



---

## HACIA UN NUEVO CONCEPTO Y UNA PRACTICA RENOVADA DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

*Luis G. Benavides I.  
Vicente Arredondo R.*

---

El texto que sigue fue presentado como documento base en el Congreso Internacional "Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación". Este Congreso tuvo lugar en la Ciudad de México del 26 al 30 de marzo de 1990.

### PRESENTACION

Resulta imposible sopesar la importancia y, sobre todo, determinar el papel que desempeña la planificación educativa si no la encuadramos en el marco de la problemática de la educación en su conjunto, por la sencilla razón de que forma parte de ésta y es a ésta a la que compete y trata de servir.

A su vez, el ámbito educativo no puede dejar de verse afectado y reflejar lo que sucede en un contexto a la vez más radical y amplio: la situación económica,

político-social y cultural que vive el mundo, tanto a nivel internacional como regional y nacional. Una situación -como sabemos- signada por la movilidad; una movilidad presente en todas las épocas de la historia, pero que en nuestros días adquiere carácter de insólita, por tan acelerada y omnímoda. Pudieramos decir que los cambios se producen tan aprisa y afectan a tantos órdenes del vivir público y privado, que por un lado constituyen un elemento de nuestra cotidianidad y, por otro, nos toman siempre de sorpresa.

Los cambios nos desbordan, a tal punto que con frecuencia nos vemos impedidos no sólo para “controlarlos” sino incluso para “comprender” su significación y trascendencia, por lo mismo que resultan muy difíciles de prever sus repercusiones tanto en la dinámica colectiva como en la organización de la vida individual y familiar. A menudo no contamos con una pausa de análisis, reflexión y evaluación que nos permita, siquiera, saber si somos víctimas o beneficiarios de transformaciones tan numerosas como profundas, aunque en principio y en teoría se presupone que promueven el “progreso” del mundo y de los países...

Como en una red de múltiples e intrincadas correlaciones, todo afecta a todo: el orden mundial determina en buena parte la marcha de cada nación; los factores económicos y políticos inciden directamente en el campo social, y dentro de éste alteran la situación educativa y cultural, incluidas, por supuesto, las dimensiones que identificamos como planificación, gestión y administración de los recursos y servicios educacionales.

De ahí el riesgo de perdernos en el alud mismo de los cambios a que estamos sujetos, pero también en el intento de estudiarlos y exponerlos de manera más o menos sistemática. Quizá no resulte difícil enumerar, acumulativamente, las transformaciones que suceden en nuestro entorno (mundial, regional, nacional), pero sí lo es articularlas, es decir, ver cómo unas tienen carácter de causa respecto a otras que serían efectos, o cuáles nos obligan a prestar atención prioritaria tanto a la hora de verlas como problemáticas como cuando tratamos de visualizar alternativas de solución. Podrían multiplicarse otros señalamientos como muestras de la dificultad de llegar a una visión a la vez comprehensiva, estructurada y coherente de tantos elementos como entran en juego en la trama esencialmente compleja de las realidades educativas, con las consiguientes implicaciones en la tarea de planearlas.

Pareciera que, so pretexto de subrayar las dificultades entrañadas en el tema, nos anticipamos o bien a poner de relieve el valor de este documento o bien a excusar de antemano sus posibles fallas. Ni una cosa ni otra. Sólo se trata de que somos muy conscientes de la complejidad -real y expositiva- de las realidades a que nos enfrentamos, y en consecuencia nos hemos propuesto ofrecer un estudio de ninguna manera exhaustivo, pero sí lo suficientemente comprehensivo, estructurado y coherente para estimular unas jornadas de fructífera reflexión.

**Ante todo nos hemos atendido al objetivo esencial y sintético predeterminado para el Congreso Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación (a celebrarse en México del 26 al 30 de marzo de 1990, en cumplimiento de la correspondiente resolución aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su vigésimocuarta Reunión). Dicho objetivo dice así: “hacer un balance de la evolución de la teoría y la práctica de la planificación y gestión educativas desde la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación (París, 1968) y determinar los nuevos conceptos, planteamientos y tendencias en la materia”.**

Con este propósito en mente y siguiendo otras orientaciones y sugerencias relacionadas con la temática prevista para el mencionado Congreso Internacional, en este documento vamos a proceder conforme a un orden expositivo cuyo criterio básico consiste en ir de lo global a lo general y de lo general a lo particular. Por “global” entendemos el contexto económico, sociopolítico y cultural en que se mueve el mundo y, con diversas variantes, la mayoría de los países, por lo que podemos identificar lo global con lo contextual. Por “general” aludimos al marco todavía amplio de la problemática educativa, sobre todo en una triple vertiente: alfabetización, educación fundamental y formación de recursos humanos. Y por “particular” nos referimos a las competencias específicas que solemos asignar a las acciones de planificación y gestión educativas.

Conforme a este ordenamiento expositivo, vamos a intentar también un proceso selectivo. Es decir: entre tantos y tan diversificados elementos como conforman el contexto global, entresacaremos aquellas manifestaciones que inciden de modo más directo o significativo en la problemática educativa. Dentro de esta problemática, subrayaremos aquellas instancias en que las actividades propias de planificación y gestión pueden y deben desarrollarse con el propósito de cumplir mejor sus tres funciones sustantivas: perfilar un cuadro que permita establecer objetivos y determinar prioridades, orientar las políticas educativas y propiciar una óptima utilización de los recursos.

Podría con justeza parecer que el presente documento enfatiza más el aspecto de planificación educativa desde una perspectiva macrosocial, que aspectos específicos de eficiencia interna administrativa y de gestión de los sistemas nacionales de educación formal. Sin demérito de la importancia de buscar políticas, criterios, técnicas y procedimientos que permitan que los administradores de los sistemas educativos realicen mejor su función, creemos sin embargo que existe un consenso generalizado sobre el hecho de que el problema más acuciante en la época actual se refiere a la insuficiente claridad sobre la naturaleza, propósito y relevancia de la educación.

Sin la claridad necesaria sobre el por qué y para qué de la educación en las circunstancias específicas de los países, resultaría difícil acertar sobre las modifi-

**caciones precisas que requiere un sistema educativo nacional en su dimensión administrativa y gerencial; en todo caso, pareciera que la prioridad estaría centrada primeramente en generar, operacionalizar y administrar las ideas, conceptos, intuiciones e hipótesis educativas que exige el mundo actual, para derivar de ello, en forma simultánea, la adecuada administración de los recursos humanos, materiales y financieros del sistema educativo, como quiera que éste se formule.**

Otros límites que nos hemos impuesto para el desarrollo de este trabajo nos obligan a dejar de lado tópicos referidos a situaciones regionales o locales que podrían ser de interés, pero cuyo tratamiento será objeto de otros documentos que se presentarán en el Congreso. Asimismo, nos hemos limitado a formular cuestionamientos que impulsen a reflexionar sobre la prospectiva de la planificación, la administración y la gestión en vez de hacer señalamientos específicos sobre lo que habría de asumirse como futuro.

## **I. EL MUNDO EN CRISIS: ELEMENTOS DE LA SITUACION GLOBAL QUE INCIDEN EN LA PROBLEMÁTICA EDUCATIVA**

**En un periodo de acelerados cambios económicos, sociopolíticos y culturales a nivel mundial, resulta consecuente visualizar la EDUCACION COMO HIPO-  
TESIS DE FUTURO para revisar la congruencia de sus planteamientos históricos, así como valorar las medidas que en el campo educativo han sido asumidas para impactar eficazmente el porvenir de la humanidad. Dentro de esta doble perspectiva interesa examinar con especial cuidado el papel que juega la planificación educativa en la construcción de esa hipótesis.**

Los numerosos y variados componentes de los cambios que ocasionan situaciones críticas y problematizadoras en todas las regiones del mundo obedecen a distintas causas y se reflejan con diversa intensidad. Todo ello afecta directamente a los sistemas educativos, con sus determinantes y actores, por lo que con no poca frecuencia nos llevan a cuestionar no sólo la planificación educativa en sí, sino la conceptualización misma de la educación.

La multiplicidad de situaciones problemáticas en el conjunto de países que conforman regiones, así como la diversa intensidad con la que se perciben tales problemas entre los sectores al interior de cada país mismo, permite identificar cuando menos tres grandes áreas de incidencia en las cuales se inserta y configura la educación como hipótesis de futuro. Estas grandes áreas tienen que ver con una triple problemática: a) económico-financiera, b) sociopolítica y c) cultural-educativa.

## **1. Problemática económico-financiera**

**1.1. A nivel mundial el desarrollo económico se perfila cada vez más eminentemente dual: países donde hay crecimiento económico, ya sea lento o acelerado, como en la región del sureste de Asia o en algunos países desarrollados; y países donde ha habido un retroceso real en las tasas de crecimiento y un estancamiento de las economías, donde el relativo progreso alcanzado durante dos décadas más bien se ha evaporado en los últimos años. Es cada vez más evidente el ensanchamiento de la brecha entre los países desarrollados y las naciones pobres. Se puede afirmar que casi tres cuartas partes de la población del planeta vive con la sola perspectiva de una marginación prolongada y sin esperanza de cambio dentro de la presente generación.**

**1.2. La cooperación económica internacional se ha visto seriamente cuestionada. Los países del Tercer Mundo -particularmente durante estos últimos diez años-, lejos de ser receptores de capital exterior, se ven obligados a realizar transferencias netas de recursos a los países ricos en virtud de los montos sin precedentes del endeudamiento. Las fuerzas económicas internacionales en los países endeudados han optado por imponer medidas de ajuste estructural, cuyas consecuencias -además de las fugas de capital y de cerebros- afectan principalmente a los más desfavorecidos y han provocado una galopante y descontrolada inflación y la privatización de bienes y servicios del Estado.**

**1.3. El sistema económico mundial no ha sido reestructurado para responder a las nuevas realidades internacionales de las megacorporaciones y las transnacionales, muchas de ellas con más fuerza económica y política que gobiernos enteros.**

**1.4. Dentro de las naciones mismas se amplian también los márgenes económicos entre los sectores pobres y los ricos, aumentando peligrosamente los niveles de pobreza más crítica, donde el hambre y la desnutrición son endémicos, en agudo contraste con pequeños núcleos poblacionales que disfrutan de altos niveles de afluencia de bienes y de confort.**

**El aumento en el desempleo y el subempleo ha dado lugar al surgimiento de economías subterráneas de mera subsistencia como respuesta a la inhabilidad de los naciones para proveer empleos adecuados en el sector formal de la economía.**

**1.5. La deuda social de los países ha aumentado, reflejada en el aumento de la desnutrición, las muertes de comunidades enteras por inanición, el aumento en la mortalidad infantil y materna, y en el incremento de la deserción y repitencia escolares.**

**1.6. El impresionante desarrollo tecnológico, incluyendo el de la informática, que toca más directamente el campo educativo, ha sido impulsado muchas veces más por el lucro que por otros valores o por la necesidad de responder a necesidades reales.**

## **2. Problemática sociopolítica**

**En estrecha relación con la crisis económica mundial, se observa un alto número de elementos que caracterizan situaciones de grave deterioro en los ámbitos sociopolíticos de la comunidad mundial, con consecuencias igualmente graves para los diferentes países.**

**2.1. Dos de los elementos cruciales que marcan el contexto sociopolítico del poder mundial: el dominio de la tecnología y los recursos de capital, escapan cada vez más al dominio de los Estados. El abandono de los comportamientos dogmáticos en materia de ideología económica y también en materia de relaciones inter-Estados, refleja una adaptación a esta realidad.**

**2.2. Por otro lado, también es posible observar cómo la toma de decisiones a nivel gubernamental -incluso en los países económicamente fuertes- comienza a ser cada vez más inoperante frente a factores económicos mundiales y fluctuaciones de fuerzas que no se pueden fácilmente dominar, ya que en muchos casos están en manos del sector privado. La mundialización de los mercados ilustra esto de manera contundente. De forma análoga, la revolución de las estructuras productivas ejerce gran influencia sobre las planificaciones globales de los países, sobre todo porque la introducción de nuevas tecnologías, los rápidos cambios en las fuentes de trabajo y la obsolescencia de los mecanismos de distribución de bienestar, plantean nuevas relaciones trabajo-economía-educación-cultura. Además, es notable el surgimiento de la sociedad civil, cuya actuación se anticipa cada vez con mayor frecuencia al Estado.**

**2.3. Sumado a esto, en los países en desarrollo aumentan los movimientos en favor de enfoques más democráticos de gobierno y desarrollo, con demandas descentralizadoras y populares basadas en una mayor participación y autogestión. La amplitud de la violencia en los países del Tercer Mundo ha estimulado el interés por los movimientos campesinos, los conflictos de clase, las reivindicaciones étnicas y la insurrección revolucionaria. Por otra parte, los recientes movimientos sociales en demanda de nuevas condiciones políticas, étnicas y económicas en los países del Este complementan el panorama de movilizaciones de la población civil. El recrudecimiento de los conflictos raciales -en múltiples regiones- también colabora en la conformación de nuevos escenarios mundiales.**

**2.4. Se ha producido asimismo una preocupación creciente -que rebasa las fronteras geopolíticas y las esferas gubernamentales- por problemas globales interdependientes tales como la lluvia ácida, el agotamiento de la capa de ozono, la polución de mares y ríos, la producción y tráfico de drogas, la aparición de nuevas enfermedades infecciosas, la expansión masiva de la población mundial y la crisis ecológica, cuyos principales responsables son los países desarrollados pero cuyas consecuencias afectan más agudamente al Tercer Mundo. La omnipresente y potencialmente irreversible destrucción ambiental está agotando las bases de recursos que serán requeridos por las generaciones futuras.**

Ante este hecho se ha adoptado un *modus vivendi* de adaptación y supervivencia deformados, en donde rigen exclusivamente elementos de circunstancias presentes. Tal es el caso de los habitantes de las grandes metrópolis, que han padecido y padecen las consecuencias de un crecimiento desordenado.

Los daños materiales sobre el equilibrio natural están afectando por igual física y mentalmente a los individuos. Por otra parte, los desastres naturales a los que se enfrenta la población año con año, tales como terremotos, tempestades, marejadas, ciclones, inundaciones, tifones, derrumbes, ondas polares o cálidas, constituyen fenómenos que sacuden con violencia la capacidad de resistencia de las poblaciones más necesitadas, donde se concentra el sufrimiento y la desesperanza. En ocasiones, estos fenómenos son resultado de la provocación irresponsable de países que experimentan indiscriminadamente con las leyes de la geofísica o de la biología.

**2.5. En los últimos años se detecta también, sobre todo al interior de los países en desarrollo, una fuerte tendencia migratoria de la población rural hacia las ciudades, lo que acarrea nuevos problemas de tipo social, cultural y económico tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Asimismo, la permanente migración hacia países más desarrollados por parte de poblaciones en busca de trabajo y mejoramiento de las condiciones de vida, ha creado en los países desarrollados nuevas situaciones a menudo conflictivas.**

**2.6. Actualmente, en los procesos de distensión es preciso considerar no sólo el crecimiento de la industria militar y su mercado, sino también la carrera armamentista -incluida la nuclear- y sus consecuencias en el debilitamiento de algunas organizaciones internacionales y la cooperación entre las naciones. Un aspecto dramático de esta competición ha sido la toma de partido en los conflictos internos de los países del Tercer Mundo mediante la ayuda militar y económica a gran escala que ha desestabilizado a los países en desarrollo avivando o inhibiendo los procesos políticos internos, con lo cual se han visto minadas las perspectivas de desarrollo económico y, en muchos casos, alentados los gastos en armamentos. Estos conflictos en los países del Tercer Mundo han hecho crecer generaciones de hombres y mujeres en ambientes de guerra, alentado odios, y**

ocasionado muertos y mutilados de guerra, todo lo cual agrava los ya de por sí serios problemas sociales y económicos.

2.7. No obstante, surgen esperanzas de nuevas posibilidades para apartar al Tercer Mundo de las controversias por hegemonías mundiales y para que se ponga énfasis en cuestiones de desarrollo en el marco de nuevas relaciones económicas Norte-Sur. La disminución gradual del conflicto ideológico Este-Oeste favorece enfoques más pragmáticos, tal cual se manifiesta en los tratados sobre Eliminación de Misiles Intermedios y de Corto Alcance, la aceptación del retiro de tropas de Europa y la destrucción de armamento.

### 3. Problemática cultural-educativa

La dinámica que generan las intrincadas relaciones de los fenómenos económicos y sociopolíticos en la sociedad mundial, tiene su caja de resonancia histórica en el ámbito educativo. Así, desde la especificidad de su quehacer la educación trata ahora de dar respuesta a los retos que plantea dicha dinámica.

3.1. En el momento actual la humanidad se enfrenta a cambios acelerados que han traído como consecuencia el desigual desarrollo científico y tecnológico, así como las cada vez más marcadas diferencias económicas entre los países y ciertas “funciones” que se asignan o autoasignan en torno a las actividades productivas, con las consiguientes repercusiones en los niveles de calidad, de cobertura y de desarrollo de los sistemas educativos. De esta forma, en tanto los usuarios de los sistemas educativos de los países desarrollados tienen acceso a nuevas tecnologías educativas y contenidos más acordes con el progreso de la ciencia, en los ámbitos subdesarrollados persiste con frecuencia la carencia de elementos mínimos. Otro tanto puede decirse de la formación y capacitación de los educadores.

3.2. La aceleración de los cambios en el transcurso de las últimas décadas plantea a los sistemas educativos de todos los países una serie de problemas que las más de las veces no alcanzan siquiera a esclarecerse cuando la historia misma los trastoca. Como consecuencia, se han propuesto reformas educativas, tanto a nivel político como de contenidos educacionales, que aún antes de ser puestas en operación resultan ya obsoletas.

3.3. El avance tecnológico de los *mass media*, unido a la revolución de las comunicaciones por satélite -correo electrónico, prensa, T.V., radio, videos o telepantallas conectadas a centros de información-, representa el papel de instrumentos para la modernización de la vida cotidiana y la expansión de la cultura y la

*Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa*  
recreación. No se puede negar que la influencia ejercida por estos medios de comunicación es arma de dos filos que en cualquier caso provoca alteraciones en la vida personal, familiar y profesional de los individuos, las cuales son tan espectaculares que los especialistas y politólogos dedican cada vez mayor atención a su incidencia en la población.

Además, la expansión de los medios de comunicación, lejos de representar un apoyo a los esfuerzos educativos de las naciones -salvo contadas excepciones-, constituye un "sistema de educación paralela" que, a la vez que estimula el consumismo en favor de los intereses de las corporaciones, erosiona los valores que han mantenido la identidad de los pueblos, y se ha convertido en la maquinaria más poderosa que existe para el manejo ideológico de grandes masas de población.

Esta "nueva cultura" se arraiga en muchos casos no sólo por la dependencia científica y tecnológica, sino también por la popularización de la tecnología y la creciente importancia del tiempo que niños, jóvenes y adultos dedican cotidianamente a los medios de comunicación, lo cual afecta tanto por la propuesta educativa surgida explícita o implícitamente de los medios, como por la asociación de estos medios con intereses económicos y políticos, expresados en mensajes ideológicos o publicitarios.

3.4. Aunado a este fenómeno, surge cada vez más la internacionalización de la educación, que -aunque presente de tiempo atrás en los países llamados periféricos por su situación de dependencia- comienza a invadir también a los demás países, dado que las respuestas "nacionales" no corresponden ya a la demanda educativa. De esta suerte, la masificación de la educación, la injerencia transnacional en la selección y difusión de contenidos educativos y la conformación de bloques homogenizadores que trascienden las fronteras nacionales son elementos que hacen surgir nuevos planteamientos y problemas educativos. La transferencia tecnológica, a su vez, y la exigencia de nuevas actividades productivas hacen de la educación un nuevo producto del mercado internacional, sujeto y controlado por las empresas más que por los Estados.

Tal es el caso, por ejemplo, de la prensa, los libros de texto, enciclopedias, novelas (*best sellers*), libros técnicos, revistas, videos, música: invaden por igual el mundo y con ello se impone un bagaje homogéneo de información. Este fenómeno apunta un nuevo problema referido a los centros de poder -consorcios internacionales- que tamizan y revisan lo que se puede conocer, lo que se debe leer. Este hecho es extensivo al control de la información, particularmente en el campo noticioso, en el que las novedades de orden político y social que afectan a los pueblos interna y externamente sólo llegan a las masas tras de la decisión de grupos que deciden lo que se puede conocer y la manera como se ha de manejar la noticia.

Se diría, en síntesis, que en los últimos años la tendencia es “estandarizar” el conocimiento a nivel mundial; para este propósito, la escuela parece ser un buen instrumento.

3.5. Ante tal diversidad de situaciones, la crisis educativa reviste múltiples facetas y escalas muy disímiles en el interior mismo de los países, ya que en no pocos casos, esta crisis parece ser reflejo de otras profundas crisis que tocan los terrenos de la identidad: nacional, cultural, lingüística, personal, sexual, profesional o social, lo cual dificulta enormemente el establecimiento de finalidades claras de proyectos educativos.

## II. LA EDUCACION EN CRISIS: ELEMENTOS EDUCATIVOS QUE INCIDEN EN LA PLANIFICACION

Los fenómenos económicos, sociopolíticos y culturales actuales necesariamente han impactado la educación en todo el mundo, de suerte que en casi todos los países la educación se encuentra en crisis.

Esta crisis no es unívoca para todos los países y muchas veces tampoco lo es al interior de los mismos, y por lo mismo tiene diversas manifestaciones. Sin embargo, la más generalizada y perceptible se refiere al financiamiento de la educación que, en relación con las décadas anteriores al 80, ha provocado el cuestionamiento sobre el papel del Estado y de los usuarios -particularmente en lo que se refiere a la educación superior- y a la vez, por la evolución de la economía mundial, ha provocado estancamiento cuando no un sensible deterioro en los montos financieros destinados a la educación.

Las estructuras educativas -concebidas en gran parte para la reproducción de la sociedad- han sido cada vez más cuestionadas, en particular aquellas que ofrece el Estado, porque parecen no responder más a la demanda social ni cuantitativa ni cualitativamente, porque se han burocratizado en exceso y porque ofrecen pertinaz resistencia al cambio.

En este sentido, conviene hacer mención de tres fenómenos portadores de crisis de los sistemas educativos, que con diversidad de enfoques y matices parecen generalizarse en el ambiente mundial: las dificultades en torno a la generalización de la educación básica y la erradicación del analfabetismo; la vinculación de la educación con el desarrollo de los recursos humanos, y la planificación y gestión educativas a nivel local.

1. La expansión educativa iniciada a partir de la década de los 60 en los países del Tercer Mundo, proponía hacer llegar los servicios educativos al mayor

*Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa*  
número de personas a través de la construcción y apertura de escuelas. Se pretendía fundamentalmente hacer llegar la educación básica a toda la población-meta que la mayoría de los países industrializados ya habían conseguido.

Esta carrera de crecimiento, prolongada hasta principios de los 80, multiplicó el número de alumnos y tuvo necesidad, en muchos casos, de improvisar maestros y administradores de la educación.

Se veía entonces la educación como un camino o medio que abría la esperanza de compartir el desarrollo, particularmente entre los países del Tercer Mundo. Un supuesto básico parecía impulsar este empeño educativo: sin educación no hay desarrollo. Por lo tanto, impulsar la educación significaba impulsar el desarrollo. El desarrollo, a su vez, se identificaba con el crecimiento económico. Por lo cual la educación debía orientarse a formar para el desarrollo económico.

2. Con esta intención explícita o subyacente, los recursos financieros se orientaron a incrementar la matrícula y al combate del analfabetismo, considerado como factor principal de pobreza.

En casi todas las regiones, pero particularmente en América Latina, la educación dio entrada a una movilización social de las clases medias e incrementó la demanda por los servicios de educación media y superior. Consecuentemente los recursos financieros de los países se concentraron en estos renglones. La educación básica, generalizada ya en muchos países, nunca ha llegado a serlo en los demás. No se ha logrado abatir la deserción escolar aún en los primeros años de la educación básica ni la repitencia; el fenómeno del analfabetismo -cuyas connotaciones también han cambiado- tampoco ha sido resuelto y ha comenzado a ser redescubierto aún en algunos de los países industrializados y entre personas con una escolaridad que debería hacerlo imposible.

3. A pesar de los múltiples esfuerzos por erradicar el analfabetismo mediante la expansión de la educación básica para todos los niños y diversas medidas para alfabetizar a los adultos, el fenómeno persiste: como analfabetismo absoluto y como analfabetismo funcional. La dificultad misma para reconocer la presencia de los analfabetos, la inexactitud de las estadísticas y la poca claridad de la definición de "alfabetizado" contribuyen a entorpecer la labor en torno a este problema. Por otra parte, las expectativas generadas en torno a que saber leer y escribir, o contar con un certificado de educación primaria mejoraría la situación económica individual, se han visto desmentidas por los hechos.

Queda, además, como un dato cierto que en casi todos los países -incluidos muchos de los industrializados- el número de analfabetos sobrepasa el potencial de las medidas emprendidas para atenderlos. Por otra parte, cada vez aparece más claramente que en el fondo el analfabetismo está ligado a fenómenos de injusticia de diversa índole, y que por lo mismo no son las acciones alfabetizadoras

por sí mismas las que han de afrontar y resolver el problema. También se cuestiona si es sólo tarea de la educación luchar contra la injusticia y si esta labor es eficaz cuando se lleva a cabo sólo desde la educación.

4. Las oportunidades desiguales para tener acceso a los servicios educativos, así como la desigualdad inicial -ocasionada muchas veces por profundas desigualdades en otros servicios como salud, nutrición, desarrollo temprano, diversidad de lengua materna, etc.- ligada a la situación social de quienes tienen acceso a esos servicios, ha abierto más aún la brecha entre los países ricos y pobres y entre los sectores internos de los países. Esto ocasiona que la demanda de educación básica no se satisfaga plenamente. La disminución de recursos para bienestar social ha tenido como consecuencia la acentuación del abismo entre ricos y pobres al interior de los países. El subempleo de los niños como complemento al ingreso familiar está contribuyendo al aumento de esta brecha, ya que cada niño trabajador es un futuro adulto analfabeto y candidato a la pobreza extrema.

5. Concomitantemente, es preciso considerar la poca relevancia que por lo general tienen los contenidos educativos de la educación básica en relación con la vida cotidiana, tanto a nivel rural como a nivel urbano. La desvinculación de dichos contenidos con los avances científicos y tecnológicos, la penetración de los medios de comunicación y el acceso a nuevas fuentes de información provocan un desfase entre los aprendizajes escolares y lo que se vive, se usa y se habla en la vida cotidiana.

6. En muchos países, además, la necesidad de generalizar la educación básica condujo a la elaboración de planes y programas nacionales únicos, y en ocasiones a la publicación de libros y materiales escolares semejantes, sin tomar en cuenta las diversidades internas del país, que en muchos casos aglutinan lenguas y culturas muy diversas.

Estos hechos de carácter general anotados en torno a la educación básica y al analfabetismo han contrariado la esperanza de compartir el desarrollo a través de la universalización de la enseñanza, han hecho perder valor social al servicio educativo y han generado por lo mismo una situación de crisis.

7. El desarrollo económico de los países resintió en diversos periodos la falta de mano de obra calificada para poder mantener ese desarrollo o generarlo. De esta manera se asumió que competía a la educación preparar ese recurso humano. Los sistemas educativos se orientaron a dar respuesta ampliando también su cobertura y oferta. Se diversificaron las carreras de nivel superior, se incrementaron los estudios de posgrado y se ampliaron las opciones técnicas terminales.

8. La revolución de las estructuras productivas, por su parte, han tenido gran influencia sobre el conjunto del sistema educativo, principalmente por las

**rápidas transformaciones de los empleos, la aceleración de la movilidad de los trabajadores, la ruptura de la línea formación-empleo-retiro. Las respuestas educativas han intentado, mediante la multiplicación y la diversificación, promover el aprendizaje de nuevas tecnologías.**

**9. Los Estados se han visto imposibilitados para responder a las demandas de los sectores empresariales, por lo que han surgido procesos educativos paralelos que vinculan el concepto de educación permanente con sus necesidades específicas.**

**10. Por otra parte, al interior del sistema educativo existe la queja permanente por la poca preparación con que los alumnos son promovidos a los grados superiores, queja que es retomada por los empresarios para rechazar gran número de egresados de los estudios superiores. Esto, aunado a las aceleradas transformaciones de los procesos productivos y a la automatización y modernización de las plantas productivas, ha generado un desempleo masivo de mano de obra que fue calificada por el sistema educativo.**

Entre otros elementos, estos hechos han echado por tierra la expectativa de muchas naciones de generar y promover el desarrollo invirtiendo altos recursos financieros en la educación media y superior. Ello contribuye a cuestionar la función y prioridades del sistema educativo, pues muchos de sus egresados -particularmente los desempleados- en lugar de aliviar la crisis educativa y laboral, la han agudizado.

Ante estos dos fenómenos que tocan internamente la estructura del sistema educativo, cabe hacer notar que ambos tienen como denominador común el planteamiento unidimensional de la educación al vincularla preponderantemente -cuando no exclusivamente- con los aspectos económicos. Si es cierto que a la educación no hay que pedirle que realice transformaciones sociales más allá de lo que efectivamente puede, también resulta cierto que no se le puede pedir menos en lo que respecta a la formación de la persona y de la sociedad. Y el hombre trasciende la dimensión económica, por muy importante y sustantiva que ella sea.

**11. El crecimiento acelerado de los servicios educativos ha traído consigo una ruptura en las relaciones educando-educador, educador-centro educativo y centro educativo-comunidad. Teóricamente se ha promovido y escrito mucho sobre la formación de comunidades educativas. Pero lo mismo en los niveles de la educación básica que en los de la educación superior, la masificación de la educación ha deteriorado estas relaciones y, en cierto sentido, deshumanizado el proceso educativo.**

**12. La preponderancia de lo macroeducativo sobre lo microeducativo también es atribuible en muchos casos a problemas demográficos y al descenso de las percepciones económicas de los enseñantes, que los obliga a asumir otras ocupa-**

ciones ajenas a su quehacer escolar o a duplicar turnos de servicio. Se forma así un círculo vicioso en el que no se acepta pagar mejor un mal servicio educativo, y éste no mejora -al menos en parte- porque los maestros no pueden por razones económicas dedicarse efectivamente a la educación.

13. La desvinculación de los servicios entre sí, aunada a la falta de comunión entre las necesidades locales, los contenidos educativos, las expectativas individuales y comunitarias y los procesos de enseñanza, han agravado la crisis educativa llevándola incluso hasta los rincones apartados en los que ya no se percibe la necesidad de la educación como un proceso útil en la vida.

14. Por cuanto se refiere a la administración educativa, se percibe una casi total desconexión entre los procesos educativos y los administradores, y entre éstos y quienes directamente se ocupan de la acción educativa *in situ*. Consecuentemente, la función evaluadora de los procesos globales de la educación no se lleva a cabo sino a través de parámetros y metas numéricas que difícilmente dejan traslucir los problemas reales a los que se enfrenta el ejercicio de la labor educativa.

15. Como no se ha llegado a extender la formación de administradores educativos, la administración aparece como labor de especialistas, de suerte que la mayoría de los responsables de la dirección y conducción de escuelas y programas educativos carecen de nociones del ciclo administrativo y, en particular, de planeación-evaluación. Si bien este problema no se puede resolver sino en la medida en que se forme más personal en los conocimientos y habilidades de dirección y gestión educativas, se podría, no obstante, contar con modelos sencillos y de fácil difusión y aplicación que permitan detectar las necesidades inmediatas de las poblaciones a las que sirven instituciones y programas.

Los modelos de planificación propuestos por especialistas y teóricos de la planificación suelen presentar procedimientos complejos cuyo manejo sólo es válido en manos de expertos, lo que contribuye a que en el desempeño de la actividad educativa no se emprendan siquiera diagnósticos con los cuales se pueda saber simplemente si los servicios educativos satisfacen o no a quienes los utilizan, con lo cual se podrían hacer las correcciones necesarias y establecer planes locales de acción.

16. Estos elementos de crisis cuestionan en muchos países la validez de las actuales administración y gestión educativas, al considerarlas como elementos que impiden la renovación y transformación de la educación. La burocratización, la reducción de su función a aspectos de mero control y, en muchos casos, la sofisticación de sus instrumentos operativos se han convertido en verdaderos obstáculos a la educación.

17. De la misma manera, la especialización a la que se ha sometido la formación de recursos humanos en el terreno educativo y la práctica misma del fun-

*Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa*  
cionamiento de los sistemas educativos han puesto en manos de administradores, economistas u otros profesionistas todo el aparato decisor hasta de las situaciones locales, las cuales no son consideradas porque deben apearse a reglamentos generales emitidos, con mucha frecuencia, por quienes carecen de la práctica educativa concreta.

Parece importante analizar estos elementos que contribuyen a la crisis de la educación como un acercamiento más específico a la revisión de la planificación, la administración y la gestión educativas.

### III. LA PLANIFICACION EDUCATIVA: DESARROLLO HISTORICO Y CRISIS ACTUAL

#### 1. Desarrollo histórico

##### 1.1. *Antecedentes*

Es un hecho que durante las cuatro últimas décadas, ciencia y tecnología han marchado casi al unísono en su desarrollo en los países industrializados, pero su impacto ha trascendido prácticamente a todos los países, provocando transformaciones de diversa índole y con niveles diferentes en las estructuras sociales, políticas, culturales y económicas. Ante tales transformaciones era preciso incorporar la educación al ritmo acelerado y creciente de adopciones e innovaciones tecnológicas que podrían constituir la urdimbre necesaria para conducir segura y prontamente al deseado desarrollo económico y social.

Entre las medidas que las instancias educativas tan favorablemente adoptaron de los sectores productivos, puede señalarse como la más significativa la incorporación del ciclo orgánico de la administración a sus respectivos sistemas, niveles y servicios. Aunque en forma tímida y asistemática inicialmente, poco a poco la planificación, administración y gestión de la educación tomaron carta de ciudadanía en todos los sistemas educativos.

El elemento del ciclo orgánico administrativo más tomado en consideración -dentro del entorno educacional- ha sido la planificación educacional, aunque no siempre en forma concomitante con los demás procesos sistémico-administrativos (investigación, planeamiento, programación, ejecución, mecanismos de control, supervisión, evaluación, seguimiento, coordinación), ya que por lo general se distingue -así sea apenas en teoría- la planificación de la administración,

**no obstante que aquella -la planificación- se hace presente en los demás elementos de la administración.**

**Al concluir la Segunda Guerra Mundial hubo necesidad -para quienes habían tomado parte en el conflicto- de fortalecer los medios de producción y reconstruirse como naciones. La creciente industrialización según sectores geopolíticos, exigía respuesta de mano de obra calificada, especializada y tecnificada, que a la vez y mediante el trabajo alcanzara satisfactores de vida. Quienes no sufrieron el influjo directo de la Segunda Guerra Mundial también se consideraron beneficiarios de los cambios científicos y tecnológicos que como secuela de tales conflagraciones se sucedieron, sin que de momento sintieran la misma necesidad de crecimiento productivo.**

### **1.2. Percepción de la planeación educativa frente al desarrollo**

**La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la difusión de la filosofía y el apego pragmático a los postulados de los Derechos del Hombre fomentaron una mayor demanda educativa por parte de todos los sectores sociales. Los países subdesarrollados se vieron precisados a volver la vista a lo que los desarrollados habían hecho o estaban realizando y adoptarlo como modelo, dado que ya habían internalizado o vivenciado el “problema del subdesarrollo”.**

**El problema del subdesarrollo inicialmente fue conceptualizado como de escasez, atraso, carencia o deficiencias de crecimiento económico, desde los parámetros empleados en las sociedades modernas industrializadas: producto interno bruto (PIB) y su concomitante ingreso *per capita*. Simultáneamente, los países con planificación centralizada establecieron sus propios parámetros para medir el desarrollo en función de la distribución social de los bienes.**

**Esta connotación de desarrollo cifrado en el crecimiento económico homologado con el patrón industrial -capital, disfrute de bienes y servicios, explotación de tecnología mecánica y conjugación de habilidades y destrezas humanas de carácter técnico- hacía imperativo orientar la educación en ese sentido, tanto en los países industrializados como en los que deseaban tender al desarrollo. Todo lo cual ponía de manifiesto la imperiosa necesidad de planificar aquella gestión que, a partir de 1960, se compendió en “Programas Regionales (más adelante nacionales y en las dos últimas décadas, sectoriales) de Desarrollo Educativo”.**

**Como razonamiento lógico expresado para remarcar la imperiosa necesidad de efectuar una planificación general de todo el Sistema Educativo -planifi-**

*Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa*  
cación ya sistemáticamente puesta en marcha en la URSS e incipientemente en varios otros países, en particular de América Latina-, se esgrimió el inalienable “derecho a la educación” consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las Actas Constitutivas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, pues, según se afirmaba, dichos postulados no se estaban poniendo en práctica. En tales derechos -entre otros logros- se preconizaba: “Educación Primaria Universal, Gratuita y Obligatoria e Igualdad de Oportunidades Educativas para Todos”.

Se conceptuó que algunos de los factores que acusaban esta situación eran los siguientes:

- El gravísimo problema del analfabetismo,
- la cantidad creciente de niños fuera de la escuela,
- la carencia de escuelas,
- los millares de maestros sin certificación, es decir, no idóneos,
- escuelas inadecuadas para enfrentar las necesidades específicas de cada país,
- incremento de la población,
- deficiencia en la administración de servicios educativos,
- limitaciones cuanti-cualitativas debido a la puesta en marcha de planes parciales,
- aprovechamiento inadecuado de la asistencia técnica internacional y de agencias nacionales, paraestatales y de la iniciativa privada.

Los procesos de planificación educativa, a partir de entonces, se generalizaron gracias al apuntalamiento decisivo y eficaz de las entidades internacionales y de sus expertos. Así se cimentaron fines, principios, objetivos, métodos, medios, procedimientos que hicieron de la planificación una actividad necesaria, enfocada a desarrollar todo sistema educativo. La planificación educativa llegó a ser, por tanto, el conocimiento y la aplicación de un “saber hacer” indispensables para prever la oferta educativa, satisfacer la demanda, ponderar sus implicaciones financieras, estimular los recursos humanos y optimizar el personal técnico y los recursos materiales necesarios con el fin de alcanzar las metas educativas propuestas, en plazos determinados.

La influencia específica de los organismos internacionales -particularmente la UNESCO, su Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IPE) y la Oficina Internacional de la Educación (OIE)- ofreció bases para una planificación educativa más técnica, es decir, una planificación educativa basada en métodos

**científicos tales que, partiendo de información confiable y de investigaciones, reflejara la realidad de un país, para luego señalar fines, establecer metas, sentar principios, definir objetivos, enlistar contenidos, seleccionar métodos, aprontar y aprovechar recursos -humanos, técnico-institucionales, económicos, materiales- y organizar mediciones y evaluaciones en función del costo-beneficio/insumo-producto, todo ello con miras a una más efectiva, racional y congruente realización de planes nacionales y sectoriales.**

**Con ello se pretendía resolver los problemas que afectaban a la educación, vista no sólo como un factor de integración social sino también como medio específico para ofrecer servicios a la comunidad en procura de mejores alicientes y satisfactores de vida y como elemento impulsor de cambio, de progreso, de superación y modificación de la sociedad hacia ideales de igualdad y justicia solidaria.**

**Con esta hipótesis, se llevaron a cabo estudios e investigaciones de corte económico cuyas conclusiones llevaron a descubrir que la educación representa una inversión y no un gasto. Por lo tanto, resultaba aconsejable, tanto para el Estado como para el individuo, invertir en instrucción, capacitación o adiestramiento, en suma en educación, para obtener mejores beneficios económicos. De esta manera, la educación se introdujo al campo de las ciencias económicas, y la teoría del capital humano proporcionó las bases para formular un enfoque de planificación educativa denominada “fuerza de trabajo” (*man power*).**

**De esta suerte la educación, identificada primordialmente con la escolarización, recibió un nuevo empuje en la valoración del papel determinante que juega para el proceso de desarrollo económico, puesto que propicia la modernización, no sólo en la industria y la agricultura, sino en otras áreas. Se concluyó que tal progreso no podría esperarse de gente analfabeta, subinstruida, sin capacitación, sin entrenamiento.**

**A partir de este concepto de educación como inversión surgió la necesidad de planificar la educación, para lo cual se fueron adoptando diversos enfoques. En la práctica esto significaba la aplicación casi mecánica de técnicas y fórmulas de carácter estimativo, basadas en datos cuantitativos, y con el intento de prefigurar escenarios probables de crecimiento e incorporación al sistema de educación formal, para con todo ello generar elementos de juicio para la toma de decisiones. Los enfoques más conocidos en la planificación educativa se describen brevemente en la forma siguiente:**

### ***Enfoque de la demanda social***

**El aumento de la población y la creciente percepción de que la educación proporcionada por el sistema regular es el camino indicado para participar mejor**

*Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa*  
de los beneficios de una sociedad orientada hacia la modernización, ejercieron fuerte presión sobre la modalidad de educación formal. Esto, aunado a que las características mismas del sistema requieren -siempre y constantemente- cubrir una demanda creciente por más escolaridad en respuesta a su estructuración por niveles, que van desde el de Educación Primaria o Elemental, pasando por el de Media -hoy conjugado con el anterior para procurar la denominada Educación Básica-, hasta el de Educación Superior.

El enfoque de la demanda social, a su vez, justifica el estudio de la demanda de educación formal, proyectando -mediante cohortes- el número de estudiantes que se han de inscribir en los diversos niveles obligatorios del mismo sistema, conforme a proyecciones demográficas por grupos de edad. Para los grados no obligatorios también se hace necesario estimar cifras de diversos grupos de edad, los cuales posteriormente se situarán en condiciones propicias o no para ingresar tanto a las diferentes ramas como a las diversas modalidades del sistema.

Tales estimaciones deben estar basadas en tendencias de años anteriores y en los cambios previsibles, determinados por actitudes sociales y generados por cambios económicos. Los resultados de los análisis habrán de ser interpretados como las necesidades específicas que un país requiere satisfacer en los términos de capacitación de personal especializado, formación de personal docente, técnico y administrativo, construcción de instalaciones, dotación de servicios de apoyo, suministro de equipos, textos, materiales, etcétera.

### *Enfoque de fuerza de trabajo*

Tal enfoque de planificación educativa surgió como recurso técnico para hacer más racional la relación entre la necesidad de desarrollo económico y la eficiencia del rendimiento del sistema educativo, puesto que no hay progreso sin una adecuada preparación de los agentes de la producción.

La teoría de “capital humano” establece la premisa de que la gente es la mayor riqueza de un país, pero necesita ser educada y capacitada.

De tal suerte que educación y economía de ningún modo pueden permitirse el contrasentido de trabajar aislada e independientemente. Tienen y deben trabajar juntas en procura del desarrollo.

Por consiguiente, se hace necesario estudiar las relaciones existentes entre la educación, la ocupación y el ingreso nacional en cada país, para que, de esta manera, los planes nacionales de desarrollo sean viables y factibles y, por ende, se pueda lograr un balance apropiado en el suministro de los recursos, siempre limitados y cada vez más escasos.

Así, dentro de tal concepción el pronóstico sobre “fuerza de trabajo” intenta relacionar sistemáticamente los planes educativos con las necesidades previsibles del sector económico. Empero, en vista de que el desarrollo económico y social no se logra de la noche a la mañana, el pronóstico educativo tiene que avanzar paralelo con las demandas de los requerimientos económicos; de donde lo aconsejable es elaborar planes educacionales concebidos a corto (uno-tres años), mediano (de tres a cinco) y largo plazo (10, 15, 20 años).

### *Enfoque fincado en el análisis “costo-beneficio”*

Mientras que el enfoque “fuerza de trabajo” se orienta a definir las necesidades educativas desde la perspectiva del perfil educacional necesario, el análisis “costo-beneficio”, también conocido como la Tasa de Rendimientos de la Inversión en Educación, se basa en el criterio de promover los niveles educativos que producen la tasa mayor en la relación costo-beneficio. Así, los ingresos esperados durante la vida activa de una persona se relacionan con cada una de las etapas del sistema educativo. El propósito consiste en verificar si habría más ingreso económico personal para los egresados de niveles educativos superiores.

En concreto, este enfoque analiza la relación costo-beneficio desde la perspectiva tanto del individuo como de la sociedad. Sin embargo, tal enfoque -por ser considerado excesivamente pragmático y materialista- adolece de serias deficiencia o limitaciones debido a que sobrestima los beneficios económicos cuantitativos y despoja virtualmente al proceso educativo de otras dimensiones de fuerza y peso mayor, como la adquisición y el disfrute de valores y satisfacciones -entre muchos otros alcances-, lo cual determina una óptica limitada dentro de un enfoque tomado en consideración como marco de referencia -único y exclusivo- en la planificación del sistema educativo de un país, particularmente si éste no pertenece al rango de los denominados industrializados.

### *Enfoque ajustado a modelos econométricos*

Otro intento de usar herramientas analíticas propias del campo de la economía se ha visto influido a través del empleo de modelos econométricos. Por lo general se espera que estos modelos predigan analíticamente el tipo de estructura educativa que se necesitará para lograr las metas propuestas en cuanto a crecimiento económico, así como para prever el flujo estudiantil dentro del propio sistema educativo.

**Con estos enfoques se inició el clímax del desarrollo de los sistemas educativos para los cuales la planificación constituyó un elemento clave.**

## **2. Crisis actual de la planificación**

**La concepción de la planificación educativa debe buscar respuestas primeramente a cuestionamientos referidos a sus fundamentos teóricos y metodológicos.**

### **2.1. Crisis en el nivel conceptual**

**- En los enfoques de planificación educativa vigentes subyace una endeble concepción de la historia, que supone un avance progresivo de la sociedad, la educación y el crecimiento económico, incapaz de explicar las recesiones y el resurgimiento de fenómenos aparentemente superados. De hecho, la planificación, más que sustentar una concepción de la historia ha dado por supuesto que ésta tendría un desarrollo lineal y se ha avocado a realizar previsiones a corto plazo sin preocuparse por la configuración estructurada del futuro.**

**- La concepción del desarrollo implícita en la planificación educativa tampoco ha sido afortunada. Casi siempre se equipara desarrollo con crecimiento económico y los esfuerzos se dirigen a lograrlo o consolidarlo. De esta forma, los cuestionamientos a las corrientes económicas han repercutido sobre los supuestos de la planificación educativa más de una vez (teoría de la marginalidad y teoría de la dependencia, por ejemplo).**

**- Paralelamente, el concepto de educación ha sido objeto de un amplio debate en las últimas décadas y se ha tratado de esclarecer las relaciones que guarda con respecto al desarrollo económico y cultural, los procesos sociales, el bienestar y la democratización (entre otros). De tal suerte que dicho debate ha puesto de manifiesto el distanciamiento crónico que la planificación educativa ha tenido con respecto de la filosofía de la educación, así como la ausencia de valores o normas explícitamente asentados que guíen las decisiones de los planificadores.**

**- La planificación educativa, al ver socavadas sus concepciones de historia, desarrollo y educación, en realidad se enfrenta a una crisis epistemológica. Es decir, se cuestionan su apertura y aproximación a la realidad así como su apropiación de esa realidad. El paradigma de apreciación de la realidad (marcada-**

**mente aritmomorfo) con el que ha venido trabajando resulta insuficiente para dar respuesta a la compleja gama de demandas actuales. Una explicación centrada en la fuerza de los datos cuantitativos no basta para dar cuenta de los fenómenos (políticos, étnicos, culturales, ambientales, sociales y económicos) que inciden en el terreno educativo.**

## ***2.2. Crisis en el nivel metodológico***

**La insatisfacción provocada por los enfoques tradicionales de la planificación ha provocado también una crisis en el nivel metodológico, entendiéndose que los diversos enfoques se utilizan de conformidad con las necesidades específicas y que no necesariamente son excluyentes.**

**- El método de la demanda social se basa en la manipulación (casi siempre fundamentada en el estímulo) de la demanda educativa de la población. Supone que todo recurso empleado en educación es benéfico y suele ignorar las necesidades de mano de obra. Sus seguidores tienden a sobrestimar la demanda popular y subvalorar los costos. La aplicación de este enfoque ha conducido a repartir los recursos entre un gran número de estudiantes, con el consecuente demérito de la calidad y eficiencia de la educación.**

**- El método de la mano de obra plantea que la educación tiene por propósito principal formar la mano de obra que la economía necesita (próximo a una planificación económica destinada a la elevación de PNB). Sin embargo, no se tienen indicadores válidos para la calificación y codificación de la mano de obra y se descuidan los trabajadores semicalificados o no calificados. Los conocimientos necesarios se especifican sólo para la mano de obra de alto nivel que el sector moderno de la economía requiere.**

**- El enfoque de costo-beneficio procura el mayor rendimiento posible con la menor cantidad de recursos. Este tiene mayor presencia en la actualidad que los restantes y, por tanto, los comentarios críticos son también los más conocidos (quedan enmarcados dentro de las limitaciones generales que abajo se señalan).**

**- El enfoque econométrico cifra previsiones de atención educativa para lograr las metas del crecimiento económico fijadas desde fuera del sistema educativo. Se critica este enfoque porque pretende establecer relaciones causales entre el perfil de los egresados y la respuesta a las demandas del desarrollo o crecimiento económico.**

**Algunos indicadores de la crisis de la planificación educativa en el nivel metodológico más frecuentemente señalados son:**

- **La dificultad manifiesta para convertirse en un instrumento que favorezca el proceso democratizador de la sociedad.**

- **La lenta capacidad de transformación de un proceso de planificación verticalista y centralizado a una planificación de base y participativa, como la que requieren las sociedades actuales.**

- **La carencia de una visión global e integradora de la realidad social actual, ya que sus previsiones son a corto y mediano plazo y proceden de forma fragmentaria (tratando de separar cada parte del sistema educativo), no son integradas en un marco más amplio, de tal suerte que el plan educativo aparece como autónomo en lugar de reflejar las necesidades de la sociedad y la economía en general.**

Tanto los trastornos político-sociales como las serias limitaciones financieras de la educación, obligan a que la planificación educativa tenga que ajustarse a condiciones coyunturales complejas y a sacrificar cierto rigor programático. Con frecuencia, la planificación se ha reducido a una mera presupuestación encaminada a impedir que la reducción financiera interrumpa las acciones emprendidas o a incrementar el financiamiento para poder llevar a cabo “más de lo mismo”.

La planificación educativa se ha caracterizado por no ser dinámica, por ser una suerte de planificación destinada a establecer un sistema educativo estático, lo cual la vuelve incongruente con las rápidas transformaciones de la realidad.

En la mayor parte de los países la elaboración de políticas y planes educativos descuida sistemáticamente considerar las condiciones de puesta en marcha de tales políticas y planes, así como las posibilidades reales de ejecución. Las decisiones, por otra parte, en ocasiones son tomadas por un pequeño grupo que pretendidamente dispone de toda la información necesaria para una adecuada toma de decisiones. A pesar de que mucho se ha avanzado en procesos de descentralización, ésta parece ser más referida a la distribución geográfico-administrativa que a la participación social en la toma de decisiones.

La información utilizada es toda de naturaleza cuantitativa y, por tanto, no corresponde a las exigencias que la realidad le impone para su ejecución y buen funcionamiento del conjunto.

En resumen, la planificación educativa se ha ido convirtiendo en una técnica más que en una metodología, preocupada por la racionalización de los recursos, la proyección lineal de metas y tendencias educativas y, en muchos casos, instrumento de legitimación de las políticas económicas y educativas vigentes. Se ha olvidado de prever consensualmente un futuro global a largo plazo que manifieste los valores tras los cuales va la sociedad, que a su vez dan sentido a cada una de las acciones emprendidas para acercarse a él.

### 2.3. Crisis en la práctica

El fenómeno de la crisis en el ejercicio de la planificación se advierte con distintas implicaciones y manifestaciones en los siguientes factores:

#### *Financiamiento*

Es un hecho que por encima de toda práctica de planificación educativa, los factores económicos han determinado en prácticamente todos los países los quehaceres educativos, sus prioridades y alcances. Este hecho, entre otros, señala el límite que en la actualidad parece tener el ejercicio de la planificación, pues vivimos en una época de austeridad financiera en todos los países, sin que éste sea un fenómeno coyuntural como en ocasiones se llegó a afirmar.

- La tendencia decreciente del financiamiento en el sector educativo, aun cuando es generalizada a nivel mundial, muestra disparidades dramáticas tanto entre los países desarrollados y los no desarrollados, como entre los propios países subdesarrollados, ya que en algunos de ellos, como es el caso de regiones enteras de Africa, los índices del deterioro son verdaderamente alarmantes.

- Estrategias poco exitosas para estimular la responsabilidad económica y técnica de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, han propiciado y agudizado esta situación.

- La disminución de recursos tiene una incidencia (también desigual) en los aspectos cuantitativos y cualitativos de la educación.

- A la escasez creciente de recursos se añan las deficiencias en la administración de los mismos. Ante esta situación, las iniciativas de innovación se frenan y se advierte una acusada tendencia a mantener una entrega educativa rutinaria, sin variación, que consiste en dar más de lo mismo, la cual no alcanza para todos y va siendo, progresivamente, de menor calidad.

- Los limitados espacios de gestoría en cuanto a la entrega educativa no consideran la emergencia de estrategias endógenas que pueden surgir a nivel microestructural.

- Unida a lo anterior, la tradicional forma de administrar arroja con todas las intenciones para simplificar procesos, establecer seguimientos y evaluaciones que permitan introducir los cambios necesarios. La administración escolar ha caído desde hace tiempo en un círculo vicioso de burocracia y rigidez, particularmente en las funciones de dirección y ejecución, al grado de que en muchas oca-

*Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa*  
siones los puestos administrativos se rotan entre las mismas personas, bajo una constante ideológica que impide la crítica y la autocrítica productivas.

La sindicalización puede, en muchos casos, promover cambios en esta situación viciosa y anquilosada, pero no es siempre posible, máxime cuando actúa bajo presión de intereses y compromisos creados o un corporativismo independiente de la función educativa.

### *Discontinuidad política*

- Aun cuando puede decirse que a partir de la Revolución Industrial la historia procede como progreso, los tomadores de decisiones que se alternan en el uso del poder han priorizado los aspectos técnicos, desestimando los procesos históricos en que se encuentran inmersos.

- La planificación es una concreción de políticas educativas que, por consiguiente, no es neutral ni ideológica ni axiológicamente, dado que conlleva los valores que orientan dichas políticas.

- Las opciones democratizadoras vinculadas a la toma de decisiones, que en ciertos ámbitos parecen ser múltiples, en el campo de la planificación, y más concretamente en el de la administración educativa, son escasas y predominan en su práctica los modelos centralizados o de poca participación real.

- En los países con mayor espacio democrático se logra una cierta continuidad en los procesos educativos, mientras que en los países de escasa o nula participación democrática los procesos se interrumpen con los cambios de gobierno o bien se anquilosan. Este anquilosamiento se da tanto por permanencias demasiado prolongadas de modelos con reducido espacio democratizador como por prácticas que se repiten en espacios “ganados a perpetuidad”, los cuales se han ido situando al margen de las intervenciones de crítica y presión social.

- Se ha desestimado el aporte de la investigación social, particularmente educativa, como insumo para orientar la toma de decisiones, y han predominado los insumos de índole económica, particularmente los de costo-beneficio.

### *Brecha entre el avance tecnológico, científico, cultural y de la comunicación (TCCC) y la formación de recursos humanos: innovación vs. obsolescencia*

Otro de los factores que cuestiona la planificación educativa y ha contribuido a generalizar la crisis es la dificultad de aceptación del cambio en las esfe-

ras de la educación. Este hecho da pie a conflictos entre modernizar o prolongar las prácticas y modelos educativos. La larga resistencia al cambio resquebraja los ímpetus de innovación que pueden proponerse los planificadores desde fuera de la operación de los servicios.

- El desfase entre los avances TCCC y la formación de recursos humanos es un problema mundial que se acentúa en los países en vías de desarrollo.

- Este desarrollo que beneficia directamente a las corporaciones -que lo financian- parte de un monopolio del conocimiento y responde a la lógica de optimizar recursos en términos de ganancias y no a la de la cooperación entre los pueblos. Dentro de esta lógica, los que tienen tendrán más y los que menos tienen tendrán menos.

- La formación de recursos humanos a la vista del desarrollo científico, tecnológico, cultural y de la comunicación establece una brecha enorme entre los países desarrollados y los que no lo son. Mientras aquéllos van formando sus cuadros en el proceso de generación de los nuevos conocimientos y avances, los países no desarrollados sólo reciben capacitación enfocada a destrezas y no a la apropiación del conocimiento. Por otra parte, los recursos humanos de países no desarrollados que se forman en países desarrollados, cuando regresan a sus países de origen no cuentan con la infraestructura necesaria para ejercitar su conocimiento. Esta situación produce, por una parte, recursos subcalificados y, por la otra, recursos sobrecalificados. Estos productos hacen evidentes las fallas estructurales de la planificación educativa.

- Por falta de información relevante -aportes de investigación sistemática-, la oferta educativa de muchos de los países en vías de desarrollo no aborda las complejidades de la incidencia del avance TCCC en la sociedad. Consecuentemente, la oferta educativa sigue inercias que no toman en cuenta la dinámica social actual ni responden a ella en términos de *curricula*, formación de docentes, metodologías, materiales de enseñanza, estrategias de gestión, etcétera.

- La concepción de desarrollo -favorecida por la expansión de las corporaciones o el ejercicio decisivo del Estado- ha llevado a plantear una respuesta educativa única y unívoca, de corte tecnocrático, la cual ha permeado el ejercicio de la planificación educativa.

### *Rezago crónico de la oferta educativa*

- El rezago crónico de la oferta educativa, por su persistencia, ilustra de manera dramática la desigualdad que impera en la sociedad a nivel mundial.

- La nueva división del trabajo plantea, tanto a los países industrializados como a los no industrializados, problemas de rezago educativo; aun cuando en el caso de las sociedades industrializadas, este rezago se concentre, predominantemente, en la población migrante y las minorías étnicas.

- En los países no desarrollados el rezago crónico aparece asociado a factores demográficos. Sin embargo, este rezago no tiene su causal única en dichos factores, sino que responde a variables contextuales que muy frecuentemente son desestimadas por los planificadores. La conjunción de muchas de estas variables configura fenómenos emergentes que han escapado al quehacer de la planificación, la administración y la gestoría educativa. Entre estos fenómenos emergentes cabe señalar: el de la economía informal que cuestiona en su práctica la correlación educación/empleo, y la popularización de tecnologías vinculadas a la información. Esta popularización de tecnologías de bajo costo ha rebasado el control de la información que había sido privativo de la escuela y ha ido constituyéndose, de hecho, en una educación paralela para grandes masas de población.

Estos comportamientos sociales reflejan una pérdida del poder decisorio de los gobiernos; ya que dicho poder ha ido trasladándose, por una parte, al ámbito de las grandes corporaciones y por la otra hacia grupos cada vez mayores de la sociedad civil. Esto ha ido configurando un Estado cuyas funciones van siendo cada vez más de índole administrativa.

- La marcada tendencia a priorizar los criterios de índices de retención como indicadores sustantivos de eficiencia y eficacia, ha prestado poca atención a las causales de la deserción, así como a la configuración de perfiles de entrada y salida de los distintos niveles educativos que no ofrecen opciones terminales. La alfabetización y la educación básica resienten particularmente estas deficiencias, ya que la oferta, a pesar del poco éxito obtenido, continúa siendo la misma, disociada cada vez más de los cambios arrolladores que se están manifestando en las distintas esferas de la sociedad mundial.

#### **IV. LOS RETOS CONCEPTUALES Y PRACTICOS QUE SE PLANTEAN PARA EL FUTURO EN MATERIA DE PLANEACION, ADMINISTRACION, GESTION Y EVALUACION EN LA EDUCACION**

La situación descrita en este documento nos lleva a la conclusión de que difícilmente acertaremos en la realización del concepto y práctica de la planificación educativa y lo que de ella se deriva en materia de administración, gestión y evaluación, si no se acepta precisamente la necesidad de romper inercias institucionales alrededor del concepto y la práctica de la educación misma.

**El dinámico contexto internacional se manifiesta en los cambios de percepción y valor sobre la organización de la sociedad, el trabajo, los patrones de convivencia, la razón del Estado y del Gobierno, las expresiones de la calidad de la vida, e incluso sobre el significado de la vida misma. Todo esto necesariamente obliga a modificar lo que hacemos y cómo lo hacemos, ya que de lo contrario la historia, valga decirlo, va por delante de nosotros y nuestro trabajo como educadores perderá su sentido.**

**¿Cuáles son, pues, algunos de los retos actuales y futuros a los que nos enfrentamos como responsables de la planificación educativa?**

### **1. La cuestión de la relevancia del saber y del saber-hacer**

No deja de ser atrevida la idea de que es posible, conveniente y necesario el que algunos pocos determinen a través de la elaboración de currícula y de programas de estudio lo que es conveniente y relevante que conozcan los más. Este supuesto ha estado siempre presente en las instituciones y sistemas educativos. Existen diversas justificaciones para ello: conocimientos necesarios para conformar la identidad nacional, necesidad de impulsar el pensamiento científico -que sirve de base a la modernización-, necesidad de mediación para adecuar el “producto educado” a las necesidades y perfiles del mercado de trabajo, urgencia de disminuir la brecha en el grado de avance del conocimiento entre las naciones del planeta, y algunas otras justificaciones que todos conocemos. Sin embargo, persiste la pregunta sobre quién y cómo se decide lo que debemos saber. La urgencia de responder adecuadamente a esta pregunta se agudiza ante el hecho de que es imposible conocer todo lo que es actualmente conocido. Debe haber criterios de referencia que ayuden a la toma de decisiones, por quien deba tomarlas, sobre qué es lo que conviene saber, en qué grado y con qué propósito. Lo mismo puede decirse del saber-hacer. Las sociedades avanzan adecuadamente en la medida en que existe un saber o conocimiento aplicado que ayuda a resolver los problemas de sobrevivencia física, social, ambiental y espiritual. En este sentido conviene preguntarse si el avance tecnológico disponible y generado por otras naciones es deseable simplemente por el hecho de que existe, o es necesario y conveniente hacer una selección en la apropiación de dichos avances, en función de las características de cada nación. Pareciera, por ejemplo, que el impacto y resultados de la relación entre avance tecnológico y trabajo debieran ser evaluados más desde la perspectiva del ser humano que desde la lógica propia de lo tecnológico. Se requiere siempre un punto de referencia que ponga en el lugar correcto a todo lo demás.

**Hablar de contenidos de aprendizaje y de habilidades adquiridas es el punto de partida de cualquier debate sobre la pertinencia de la planificación educativa, ya que hasta ahora ésta ha estado referida al sistema formal de educación, ámbito en el cual se supone que adquirimos conocimientos importantes y habilidades necesarias para desempeñarnos adecuadamente en la sociedad.**

**Desde esta perspectiva, el asunto a resolver es el que se refiere a las necesidades educativas, y específicamente, a las necesidades de aprendizaje. ¿Con base en qué tipo de diagnóstico se pueden determinar correctamente los contenidos y habilidades que deben ofrecerse a la sociedad? El avance de la ciencia y la tecnología se impulsa cada vez más a través de proyectos de investigación y desarrollo de instituciones y empresas fuera del sector educativo; ¿significaría esto, entonces, que los planificadores educativos tendrían que tener como interlocutores principales a estas entidades generadoras de conocimiento?, ¿habría quizá que hacer diagnósticos situacionales a nivel regional y local para conocer lo que la gente siente que necesita saber para controlar mejor su microespacio?, ¿de dónde, pues, se debe partir y qué criterios y procedimientos se deben usar para definir las necesidades de aprendizaje?, ¿quién finalmente decide lo que es importante saber?, ¿quién y cómo se crean las condiciones para asegurar la disponibilidad y adquisición de dichos conocimientos?, y quizá lo más importante de todo: ¿para qué aprendemos?**

**El hablar de relevancia en el saber y en el saber-hacer nos obliga a encarar situaciones complejas de toma de posición sobre valores y significados, lo cual es en esencia la materia prima de la educación. La planificación educativa, por tanto, debe ser cuestionada y revisada desde esta óptica.**

## **2. Cultura y modelo de desarrollo**

**La historia reciente de la comunidad internacional nos ha mostrado los límites de los postulados que sobre el desarrollo económico y social han estado vigentes en las últimas décadas. Sabemos que el solo crecimiento económico no asegura la distribución de la riqueza ni la justicia social; sabemos que la satisfacción de las necesidades sociales básicas no puede ser definida de forma homogénea; sabemos que la posibilidad de consumo masivo de bienes y servicios no asegura el bienestar integral de la persona y la sociedad; sabemos que el avance científico y tecnológico no asegura la apropiación individual del conocimiento, ni la admiración y satisfacción por el saber y por las capacidades de los seres humanos; sabemos lo difícil que es encontrar fórmulas de equilibrio entre los derechos individuales y los derechos sociales; sabemos que la cooperación y ayuda internacional no está exenta de mezquindades y deseos de control y dominación; sabe-**

**mos lo fácil que es confundir la fuerza de la razón con la fuerza de las armas; sabemos que la desinformación de las mayorías es la gran aliada de minorías que detentan el poder; sabemos que al deseo de acumular riquezas sin límite y a costa de la naturaleza se le confunde frecuentemente con libertad y democracia; sabemos que las ideologías desfiguran la realidad y los sentimientos naturales de bondad y solidaridad de los seres humanos; sabemos que los medios masivos de comunicación pueden incomunicarnos más al desvirtuar intencionalmente lo que los pueblos son, quieren y hacen; sabemos que la necesaria interdependencia entre naciones disfraza en muchas ocasiones la dependencia de los débiles hacia los fuertes.**

**En fin, sabemos que el concepto de desarrollo, entendido como el crecimiento individual y social, no puede proponerse sobre la base de univocidad de las necesidades humanas, ni de la formas en que éstas se satisfacen.**

**Si la cultura de las naciones y de los grupos humanos está constituida por su historia, tradición, símbolos, significados, fórmulas de convivencia, proyectos futuros compartidos y, en síntesis, por una cosmovisión esencialmente impregnada de valores, es por tanto indispensable que el modelo de desarrollo de cada nación se defina e impulse en concordancia con los valores culturales de sus gentes.**

**Sería ingenuo desconocer que, al nivel de las naciones, existe una situación análoga de lo que sucede al interior de cada nación. Se propugnan modelos de desarrollo que, en ocasiones, son contradictorios, y es fácilmente constatable que el modelo predominante es el propuesto, ya sea por convicción o por necesidad, por una minoría que tiene el poder de implantarlo, y cuyas disfuncionalidades son siempre achacables a factores externos. Existe imaginación para imponer controles y medidas que prolonguen la existencia de modelos de desarrollo que están condenados al fracaso; sin embargo, no existe imaginación para convocar a una reflexión pública y generalizada sobre los proyectos viables de nación y su aplicación en lo individual y social. No ha desaparecido la idea de que es posible el desarrollo a pesar de la gente, cuando está claro que sólo con la participación, convicción y motivación de los pueblos se puede avanzar hacia mejores niveles de existencia.**

**En el fondo de todo esto está la cuestión de cuál es la necesidad y la naturaleza de la planificación social y, dentro de ella, de la planificación educativa.**

**Es importante que estas consideraciones sean valoradas críticamente desde la perspectiva de los organismos financieros internacionales que promueven la ayuda y cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta los éxitos y fracasos que en este campo se han producido en las últimas décadas.**

### **3. Educación vs. modelos y sistemas educativos**

La complejidad de las interacciones sociales del mundo actual confirman el hecho de que la educación no es, bajo ninguna circunstancia, un sinónimo de escolaridad. La educación, lo sabemos, ni empieza ni termina en las aulas escolares, y tampoco se constriñe al tiempo en que durante el día se asiste a la escuela. Son muchos los factores y situaciones que conforman lo que una persona conoce, asimila y hace. Nuestra apertura ante el mundo que nos rodea, y la forma concreta en que interactuamos con él, es el resultado de condiciones subjetivas, siempre cambiantes, en razón de lo que nos circunda y de la forma en que lo percibimos y valoramos, todo lo cual es también cambiante.

Recordar esta realidad, sobre todo a la luz de las condiciones del mundo actual, es extremadamente importante si se quiere readecuar el propósito y la forma de la planificación educativa en el futuro próximo.

Existe un gran riesgo en no corregir inercias derivadas del concepto y práctica de la planificación educativa como la conocemos y como lo sabemos hacer. El riesgo se confirmaría si, por evitar la complejidad del problema, soslayáramos la problemática que impone la búsqueda de modelos de desarrollo viables y pertinentes para la heterogeneidad de las naciones, y si no tomáramos posición ante el asunto de la planificación social. De igual forma, el riesgo se confirmaría si, por la dificultad de trabajar con la óptica de un concepto amplio de educación, nos limitáramos a buscar soluciones sólo a los problemas intrínsecos al sistema formal de educación, simplemente por la familiaridad que tenemos con los elementos que concurren en dicho sistema. Sabemos que muchos de los problemas que inciden en el ámbito del sistema educativo formal se originan fuera de él y que, por consiguiente, sería infructuoso buscar la eficiencia interna del sistema sin que para ello se modifiquen situaciones externas que rebasen el ámbito de influencia de la planificación educativa, como tradicionalmente se concibe y se aplica. Si lo más importante en una sociedad son las personas que la configuran, la educación y la planificación educativa, como quiera que se expresen, son un elemento esencial en el desarrollo. Esto significaría que es necesario retomar y reformular la dimensión social de la planificación educativa, y, por consiguiente, se debe planificar el avance o el cambio social.

Si esto es así, la planificación educativa no puede constreñirse a la planificación del sistema formal de educación. Una planificación educativa integral debería incluir la inmensa gama de experiencias que tiene la práctica de la educación no formal y la importancia mayúscula que tienen algunas de las actividades sociales que suelen identificarse con la educación informal, como es el caso de los medios de comunicación.

**Es importante enfatizar que al hablar de planificación educativa no se juzga ni sobre sus actores ni sobre la forma en que ésta se realice, con la sola excepción de que en ella necesariamente debe haber amplia participación social.**

**Un planteamiento en esta dimensión supone que existe claridad para diferenciar entre fines y medios educativos; implica aceptar que los sistemas educativos formales, como los conocemos, así como las múltiples experiencias de la educación no formal y la informal, son simplemente modalidades que facilitan determinadas experiencias educativas y que, por consiguiente, ninguna tiene el monopolio de la “verdadera educación”; es decir, son valiosas sólo en la medida en que cumplan adecuadamente lo que cada una de ellas puede ofrecer, sin exigirles lo que no pueden dar. Sólo se puede apreciar el valor de un medio instrumental cuando se tiene claro el propósito general de una acción.**

**Trabajar en esta línea de pensamiento requiere de un cambio importante en la percepción que se tiene sobre lo que es la educación y el valor social de ella. Conocemos ampliamente las ideas que sobre el valor de cambio tiene la educación formal en las sociedades de corte industrial-modernizante, y también conocemos los problemas derivados de la frustración, cada vez mayor, al no corroborarse la relación causal lineal percibida entre años de escolaridad y el grado de participación de los bienes y riquezas que se generan socialmente. El fenómeno creciente del desempleo entre los escolarizados y el fenómeno de la obsolescencia de lo aprendido en la escuela, a la luz de los avances tecnológicos, cuestionan seriamente el valor social tradicionalmente atribuible a la escolaridad. Lo mismo es válido para la pretendida y pocas veces lograda búsqueda de adecuación entre el “producto” egresado de la escuela y el perfil de las ocupaciones disponibles en el mercado de trabajo.**

**Esto sólo bastaría para revisar, profunda y valientemente, lo que en materia de educación y planificación educativa tendría que impulsarse en un futuro próximo.**

**Pareciera que ha llegado el tiempo de revisar, con una nueva visión, planteamientos hechos hace dos décadas sobre la necesidad de operacionalizar estrategias educativas amplias, en las que se aproveche el potencial que tiene la sociedad en su conjunto como ente educador. Se deben buscar nuevas formas para que se dé una transmisión estructurada de saber y de saber-hacer, con lo cual la educación sería, en efecto, una práctica de corresponsabilidad social, y no sólo la tarea de un grupo de profesionales de la educación, cuyas serias limitaciones actuales también deben ser materia de evaluación, para ser corregidas.**

**Hay suficientes evidencias para colocar en su debido lugar al sistema formal de educación, para ya no pedirle lo que no puede ofrecer en razón de sus limitaciones intrínsecas y por causa de factores externos a él, que imposibilitan que produzca lo que de él se espera. Este hecho queda por demás corroborado**

por el papel que en las sociedades industrializadas juegan otras instancias distintas a la escuela en la capacitación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo científico y tecnológico.

Todo pareciera indicar que el futuro de la planificación educativa depende, en gran medida, del grado de flexibilidad e imaginación que pueda desarrollar en estrecho vínculo con el modelo de desarrollo nacional.

#### 4. Planeación social vs. planeación educativa

Al margen del debate de las connotaciones ideológicas que conlleva el concepto mismo de planificación social, el hecho es que existen elementos de sobra conocidos para justificar la necesidad de la macroplanificación, por lo menos en algún grado. La sociedad, como un organismo vivo y en constante movimiento, desafía en forma continua a la mente humana. En este sentido, la planificación social surge como necesidad de darle racionalidad, congruencia, orden, dirección y propósito a la vida en sociedad, en beneficio de todos sus miembros.

Hoy más que nunca, la comunidad de naciones, vista en su conjunto, y la situación que guarda cada nación en particular, presentan una serie de retos nunca antes concebidos por la mente humana.

El crecimiento de la población del planeta incide, necesariamente, en la variable de la sobrevivencia de la especie *vis a vis* los recursos naturales necesarios para ello. El volumen y tipo de satisfactores que se demandan incide, de manera obligada, en el tipo y volumen de producción y de trabajo humano requeridos para igualar la demanda. Crece el tamaño, la importancia y las exigencias de subgrupos sociales caracterizados por su etnia, lenguaje, geografía local, religión o simplemente por el problema social que los aglutina y para el que buscan solución, lo cual sugiere la necesidad de coordinar su dinámica y aprovechar su potencialidad en beneficio de todo el conjunto social.

El fenómeno de la complejidad social requiere, más que nunca, de fórmulas compartidas para asegurar la cohesión básica de la sociedad, sin la cual se desaprovecha la vitalidad de los grupos sociales constituidos y de los movimientos sociales emergentes. Sin dicha cohesión fácilmente se destruye lo que con mucho trabajo se ha construido y que aún tiene validez, y se desaprovecha lo que de beneficio para todos aportan las nuevas ideas sobre la organización social.

La educación, entendida como la corresponsabilidad individual y social de crecimiento integral en búsqueda de mayores niveles de calidad de vida, está es-

trechamente ligada a la razón y propósito de la sociedad. La educación está tan íntimamente ligada al fenómeno social, que necesariamente corren la misma suerte. En una afirmación más contundente diríamos que la sociedad es lo que es la educación y viceversa; en este sentido, el grado y forma requerida de planificación social exige la misma proporcionalidad en materia de planificación educativa.

A la vista de esta problemática, resulta válido plantear interrogantes cuyas respuestas alternativas permitan asociar armoniosamente los procesos -hasta ahora disociados- de la planificación social y la planificación educativa.

Quizá la interrogante que sirva de punto de partida para este propósito es la que alude al tipo de planificación que corresponde a la propuesta de una Educación para Todos, la cual ha logrado el consenso mundial. A este respecto cabría preguntarse si puede responderse a una propuesta de educación para todos, con una planificación hecha por unos cuantos. De aquí se desprendería preguntar también si en dicha planificación continuaría prevaleciendo el enfoque macro sobre un enfoque micro. Estas interrogantes brindan espacio para reflexionar acerca de la formación de planificadores, administradores y gestores que se tendría que llevar a cabo en este nuevo tipo de planificación.

Esta educación para todos, que puede llegar a convertirse en proyecto de vida social e individual para los pueblos, requerirá también de mecanismos de evaluación y seguimiento por parte de todos. En este sentido, valdría la pena preguntarse cuáles serían las previsiones que en términos de evaluación y seguimiento tendrían que hacerse en esta planificación de la Educación para Todos, de manera que la evaluación abandone su lenguaje meramente crítico de hechos del pasado, se constituya en elemento integrante de la acción misma en prospectiva, se socialice como actividad participativa para toma de decisiones, y se vincule a procesos de seguimiento y estimación de impacto. Así, la evaluación, como elemento concomitante de la planificación, serviría de brújula para mantener el rumbo o cambiarlo cuando sea necesario.

En esta búsqueda de coherencia interna de la propuesta consensual de una Educación para Todos, salta a la vista que, si bien el "todos" es unívoco, no lo es tanto la concepción y práctica de la educación; de aquí que resulte pertinente revisar las alternativas que subyacen, o más bien que vienen emergiendo, en el campo hasta ahora dominado por la educación básica y la alfabetización. ¿Podría pensarse que, en una educación que se propone ser para TODOS, se está haciendo la previsión implícita de "otras" educaciones? ¿Educación para la salud?, ¿para la recreación?, ¿para el mejoramiento del ambiente?, ¿para el fortalecimiento de la autoestima y la revaloración de sí mismo?, ¿para la paz?

Estas interrogantes y otras que puedan surgir en este sentido, obligan a pensar en la necesidad de encontrar nuevas formas de planificación educativa, que incidirán necesariamente en la planificación social.

**Pareciera que la sociedad quisiera tomar el control de su propio destino, desencantada quizás de los aparatos burocráticos y tecnocráticos estatales. Hablando de la educación, esto significaría que la sociedad desea participar en la definición de los objetivos educativos y de las formas para alcanzarlos. Con todo esto se estaría desacralizando la función especializada del planificador educativo, pero a la vez se estaría demandando la popularización de la formación para planificar y administrar tareas educativas.**

## BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Don (Ed.). *Educational Planning*. Center for Development Education, Syracuse University, 1964.
- ADAMS, D. and R. Bjork. *Education in Developing Areas*. David McKay Company, Inc., New York, 1969.
- ARREDONDO, Vicente. "Crucial Elements for Non-Formal and Formal Educational Planning in Developing Countries". (Doctoral Dissertation). University of Massachusetts, U.S.A., 1982.
- BENAVIDES, Luis. "Teoría y metodología de la educación de adultos: estado de la cuestión". En: *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol. 11, No. 1, 1988, OEA/CREFAL, Pátzcuaro, Michoacán, México.
- \_\_\_\_\_. "La evaluación como problema". En: *Cuadernos del CEA* (1). Centro de Estudios Agrarios, A.C.-CREFAL, Pátzcuaro, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Para reflexionar en torno a la historia de la formación de administradores de la educación de adultos*. Universidad Católica-OEA, Córdoba, Argentina, 1989.
- BLAUNG, Mark (Ed.). *Economics of Education*. Penguin Books, Ltd., Middlesex, 1968.
- CAILLODS, Françoise. *Synthese de l'atelier de l'IPE sur les perspectives de la planification de l'éducation*. IPE/UNESCO, París, 1989.
- CARDO, Díaz, Vargas y Malpica. *Planificación y desarrollo: la educación en el Perú*. IPE, París, 1989.
- \_\_\_\_\_. Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos. -Satisfacer las Necesidades de Enseñanza Básica-. Antecedentes, Objetivos y Actividades Preparatorias. PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, 5-9 de marzo, 1990, Tailandia.
- COOMBS, Philip. *The World Educational Crisis-A Systems Analysis*. IPE/UNESCO, París, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Qu'este-ce que la planification de l'éducation?* IPE/UNESCO, París, 1970.
- COOMBS, Philip and Manzoor Ahmed. *Attacking Rural Poverty*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.
- COSTA RICA. IICA. "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. Resumen general de contenidos". (Versión preliminar). IICA, Costa Rica, 1989.
- CHINAPH, Vinayagum. "Educational Planning, Administration and Management in Africa". (Working Document). UNESCO, octubre, 1989.
- DEBEAUBAIS, Michael. "The Development of Education in Latin America since the Santiago Plan". En: *The World Year Book of Education*, 1967.
- ESCOTET, M. A. "Planification utopiste de l'éducation et developpment". En: *Perspectives*, Vol. XVI, No. 4, UNESCO, 1986.

- "Facing the Challenge: Debt, Structural Adjustment and World Development". In: *Development*, No. 1, Italia, 1989.
- FAURE, Edgar, et al. *Learning To Be: The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO, París, 1972.
- FERNANDEZ Lamora, Norberto. "La planificación de la educación frente a los desafíos de desarrollo de la educación de América Latina". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIV, No. 4, México, 1984.
- FERNANDEZ, Tandon. *Participatory Research and Evaluation*. Indian Social Institute, New Delhi, 1983.
- FREYER, Hans. *Teoría de la época actual*. ("Breviarios" 141). FCE, México, 1972.
- GUZMAN, Alba. "The Effective Combination of Macro and Microstudies in Assessing National Training Programs". In: *Evaluation Review*. Vol. 13, No. 4, Sage Publications, August, 1989.
- HARBISON, F. and C. A. Myers. *Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development*. McGraw Hill, New York, 1964.
- HALLAK, Jacques. *The Role of Budget in Educational Planning*. IPEE-UNESCO, Paris, 1969.
- IPEE/UNESCO. *Compte Rendu D'Activitates en 1988*. IPEE/UNESCO, París, 1989.
- JANIS, Irving L. *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. (2nd. edition). Yale University, Houghton Mifflin Co., Boston, 1982.
- LE BOTERF, Guy. *La participación de las comunidades en la administración de la educación*. DPPE-UNESCO, París, 1983.
- LOURIE, Sylvain. "¿Hacia un pilotaje estratégico de la educación?" En: *Perspectivas*, Vol. XIX, No. 2, UNESCO, 1989.
- MALAN, Thierry. *La planification de l'education comme processus social*. IPEE-UNESCO, París, 1987.
- MEXICO. *Programa para la Modernización Educativa*. Secretaría de Educación Pública, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- MING, Chen Kai. *Towards Diversity and Integration. Educational Planning and Management in Asia and Pacific*. University of Hong Kong, Octubre, 1989.
- OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 107, Nos. 1, 3 y 4, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 108, No. 1, 1989.
- PARNES. *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*. OECD, París, 1962.
- PATTON, Michel Q. *Utilization-Focused Evaluation*. Sage Publications, London, 1978.
- PSACHAROPOULOS, George. "Educational Planning: Past and Present". In: *Prospects*, Vol. VIII, No. 2, UNESCO, 1979.
- \_\_\_\_\_. "La Educación Planificada". En: *Perspectivas*, Vol. XI, No. 2, UNESCO, 1981.
- RAYMOND F. Lyons (Ed.). *Problems and Strategies of Educational Planning*. UNESCO, IPEE, París, 1965.

Luis G. Benavides I.

- REIMER, Everett. *An Essay on Alternatives in Education*. ("Cuaderno" 1005). CIDOC, Cuernavaca, 1970.
- ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge, 1971.
- SCHULTZ, T. W. "Investment in Human Capital". In: *The American Economic Review*, Vol. 51, March, 1961.
- UNESCO. "Meeting of Ministers of Education of African Countries participating in the implementation of the Addis Ababa Plan". *Final Report*. UNESCO, París, 1962.
- \_\_\_\_\_. *An Asian Model of Educational Development*. UNESCO, París, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Education in Africa in the Light of the Lagos Conference (1976)*. UNESCO, París, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas*, Vol. XVI, No. 2, 1987 (62).
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas*, Vol. XIX, No. 2, 1989 (70).
- \_\_\_\_\_. *Cinquième Plan à Moyen Terme (1990-1995)*. IPE, París, Juin, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Bibliographie sur l'Administration de l'Éducation*. DPPE-UNESCO, París, 1982.
- UNESCO/OEA. *Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación*. Washington, D.C., 16-28 de junio de 1958.
- UNESCO/SEP. *Encuesta sobre la Situación del Planeamiento y la Gestión de la Educación en el Mundo*. UNESCO-División de Políticas y Planeamiento de la Educación, Secretaría de Educación Pública, México, 1989.
- UNITED NATIONS (Economic Commission for Latin America). *Social Change and Social Development Policy in Latin America*. United Nations, New York, 1970.
- VAIZEY, John. "Introduction". In: *The Residual Factor and Economic Growth*. OECD, París, 1964.
- WARD CHAMPION (Ed.). *Education and Development Reconsidered*. Praeger Publishers, New York, 1974.
- WEILER, Hans. "Los objetivos de la planificación de la educación: nuevas reflexiones". En: *Perspectivas*, Vol. XI, No. 2, UNESCO, 1981.
- \_\_\_\_\_. "La economía política de la educación y el desarrollo". En: *Perspectivas*, Vol. 4, UNESCO, 1984.
- WEISS, Carol H. *Evaluation Research*. Prentice Hall, New Jersey, USA, 1972.
- WILBER, C. K. (Ed.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Random House, New York, 1973.