

LIMITADO  
INST/CONF.1/L.7  
3 de diciembre de 1963  
ORIGINAL: ESPAÑOL

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

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

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA ELABORACION DEL PLAN  
DE DESARROLLO DE LA EDUCACION

(Elaborado por los profesores Simón Romero y Ricardo Cibotti)

**Nota:** Este documento se presenta exclusivamente como material de discusión para los fines del Seminario en relación con el punto B del Temario Provisional.

## ALGUNOS PROBLEMAS DE LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO DE LA EDUCACION

### Introducción

En este documento se plantean algunos de los problemas principales que presenta la segunda etapa en que se divide el proceso del planeamiento de la educación. Es decir, aquella en que se establecen los objetivos y las metas del desarrollo educativo y se formulan los programas de acción para alcanzarlos.

Se trata de una etapa de complejo contenido, de exigencias técnicas precisas y para cuya realización no se cuenta todavía con una metodología satisfactoria que abarque todos sus aspectos.

Se considera de gran interés que en el Seminario se expresen y comparen las experiencias que en esta materia tienen los participantes con el fin de explorar líneas de acción y posibilidades de soluciones al respecto.

Conviene recalcar que la determinación de los objetivos y metas del desarrollo educativo tiene como fundamento las conclusiones a que se haya llegado en el diagnóstico. Están directamente vinculadas al modelo normativo que sirvió de base para la evaluación de la situación educativa y de sus principales tendencias, así como también vinculados a los factores intrínsecos identificados en el diagnóstico como determinantes de esa situación. El diagnóstico indica el volumen de las necesidades educativas y las características del esfuerzo por realizar e identifica los elementos y factores sobre los cuales es necesario actuar. La tarea que corresponde realizar en esta etapa es la de determinar el orden y el tiempo en que las necesidades educativas debe ser satisfechas y los medios a utilizar. A continuación se presenta brevemente la problemática de la realización de esta etapa, relacionándola con los aspectos o fases siguientes: a) la política de educación; b) las metas y los requisitos para su cumplimiento y c) los programas de acción.

/Evidentemente, en

Evidentemente, en esta forma se simplifica un tanto el complejo problema de la programación del desarrollo educativo, pero ello se hace con el fin de facilitar la discusión del tema.

### 1. La política de educación

A los efectos de este documento, la política de educación comprende: las directrices generales que han de orientar la acción educativa, los objetivos derivados de estas directrices y el orden de prioridades en cuanto a la atención de las necesidades educativas.

Las directrices se refieren a los fines que debe cumplir la educación como institución social y se inspiran en el sistema de valores de la sociedad en cuestión. Suelen ser formuladas como partes de las leyes fundamentales de los países y de las declaraciones de política general de los gobiernos.

Los objetivos representan orientaciones más concretas en cuanto a las características de la prestación de los servicios educativos, tales como la gratuidad de la educación, su obligatoriedad, posibilidades de acceso a la educación, etc.

Las prioridades se refieren a los aspectos concretos del sistema educativo que serán objeto de una mayor atención en el plan. Por ejemplo el mayor desarrollo relativo de un nivel o modalidad de enseñanza, la atención preferente de determinadas áreas geográficas, etc.

No cabe duda que la claridad y precisión con que se formule la política educativa, como también la continuidad de la misma, condicionan en alto grado, el desarrollo de la educación y su capacidad para responder adecuadamente a necesidades del desarrollo económico y social.

Convendría que en el Seminario se discutiera hasta qué punto las políticas educativas de los países latinoamericanos responden a estas exigencias, así como también, qué requisitos debería contener el proceso de programación de la educación, para superar las deficiencias que se observen.

### /2. Las metas

## 2. Las metas del plan de educación

La operación de fijación de metas consiste en traducir las directrices, los objetivos y las prioridades de la política educativa, en resultados cuantitativos y cualitativos de los servicios de educación, a obtener en plazos definidos. Ello implica que tales metas se formulan en términos de contenido y calidad de la enseñanza y en términos de cantidad de individuos que han de recibirla, en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo.

Aunque es usual separar en la práctica los aspectos cualitativos y cuantitativos de las metas, por la respectiva importancia que ambos tienen en el desarrollo de la educación y en la absorción de recursos, en el proceso de planeamiento ha de considerárselos como aspectos de un mismo problema.

En cuanto al procedimiento de fijación de metas, se propone para la discusión un proceso, en que se partiría de un criterio de extensión de la educación por el valor de la misma como bien social; se agregarían luego consideraciones relativas a la escolaridad y rendimiento del sistema educativo, para proceder luego a la determinación del producto a alcanzar por el sistema educativo, a partir de estimaciones de necesidades de recursos humanos para la producción y para el desarrollo de servicios sociales, incluida la misma educación. Lógicamente estas tres operaciones se integran en la práctica y dan por resultado metas generales de incorporación de nueva población al sistema educativo y de flujos de matrícula a través de los grados y niveles del sistema.

Sin embargo, el tratamiento individual de cada fase, en el orden propuesto, es conveniente no sólo porque facilita el análisis que conduce a los grados de satisfacción de necesidades, sino que suministra la base para desagregar las metas según las diversas modalidades de la educación. El primer paso consistiría en la fijación de proporciones de población en los grupos de edad correspondientes a los niveles convencionales de la educación, que debería estar atendida por el sistema educativo, en plazos determinados. Como ya se dijo, en esta fase se atiende primordialmente a la extensión del sistema de acuerdo con criterios basados primordialmente en consideraciones generales de política social.

/Por lo

Por lo mismo, el procedimiento consiste en ajustar la extensión del sistema, en sus diversos niveles, a la dinámica del crecimiento demográfico y a la demanda de educación que éste implica. Este procedimiento, por lo demás simple, es el único que se aplica en algunos países. Las proporciones de población a atender por niveles educativos, suelen fijarse a partir de normas derivadas de la observación de la situación en otros países y tomando en consideración criterios de equidad entre las diversas áreas de un mismo país.

Esta forma de operar permite determinar solamente cifras globales de matrícula en cada nivel educativo, pero no tiene en cuenta ni la dinámica del sistema ni la distribución de la población escolar, según las modalidades de enseñanza.

La fase siguiente consistiría en fijar metas de escolaridad lo que se traduce en una conformación determinada de la pirámide educativa. Ello implica, no ya simplemente considerar la extensión del sistema mediante la incorporación de nueva población, sino que toma en cuenta la retención de la misma, su promoción y flujo entre los diversos niveles. Aquí se atiende, como en la primera fase a criterios sociales, pero se introducen otros que se relacionan con el rendimiento del sistema educativo.

La última fase perfecciona las anteriores y consistiría en precisar metas para el desarrollo educativo en la que se determinen la calidad y cantidad de egresados que necesite producir del sistema, de acuerdo con estimaciones de los requerimientos de recursos humanos para el desarrollo económico y social.

La consideración de estos requerimientos podrían exigir una modificación de la pirámide educativa, en su conjunto, conformada en la fase anterior, y de todas maneras suministra criterios para determinar los componentes de dicha pirámide por ramas y especialidades de enseñanza, particularmente en los niveles medio y superior del sistema.

Como se observa, en esta fase es donde se debe operar, de modo directo, la articulación de las metas del plan de educación con las previstas para el desarrollo general y para los demás sectores.

/Cabe destacar

Cabe destacar que en esta fase es donde se concentran las mayores dificultades de orden técnico. Si bien en los últimos años se han desarrollado métodos para estimar las necesidades de recursos humanos, la aplicación de éstos se enfrenta, por un lado, con problemas de disponibilidades estadísticas y, por otro, con los que surgen de la traducción de dichos requerimientos a términos tales que puedan ser utilizados para estimar la preparación que deben tener los egresados. Mayores consideraciones al respecto se exponen en el documento "La determinación de los requerimientos de recursos humanos como un proceso de planificación" preparado para este Seminario.

Determinadas las metas de acuerdo con una o la combinación de varias de estas fases, el paso inmediato consistiría en juzgar su factibilidad, lo que supone atender a la disponibilidad de recursos y a la capacidad operativa del propio sistema.

Se estima conveniente que los participantes en el seminario expresen su opinión sobre la presentación de las fases anteriores y las dificultades que cada una ofrecería, en la práctica, para su realización teniendo en cuenta especialmente, las disponibilidades de datos estadísticos de población, de datos del mismo sistema educativo y sobre fuerza de trabajo.

### 3. Los requisitos para el cumplimiento de las metas.

En el proceso de planeamiento existe un primer intento de fijación de metas en el que se tienen en cuenta las necesidades educativas evidenciadas por el diagnóstico, así como también plazos deseables para su satisfacción.

El análisis de los requisitos para el cumplimiento de esas metas determinará la posibilidad de su consecución. Por lo tanto las metas definitivas de un plan de educación no pueden ser fijadas sin previamente haber calificado y cuantificado en términos globales, los requisitos, especialmente los relativos a insumos físicos, exigencias de personal y recursos financieros.

Se trata de uno de los ejercicios más complejos en el proceso del planeamiento en que mediante aproximaciones sucesivas se deben conjugar cuantías diversas y diferentes <sup>combinaciones</sup> ~~coordinaciones~~ de recursos y distintos lapsos, hasta llegar a precisar las máximas metas de desarrollo de la educación alcanzables dentro de las limitaciones de recursos.

/Conviene advertir

Conviene advertir que la determinación de requisitos, en esta etapa cumple la función de someter a prueba la factibilidad de las metas, por lo que las estimaciones tienen un carácter global y aproximativo. La identificación precisa y detallada de los requisitos es una labor que se realiza en ocasión de la formulación de los programas de acción.

Un problema previo a la estimación de los requisitos es el establecimiento de las normas que han de regir la prestación de los servicios, como por ejemplo, las relaciones alumnos-maestro, espacio-alumno, instrumentos didácticos-unidad de clase, supervisores-maestro, etc. Estas normas generalmente se expresan en términos cuantitativos pero implican necesariamente consideraciones en cuanto al nivel, contenido y calidad de la enseñanza.

En consecuencia el ejercicio de aproximaciones sucesivas se traduce en la formulación de normas alternativas, que lógicamente implican exigencias diversas de orden financiero.

Un problema interesante para discutir sería el siguiente ¿qué implicaciones tienen las actuales normas de prestación de los servicios en las posibilidades de extensión del sistema educativo, considerando no sólo las normas establecidas legalmente, sino también las que resultan de situaciones de hecho?

Hasta aquí, se ha hecho referencia a los que podría llamarse los requisitos directos para la obtención de las metas. No cabe duda que existen otros, de índole más general, que podrían clasificarse con la denominación de capacidad operativa del sistema educativo. Este aspecto, con frecuencia no debidamente contemplado en el proceso de planeamiento, es sin embargo decisivo para la obtención de las metas. En efecto, es posible que aunque se llegue a contar con recursos financieros 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 la eficaz ejecución de un plan.

Se considera de gran importancia que en el seminario se expresen y discutan las respectivas experiencias y opiniones de los participantes, en relación con este último punto.

4. Los programas de acción

La formulación de los programas de acción constituye el último aspecto del proceso de elaboración del plan de educación. Mediante los programas se estructura la acción indispensable para obtener las metas, se definen con precisión los recursos necesarios, se identifican las unidades de ejecución y se localiza la actividad.

A este respecto conviene consultar los documentos informativos "Esquema de análisis de un servicio" y "Esquema para la formulación de un programa". Estos documentos fueron preparados por el Profesor Fernando Escondrillas para el Curso de Capacitación en Planeamiento Educativo.