarrollo a propósito de la educación superior es el de las medidas necesarias para que este nivel de la enseñanza cuente con un cuerpo de profesores, auténticamente universitario, por su alta calificación científica y

/didáctica y

didáctica y por su consagración exclusiva a la labor docente y de investigación.

La mayor prioridad en materia de educación superior en muchos países en desarrollo pareciera tenerla la existencia de este personal a tiempo completo, dedicado al perfeccionamiento continuo de su propia labor profesional de docencia e investigación, al mejoramiento así mismo continuo del contenido, los métodos y la organización de la enseñanza. El esfuerzo financiero que ésto supone se vería compensado con creces a muy breve plazo por un notable incremento de la eficiencia de las Universidades, por un ambiente y espíritu más adecuados, con consecuencias en cuanto a cambios de actitud de los estudiantes, y por una suficiente capacidad para responder al reto que les plantean las necesidades del desarrollo nacional.

4. La Educación Extraescolar

Una política de educación para el desarrollo no puede limitarse a prever y proveer la cantidad y calidad de servicios educativos convenientes para atender a niños, adolescentes y jóvenes dentro del sistema regular de educación, a cuyos tres niveles fundamentales se acaba de hacer mención. En esta forma se daría atención solamente a una porción de las necesidades educativas de la población y del desarrollo nacional. Existe la creciente evidencia de que el sistema regular de educación, aún suponiéndolo dotado de la mayor eficiencia imaginable, no es suficiente y cada vez lo será menos para satisfacer las exigencias en aumento de educación de sociedades en evolución.

Es necesario contar con un para-sistema de educación de jóvenes y adultos, articulado de manera adecuada institucionalmente y en su funcionamiento con el sistema regular, supletorio en algunos aspectos y complementario en otros de la acción de este último. La conciencia sobre la necesidad de este para-sistema es sin duda uno de los resultados más notorios del creciente papel atribuido a la educación en el desarrollo y constituye uno de los avances más significativos de los últimos tiempos en el campo del pensamiento y la práctica pedagógica.

A diferencia del sistema regular que de modo general prepara para la incorporación futura a la sociedad, el sistema de medios educativos extraescolares tiene por objetivo y función ocuparse de las necesidades educativas

/de la

de la población activa, y su característica es la flexibilidad para responder a la multiplicidad y a los cambios permanentes de tales necesidades.

Estas necesidades van desde la alfabetización hasta la actualización de los conocimientos científicos, tecnológicos y culturales de los profesionales de más alto nivel, pasando por todas las formas de capacitación y entrenamiento de la fuerza de trabajo sin la preparación y formación requeridas. En los países altamente desarrollados la existencia de estos medios de instrucción y formación está exigida fundamentalmente por los cambios que en cuanto a conocimientos, actitudes y habilidades requieren los procesos de producción de bienes y servicios regidos por los avances científicos y tecnológicos. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de la automación que obliga a millares de individuos a una adaptación que supone ampliación de los conocimientos y habilidades con que cuentan, o una especialización mayor de los mismos, o a adquirir conocimientos y habilidades para muchos nuevos puestos que emergen, mientras algunos de los existentes son suprimidos. A esto ha de añadirse la elevación del nivel de conocimientos generales exigidos para comprender y apreciar los factores y procesos culturales, sociales y económicos que están subyacentes en los cambios tecnológicos.

En los países en desarrollo los medios extraescolares de educación de jóvenes y adultos están destinados preferentemente a elevar el nivel educativo promedio extremadamente bajo y la composición educativa deficiente de la población incorporada ya a la fuerza de trabajo. El cuadro conocido de altos porcentajes de analfabetos, de individuos con educación primaria, secundaria y superior incompletas, sin la mínima preparación indispensable para el empleo que ocupan, y que caracteriza la estructura social de los recursos humanos con que cuentan estos países para su desarrollo social, político y económico, ha de ser cambiado sustancialmente y a plazo relativamente corto. De lo contrario carecerá de consistencia y de viabilidad todo esfuerzo auténtico de acelerar el proceso de crecimiento económico y de cambio social.

Ahora bien, si es necesario y difícil establecer prioridades con respecto a la atención de los diversos niveles y modalidades del sistema regular, lo es todavía más definir tales campos prioritarios con relación a la educación extraescolar de jóvenes y adultos. Las necesidades de educación supletoria,

/complementaria y

complementaria y permanente de adultos son prácticamente ilimitadas. En los países en desarrollo estas necesidades son paralelas y compiten con las que provienen de los grandes déficit en la atención a los niños en las edades regulares de la enseñanza escolar. Podría decirse que la competencia no existe por cuanto las fuentes y las modalidades de financiamiento son distintas, dado que los fondos para la educación extraescolar provienen de las empresas, de los sindicatos, de las propias comunidades, etc. El argumento no es válido por cuanto de todos modos se trata de recursos invertidos en educación y que se sustraen del producto nacional. Por otra parte, si las campañas de educación y entrenamiento de adultos, no están inspiradas en objetivos claros y precisos, pueden desembocar en esfuerzos financieros y de organización, sin resultados tangibles de elevación del nivel educativo y de productividad de la mano de obra, o por lo menos no correspondientes al volumen de la acción desplegada y a los fondos gastados.

Todo parece indicar que, en lugar de campañas generales de alfabetización, de entrenamiento masivo de operarios calificados, etc., lo conveniente es establecer "proyectos selectivos", vinculados con "proyectos específicos" de desarrollo económico y social con relación a los cuales aparezcan de modo claro la alfabetización y el entrenamiento ocupacional como un componente funcional. La extensión de las acciones más allá de estos campos prioritarios dependerá de los recursos financieros disponibles.

Finalmente hay otro problema clave en el planeamiento del desarrollo de la educación extraescolar de jóvenes y adultos. Se trata de los aspectos relacionados con la coordinación de los medios de formación entre sí y con el sistema regular de educación. En la creación y funcionamiento de instituciones y programas de educación extraescolar debe haber necesariamente una enorme flexibilidad en cuanto a las iniciativas, las modalidades, el financiamiento y la administración. Sin embargo, ello puede conducir y de hecho está conduciendo en muchos países en desarrollo a una desarticulación cercana al caos y que se traduce en superposición de iniciativas, en duplicación de las acciones y, lógicamente, en desperdicio de recursos.

/En síntesis,

En síntesis, será necesario en esta esfera del planeamiento educativo tener en cuenta dos principios aparentemente antagónicos pero que deben conciliarse: de una parte, la indispensable flexibilidad que ha de caracterizar al para-sistema de educación extraescolar y, de otra, la necesidad de un cierto grado de institucionalización y organización que asegure un orden y una articulación relativamente estables dentro del para-sistema y con el sistema regular.

CAPITULO XIV

LA ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Capítulo XIV

LA ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION.

Los capítulos anteriores estuvieron consagrados a precisar las características de un desarrollo planificado de la educación así como a identificar y ordenar los diversos aspectos, operaciones y pasos del proceso de planeamiento educativo. Ahora bien, este proceso no se opera en el vacío y su eficacia está condicionada a las medidas que se tomen para organizarlo y a las modalidades que adopte tal organización.

Con la expresión "organización para el planeamiento de la educación" se alude al conjunto de medidas y de mecanismos técnicos y administrativos necesarios para institucionalizar su proceso, asegurándole su carácter permanente e integral, distribuyendo adecuadamente sus diversas tareas y responsabilidades dentro del conjunto de la administración educativa y asegurando a éstas la debida coordinación. Lo ocurrido con el planeamiento de la educación en los diversos países indica claramente que su eficacia ha estado condicionada fundamentalmente por el grado en que los responsables de la educación de más alto nivel hayan decidido adoptar el planeamiento como instrumento para las decisiones y como método de administración, dando vigencia y oportunidad a dicho planeamiento mediante una sistematización y una organización adecuadas de su proceso.

Las modalidades que adquiere esta organización están estrechamente relacionadas con las características de la organización social, política y educativa del país, con el carácter imperativo o simplemente indicativo que se atribuye al planeamiento, con las disponibilidades de personal especializado, etc.

La falta de atención a los problemas de organización del proceso o el no haber tenido en cuenta factores condicionantes como los mencionados, puede ser la causa de una serie de deficiencias que presenta en muchos países el planeamiento de la educación. En algunos casos, el planeamiento es una actividad reducida al trabajo de una oficina técnica y no un proceso

/en que

en que participan los diversos organismos y sectores que intervienen en la educación. En otros, no existe correspondencia o coordinación entre el proceso de planeamiento y el proceso de las decisiones. En otros casos, el proceso de planeamiento aunque bien concebido y llevado a cabo en su etapa de diagnóstico y programación se estanca en su etapa de ejecución, por las deficiencias del contexto administrativo general en que se realiza.

1. Funciones por Organizar y Coordinar.

En la organización para el proceso del planeamiento educativo conviene distinguir claramente tres funciones: a) la función directiva; b) la función técnica y c) la función consultiva.

Algunas de estas funciones son desempeñadas, total o parcialmente, por entidades específicas y claramente identificables, como es el caso de las oficinas técnicas de planeamiento. En otros casos la función se distribuye a través de todos los organismos de la administración. En consecuencia, antes de decidir sobre cual deba ser la organización para el proceso de planeamiento educativo, es indispensable, identificar en la estructura actual de la administración las atribuciones asignadas a los diversos organismos explícita o implícitamente. El análisis indicará en que casos será necesario establecer nuevos mecanismos y en cuáles se tratará solamente de atribuír responsabilidades nuevas o redefinir las funciones de los organismos existentes.

A qué personas o entidades corresponde dirigir las tareas de planeamiento aprobar el programa de trabajos y recibir sus resultados? La respuesta es obvia: a aquellos funcionarios o entidades que por la Constitución Política y las leyes sustantivas del país tienen la atribución, al más alto nivel, de formular la política de educación y de hacerla cumplir. En América Latina, en algunos casos son el Ministro y el Viceministro de Educación; en otros, un Consejo de Educación u otra entidad similar a los que la ley atribuye poderes de decisión y no de simple consulta, y de los cuales forma parte el Ministro de Educación. En el primer caso, es natural que el organismo técnico de planeamiento funcione como parte de la organización del Gabinete del Ministro; en el segundo, como una unidad técnica permanente de trabajo del Consejo que formula las políticas y aprueba los cambios por introducir en la educación.

/Lo que

Lo que hay que descartar, por la naturaleza y el alcance mismo del planeamiento, es el establecimiento del organismo técnico, como una sección o departamento más de los que componen la estructura vertical de la administración. La experiencia ha demostrado que, en este último caso, los organismos de planeamiento se desconectan tanto de los poderes de decisión como de los organismos técnicos o administrativos vecinos y en consecuencia no pueden cumplir a cabalidad su verdadero papel.

La exigencia de ubicar el organismo de planeamiento al nivel de las personas y entidades que adoptan las decisiones no tiene por finalidad, como a veces se cree, el darles "poder y jerarquía", ya que tales conceptos no tienen cabida en una identidad como ésta, carente de poder de decisión y desde la cual no es dable trazar líneas de comando y autoridad sobre otros organismos. La razón es que el organismo de planeamiento ha de servir de instrumento auxiliar a quienes formulan las políticas y adoptan las decisiones. Si no se lo ubica de esta manera no podrá cumplir su auténtica función, aunque realice trabajos de carácter técnico de relativa calidad.

La función consultiva ha de institucionalizarse también. Ella tiene por objeto someter a personas de comprobado interés y capacidad en los asuntos educativos, así como a los representantes de organismos o entidades vinculados directamente con el desarrollo educativo nacional, los trabajos de planeamiento, las conclusiones de los diagnósticos, los proyectos de planes y las diversas medidas y reformas que se preven como necesarias.

La función consultiva se ubica fuera y dentro de la administración educativa. Fuera, mediante consejos o juntas consultivas con personas de sectores interesados en la educación. Dentro, mediante la organización de comités de coordinación formados por los directores de los principales departamentos técnicos o servicios de la administración educativa. En ocasiones, el Consejo Consultivo tiene carácter permanente bajo la denominación de Consejos Nacionales de Educación, sólo que en ellos frecuentemente no participan personas ni entidades que por oficio han de intervenir en el proceso de planeamiento educativo: las oficinas nacionales de planificación, los ministerios de hacienda y economía y otros ministerios que desarrollan tareas educativas. En estos casos, y dadas las tareas nuevas que el planeamiento conlleva, parecerá necesaria la reestructuración de los viejos Consejos.

/Los Consejos

Los Consejos u Organos Consultivos para ser eficaces no han de ser excesivamente numerosos. Pero en determinados momentos, por ejemplo cuando se trata de someter a examen un plan de educación, se podrán ampliar mediante comités consultivos especializados.

De todas maneras, lo que debe quedar en claro es que el planeamiento requiere un "mecanismo de discusión", vale decir, un cuerpo de carácter cunsultivo al que se sometan a consideración los planes y proyectos educativos. Si estos órganos de consulta no existen en el sector educativo, podrá recurrirse a la solución adoptada en ciertos países de Consejos o Juntas Nacionales de Planeamiento. Lo que a todas luces resultaría inconveniente y no tendría justificación, sería la existencia de dos Consejos, uno de Educación, y otro de Planeamiento de la Educación.

2. La Distribución y Coordinación de las Tareas de Planeamiento.

En el capítulo IV se trataron los "niveles" del planeamiento educativo y se vió cómo dichos niveles suponían la participación del organismo de Planificación Nacional del Desarrollo, el Organismo Nacional de Planeamiento Educativo, los diversos servicios o direcciones de la educación a nivel nacional, las entidades administrativas de la educación en los planos regionales y locales. Se destacó entonces de modo general la razón de ser de tal participación y el tipo de tarea que les correspondía realizar en cada nivel y sector del planeamiento.

La sistematización de esta participación puede llevar a la necesidad de establecer con carácter permanente sub-unidades técnicas del planeamiento, o a la constitución de equipos ad hoc para la realización de las tareas. Ello dependerá naturalmente del tamaño del país, de su estructura político-administrativa, del volumen de la actividad educativa, de las características de organización del sistema educativo, etc.

En el caso de que se dé esa pluralidad de mecanismos de planeamiento será necesario contar con normas explícitas que definan claramente las funciones y el alcance de cada uno y los nexos de articulación con el organismo nacional, estableciendo así un sistema organizado de planeamiento. De lo contrario, se corre el peligro de burocratizar la función y de exponerla a duplicidades y dispersión.

/A este

A este respecto merecen una especial mención los mecanismos que puedan existir en las Oficinas Centrales de Planificación General del Desarrollo para atender los asuntos educativos. En algunos casos se han establecido en estos organismos unidades de educación. Ello responde a una necesidad, revela una conciencia sobre el papel de la educación en el desarrollo y una preocupación por prestar a ésta la debida atención. Sin embargo, ello puede dar origen a duplicaciones innecesarias con respecto a los trabajos del organismo sectorial de planeamiento educativo ubicado en el Ministerio correspondiente. De hecho se ha presentado el caso de que se formulen dos planes de educación diferentes: uno en el Ministerio de Educación y otro en la Oficina Nacional de Planificación.

Necesariamente habrán de establecerse unidades o equipos en las oficinas centrales de planificación, relacionados con la educación, pero han de ocuparse específicamente de los dos aspectos fundamentales en que radica la indispensable articulación entre los planes generales de desarrollo y los planes de educación: el análisis y la previsión de las necesidades de recursos humanos y la compatibilización de las inversiones y gastos en educación con los que implican otros sectores del desarrollo nacional. El trabajo propiamente dicho de planeamiento educativo, en toda su extensión, profundidad y detalle, es lógico que se efectúe en los organismos directamente responsables de la educación, en estrecho contacto con la Oficina Nacional de Planificación.

Atendiendo a las características que prevalecen en la administración educativa de la mayoría de los países en vías de desarrollo, una distribución de las actividades que implica el planeamiento de la educación podría seguir las líneas generales del siguiente esquema:

- Organismos responsables de trazar y decidir los lineamientos generales de política educativa que sancionan y ordenan la ejecución del Plan General de Educación como Cámaras legislativas, Consejo de Ministros, Consejo de Rectores de Universidad, Consejo Nacional de Educación.

- Organos ejecutores encargados de la dirección al mas alto nivel quienes presentan a los anteriores los proyectos de plan y una vez sancionados organizan, dirigen y controlan su ejecución.

/-Los diferentes

- Los diferentes niveles jerárquicos de la administración educativa que implementan con programación específica y ejecutan el plan en el aspecto parcial de la educación de que son responsables o en el ámbito geográfico de su jurisdicción.

- La supervisión en sus diversas modalidades y niveles y a la que corresponde un papel importante en el asesoramiento, coordinación, control y evaluación de la ejecución del plan y de sus diferentes programas y proyectos.

- El organismo nacional de planeamiento integral de la educación que, en conexión con la oficina nacional de planificación del desarrollo y con los organismos técnicos de la administración educativa, realiza, coordina y asesora el proceso de preparación del plan y de sus programas y proyectos, asiste técnicamente en su adopción y ejecución y evalúa en su conjunto los resultados obtenidos.

- Los mecanismos de consulta, permanentes u ocasionales, que toman parte tanto en el proceso de elaboración del plan como en el de su adopción y evaluación.

3. Las Actividades Esenciales del Organismo Nacional de Planeamiento Educativo

Entre las actividades que parecen corresponder al organismo nacional de planeamiento educativo sobresalen las siguientes:

- Efectuar y coordinar estudios, análisis y previsiones referidos al desarrollo de conjunto de la educación;

- Preparar los proyectos de planes o programas específicos de acción que han de ser sometidos a la consideración de los poderes de decisión de más alto nivel;

- Programar y organizar la consulta a la opinión pública general y a la especializada sobre los proyectos anteriores;

- Preparar programas de capacitación, información y entrenamiento del personal que ha de asumir responsabilidades técnicas especiales en el proceso de planeamiento, y eventualmente efectuar la tarea de capacitación;

- Seguir el proceso de ejecución de los planes y proyectos que se pongan en marcha y evaluar sus resultados;

- Efectuar, coordinar o asesorar la preparación de los presupuestos anuales para la educación;

- Estudiar necesidades de asistencia técnica y financiera externas para la educación;

/- Prestar el

- Prestar el asesoramiento técnico que soliciten los organismos ejecutivos de la administración educativa.

Esta última función deberá estar limitada a aquellos aspectos relacionados con decisiones, cambios o reformas que puedan afectar al desarrollo de un nivel o aspecto fundamental de la educación, implicar erogaciones financieras, o variar en algún modo las previsiones de los planes. De lo contrario, los organismos de planeamiento se verían abrumados con trabajos ocasionales y heterogéneos que los distraerían de su función propiamente dicha de planeamiento.

4. La Estructura Funcional y de Personal

Un organismo de planeamiento no puede ser una entidad que reproduzca en miniatura o duplique la estructura del Ministerio de Educación. Su tarea no se presta tampoco al tipo de organización por secciones o divisiones. Un organismo de planeamiento debe estar constituido más bien por equipos polivalentes de especialistas que se van integrando en combinaciones diferentes, de acuerdo con las tareas específicas que se programen. Este tipo de organización no sólo responde al carácter interdisciplinario del trabajo de planeamiento, sino a razones de economía y de aprovechamiento máximo de los talentos y conocimientos diferenciados del personal. La cantidad de los técnicos con que se cuente es importante, pero lo es más su composición de acuerdo con especialidades. No es aventurado afirmar que las deficiencias que se observan en muchos países en las labores de planeamiento se deben en gran medida a una inadecuada composición del personal, añadida a ello la falta de especialización en aspectos definidos.

Se plantea con frecuencia una discusión errónea o equívoca sobre cuáles de los servicios técnicos existentes en el Ministerio de Educación debieran pasar a formar parte de la estructura del nuevo organismo de planeamiento. Esto se plantea principalmente con relación a servicios como los de estadística, presupuesto, construcciones escolares, elaboración de planes y programas de estudio, etc. En muchos casos al establecer el organismo de planeamiento se han efectuado tales incorporaciones, con el argumento de que cubren aspectos esenciales al planeamiento educativo.

/Esto último

Esto último es cierto pero es dudosa la necesidad o la conveniencia de incorporar formalmente tales servicios dentro del organismo de planeamiento. Más aconsejable sería fortalecer y mejorar tales servicios en la medida y sentido necesarios, establecer con ellos una coordinación estrecha e incorporar su trabajo en el programa de labores de planeamiento. Estos servicios han de colaborar con el organismo de planeamiento, pero tienen otras funciones ordinarias que cumplir dentro del proceso de administración y conducción de la educación. Por otra parte, el incorporarlos trae complicaciones burocráticas al organismo de planeamiento y genera la impresión inconveniente de que éste representa una superestructura innecesaria.

Ahora bien, lo que sí requiere un organismo de planeamiento educativo es un equipo de especialistas (no secciones ni departamentos), capaz de cubrir los aspectos esenciales de la labor de planificación, de orientar el trabajo de los demás servicios de la administración en el sentido de las necesidades del planeamiento y de establecer la coordinación técnica de sus labores con las que se llevan a cabo en el mismo. Así, por ejemplo, no habrá una sección de estadística pero sí uno o varios técnicos en esta materia.

Una oficina técnica de planeamiento educativo parecería necesitar como mínimo:

- Un director técnico, especialista en planeamiento educativo, conocedor de la problemática del proceso y capaz de programar, coordinar y evaluar el trabajo de los diversos especialistas en aspectos parciales;

- Dos equipos interdisciplinarios con su respectivo coordinador permanente:

a) Uno compuesto de especialistas en aspectos como investigación educativa, estadística y demografía, recursos humanos, financiamiento y costos, sociología educativa, educación comparada, administración escolar, curriculum: etc.

b) Otro formado por especialistas en los diversos niveles y ramas de la educación: primaria, media, técnica, normal, superior, de adultos, etc.

/5. Los Requisitos

5. Los Requisitos para la Eficacia

Hasta ahora se ha hecho referencia a algunos requisitos para la eficacia de los organismos de planeamiento: su adecuada ubicación, su estructura funcional y de personal, el método de trabajo en equipo, la existencia de mecanismos de arbitraje y de consulta, la coordinación con el organismo de planificación nacional del desarrollo, con las unidades técnicas y operativas de la propia administración educativa, con otras entidades gubernamentales, con las fuentes de información.

Sin embargo, hay un requisito más importante que los anotados y que los condiciona: el respaldo decidido que las autoridades máximas de la educación den a estos organismos, brotado de la conciencia que se tenga sobre su necesidad y utilidad para impulsar el desarrollo educativo y general del país. Ese respaldo habrá de traducirse en la suficiencia de los recursos, en la continuidad de su personal y en la importancia atribuida a sus trabajos.

E P I L O G O

EPILOGO

El presente trabajo surgió de la intención de esclarecer y definir un marco conceptual para ubicar y ordenar los diversos problemas, tareas y exigencias de un planeamiento sistemático de la educación. Con este objeto se precisaron las características de un desarrollo planificado de la educación, los requisitos de orden técnico, político, administrativo, los análisis y previsiones indispensables de efectuar así como las normas y criterios convenientes de aplicar para la evaluación de las necesidades educativas y la programación de acciones para su satisfacción. Podría haber quedado la impresión de que el planeamiento de la educación constituye un proceso tan complejo y exigente que muy pocos países estarían en condiciones de emprenderlo y llevarlo a cabo en toda su amplitud y dimensiones. De hecho la complejidad existe, pero la peor manera de encararla sería ignorarla o distorsionarla mediante simplificaciones ingenuas.

Ahora bien, el planeamiento de la educación no se realiza mediante fórmulas conceptuales, técnicas y operacionales, aplicables de modo riguroso e idéntico en todos los casos. Es conveniente recordar que el planeamiento de la educación es antes que todo una manera de enfocar y abordar los problemas de la educación y de actuar para resolverlos. Lo que importa es que la actitud y las características del pensamiento y de la acción planificadores se den en la práctica y no solamente el cumplimiento de requisitos formales de carácter técnico y organizativo.

Por otra parte, la idea y la práctica del planeamiento educativo han de pasar en cada país por etapas de maduración, susceptibles de ser acortadas pero no suprimidas. Estas etapas dependerán de las características generales de la organización política y administrativa del país, de su nivel de desarrollo, de la índole de los problemas educativos por afrontar, de la disponibilidad en cuanto a información estadística, personal técnico, etc.

Finalmente, ha de subrayarse que el planeamiento de la educación es un instrumento para el desarrollo educativo, que por sí mismo no puede generarlo y cuya eficacia está condicionada a que se den otros factores. Entre ellos se destacan los relacionados con la imagen clara que se tenga del tipo de

/sociedad deseable

sociedad deseable de realizar, la conciencia educativa nacional, la índole y el grado de motivación que anime a las instituciones y a las personas responsables de la educación. Factores como éstos son los que dan impulso decisivo a la educación de un país y los que hacen del planeamiento un instrumento eficaz del desarrollo educativo y consecuentemente del desarrollo nacional.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	III
PARTE PRIMERA - NATURALEZA DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION	V
CAPITULO I - CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION	VII
1. Necesidades y objetivos a que responde el planeamiento de la educación	1
2. Características del planeamiento de la educación	3
CAPITULO II - DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION	19
1. Los aspectos técnicos y metodológicos	21
2. Los aspectos políticos y de decisión	23
3. Los aspectos administrativos y operacionales	27
CAPITULO III - ELEMENTOS QUE SON OBJETO DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION	31
1. El producto de la educación	33
2. El efecto acumulativo del producto de la educación	35
3. Los factores determinantes del producto de la educación	37
CAPITULO IV - LOS NIVELES DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION	41
1. El planeamiento global o de conjunto	43
2. El planeamiento por sectores de la educación	44
3. El planeamiento a nivel regional y local	46
4. La integración de los cuatro niveles en un solo proceso	48

/PARTE SEGUNDA

Pág.

PARTE SEGUNDA - ANALISIS Y PREVISIONES NECESARIOS PARA LA FORMULACION DEL PLAN DE EDUCACION 51

CAPITULO V - EL DIAGNOSTICO EN EL SECTOR EDUCATIVO 53

1. Objeto y requisitos del diagnóstico 55
2. Las operaciones del diagnóstico 57
3. Los criterios para la evaluación 61

CAPITULO VI - LA DETERMINACION DE NECESIDADES EN EL CAMPO DE LA EDUCACION 79

A. Análisis y previsión de la evolución demográfica 82
   1. Sentido de los datos demográficos 82
   2. Exigencias de precisión 83
B. Análisis y previsión de necesidades de formación de recursos humanos 88
   1. Las fases del análisis 88
   2. Condiciones que han de llenar las previsiones 91

CAPITULO VII - ESTRUCTURA Y PRODUCTO DEL SISTEMA EDUCATIVO 95

A. Análisis y cambios de la estructura de los sistemas educativos 97
   1. El concepto de estructura 97
   2. La revisión del esquema institucional 98
   3. Identificación de cambios necesarios en la estructura 100
B. El análisis y la previsión del producto de la educación y de sus factores determinantes 102
   1. Necesidad y dificultad de la evaluación del producto 102
   2. Análisis de la cantidad y composición del producto 103
   3. Análisis de la calidad del producto de la educación 108

/CAPITULO VIII

Pág

CAPITULO VIII - RECURSOS CON QUE FUNCIONA EL SISTEMA EDUCATIVO 119

A. Los recursos humanos del sistema 121

1. Distribución del personal 122

2. Idoneidad para el cargo 123

3. Utilización del personal 127

B. Las facilidades físicas 128

1. El inventario de la capacidad instalada 129

2. La Dotación 131

C. Los recursos financieros 133

1. Estructura del ingreso 133

2. Estructura del gasto 136

3. Análisis de costos 140

CAPITULO IX - ADMINISTRACION Y POLITICA DE EDUCACION 143

A. Análisis de la eficiencia administrativa 145

1. Estructura de la organización 146

2. Dinámica de la organización 148

B. La evaluación de las políticas vigentes 156

PARTE TERCERA - LA FORMULACION DEL PLAN DE EDUCACION 159

CAPITULO X - ASPECTOS GENERALES DE LA PROGRAMACION 161

1. El objeto de la programación 163

2. Los plazos en el plan de educación 165

3. Plan, programa y proyectos 167

4. Las operaciones fundamentales de la programación 170

CAPITULO XI - IDENTIFICACION DE OBJETIVOS, METAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES 173

1. La formulación de objetivos 175

2. La fijación de metas 178

3. Identificación de los cambios institucionales 183

/CAPITULO XII

Pág.

CAPITULO XII - CALIFICACION Y CUANTIFICACION DE LOS MEDIOS E INSTRUMENTOS 193

1. Los requisitos de personal 196
2. Los requisitos físicos 198
3. Los recursos financieros 200
4. Los instrumentos técnico-administrativos 204

CAPITULO XIII - LA PROGRAMACION ESPECIFICA DE LOS DIVERSOS NIVELES Y MODALIDADES DE LA EDUCACION 207

1. La educación primaria 209
2. La educación de nivel medio 213
3. La educación de nivel superior 219
4. La educación extra-escolar 223

CAPITULO XIV - LA ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION 227

1. Funciones por organizar y coordinar 230
2. La distribución y coordinación de las tareas de planeamiento 232
3. Las actividades esenciales del organismo nacional de planeamiento educativo 234
4. La estructura funcional y de personal 235
5. Los requisitos para la eficacia 237

EPILOGO 239

INDICE 243