

PE

1441

serie

POLITICA Y
PLANEAMIENTO
DE LA
EDUCACION



1

47.414

R.1447

El planeamiento de la Educación



Trabajo preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura para la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, que se celebrará en París los días 6 al 14 de agosto de 1968. Se reproduce con la autorización de la Unesco.

R. 96.964

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA
SECRETARIA GENERAL TECNICA

Edita: Servicio de Publicaciones

Imprime: Artes Gráficas Benzal

Depósito legal: M. 14.341.—1968

Madrid, 1968

RESUMEN

Los principales objetivos de la Conferencia son:

- hacer un estudio crítico de las experiencias de los últimos diez años en materia de planeamiento y desarrollo de la educación;
- evaluar los principales problemas y tendencias que sin duda habrá que tener en cuenta en lo que se refiere al planeamiento de la educación en los próximos diez años;
- elaborar normas prácticas para ayudar a los países individualmente a perfeccionar el planeamiento de la educación y a establecer una estrategia adecuada para el desarrollo de la educación.

Un examen global del planeamiento de la educación revela una serie de problemas específicos. Pero la finalidad de la Conferencia no es resolver esos problemas específicos, sino, de una manera más general, elaborar los fundamentos de una estrategia para la educación en sí y para su perfeccionamiento.

En el Anexo I a este documento se exponen los antecedentes de la Conferencia, así como los trabajos preparatorios que se han realizado. El documento de trabajo, así como este Sumario, representan una síntesis de muchas ideas y datos importantes suministrados por un gran número de Gobiernos, organizaciones e individuos durante el período de preparación de la Conferencia. El Director General y sus colaboradores de la Unesco agradecen a todos ellos su cooperación.

I. LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

En la última década, el mundo entero participó en una espectacular «explosión» en la esfera de la educación. En muchos países—ricos y pobres—se duplicó la matrícula; los fondos asignados para la educación aumentaron en forma considerable y rápida, y la asistencia multilateral y, en una escala más amplia, la ayuda bilateral, constituyeron un aporte cuantioso para la realización de proyectos relativos a la educación; la construcción de aulas y laboratorios y el suministro de libros y otros materiales docentes aumentaron considerablemente; el nivel de instrucción de la mano de obra se elevó y, por tanto, mejoró su productividad potencial; se ha ido generalizando entre los planificadores de la economía el concepto de que la educación es no solamente un servicio social conveniente, sino también un factor esencial del desarrollo general de una nación.

Durante el mismo período se ha ido perfilando un planeamiento global de la educación, considerado ahora como un elemento vital para el desarrollo ordenado y eficaz de la misma. La Unesco concedió absoluta prioridad al planeamiento de la educación, elaborando sus programas principalmente a través de conferencias de ministros y reuniones técnicas; enviando expertos en materia de planeamiento de la educación para trabajar a más de ochenta países, y creando centros regionales e internacionales de formación e investigación. Asimismo, muchas organizaciones regionales e instituciones nacionales contribuyeron en alto grado a la elaboración de nuevos conceptos y métodos.

Este es el aspecto altamente positivo de esta década tan dinámica en materia de educación. Todo ello ocurrió dentro del contexto de una serie de acontecimientos revolucionarios

de diverso tipo y de alcance mundial, progresos extraordinarios en la ciencia y en la tecnología, el surgimiento de decenas de nuevas naciones independientes, una explosión demográfica que todavía continúa y una proliferación intensa de esperanzas nuevas que inflaman a grandes masas en todo el mundo. Los derechos humanos, que se habían visto coartados durante tanto tiempo, se promulgaron francamente y se demandaron con vigor; entre ellos, el derecho a la educación. La movilidad social se aceleró, arremetiendo contra antiguas barreras.

Con los triunfos, sin embargo, vinieron también las decepciones, y esta década brillante en el campo de la educación tiene su reverso sombrío.

Pese al espectacular desarrollo de la educación, centenares de millones de niños en el mundo—ya sea que asistan o no a la escuela—todavía no obtienen la educación que necesitan y que podrían aprovechar. Y también millones de adultos—obrerros, campesinos, madres, profesionales—están aún privados de la formación especial, de la actualización de los conocimientos y hasta de la posibilidad de alfabetizarse de que necesitan para incrementar su productividad y su bienestar.

Estas deficiencias vienen acompañadas de problemas igualmente graves, originados por los fallos en la adaptación de los sistemas de educación a un medio ambiente que cambia con rapidez. Con gran frecuencia, pues, los altos porcentajes de la matrícula escolar reflejan un fenómeno importante desde el punto de vista estadístico, o sea el número considerable de niños que nunca llegarán a obtener un mínimo de educación. La tendencia inicial ha consistido meramente, en la práctica, en hacer en mayor escala lo mismo que se hacía antes, lo cual en muchos casos conducía a hacerlo menos bien que antes, siendo que las necesidades de la época exigen una *expansión cuantitativa*, acompañada de cambios igualmente importantes en la *estructura, el contenido y los métodos*. Esta deficiente adaptación explica, en parte, una situación paradójica. Mientras el desarrollo económico en muchos países se ve obstaculizado por la escasez de mano de obra especializada, aumenta simultáneamente en ellos la carencia de empleos adecuados para el número cada vez mayor de graduados en los distintos niveles que la educación está produciendo. Y estos desequilibrios en materia de mano de obra confirman, a su vez, esa falta de adap-

tación de los sistemas de educación a las necesidades respectivas.

No debe, pues, sorprender que las tentativas en materia de planeamiento de la educación adolezcan también de graves defectos. Había, y todavía hay, una gran distancia entre las palabras y las acciones, entre las normas proclamadas por los ministros en las conferencias y las medidas aplicadas en sus países respectivos, entre las metodologías preparadas en teoría y su aplicación en la práctica del planeamiento. Las abundantes unidades de planeamiento de la educación creadas por los Gobiernos carecían a menudo del personal competente necesario y de los nexos útiles con las distintas regiones de cada país; se encontraban aisladas de las discusiones en las altas esferas relativas a normas fundamentales para la educación, y también ignoraban todo lo que se relaciona con el planeamiento del desarrollo económico y social en su propio país. Entre tanto, por falta de un planeamiento global integrado, las prioridades se adjudicaban sucesivamente y sin mayor acierto a la enseñanza primaria, a la formación profesional, a la formación de maestros, a la enseñanza secundaria general, a la enseñanza superior y, finalmente, a la formación para la alfabetización de adultos y la educación permanente. El resultado inevitable fue que se produjeron desequilibrios muy perjudiciales, tanto dentro del sistema docente como entre el sistema y el medio ambiente.

Las cosas mejoraban cuando las condiciones eran más favorables y el proceso del planeamiento de la educación empezaba a funcionar; pero se seguía insistiendo en la expansión cuantitativa, y, en el planeamiento de la educación, no se tenía todavía debidamente en cuenta el importante aspecto cualitativo. En consecuencia, se corría el riesgo de que se extendiera un sistema de educación inadecuado, que cuanto más se mantuviese, más difícil sería de modificar.

En una reunión de educadores latino-americanos, hace diez años, se previó este desequilibrio. Presintieron las deficiencias del planeamiento fragmentario, a corto plazo y no integrado, y, por tanto, elaboraron una nueva fórmula conforme a la cual el planeamiento de la educación debía:

- 1.º *Ser global*, es decir, abarcar todos los niveles y partes del sistema docente en una óptica común que incluyese a la vez los aspectos cuantitativos y cualitativos;
- 2.º *Ajustarse a una perspectiva más amplia*, es decir, extenderse por lo menos

varios años y, de ser posible, cubrir un período correspondiente a la duración de la enseñanza oficial; y 3.º Estar plenamente *integrado* en el planeamiento del desarrollo económico y social.

Diez años han transcurrido y, sin embargo, esta fórmula sigue siendo perfectamente válida. Sólo cabe añadir, tal vez, que en el planeamiento de la educación hay que conceder mayor importancia a las innovaciones en lo que se refiere a estructura, contenido y métodos. Pero hay una gran diferencia entre el concepto y la realización, entre los planes y la ejecución. El remediar esa diferencia seguirá siendo un objetivo vital en los próximos diez años.

Si se trata de determinar objetivamente las causas por las cuales la educación no se adaptó de manera más eficaz, en los últimos diez años, a las necesidades actuales y futuras, y por las cuales el planeamiento de la educación no progresó más de lo que lo hizo, se descubre que consisten—en gran medida—en una combinación de coerciones externas e internas que no son las mismas en todos los países. Los factores negativos más comunes son: 1.º Una *inercia* fundamental y un *conservatismo* de origen social que tiende a mantener los sistemas de educación establecidos, lo que conduce a un desajuste creciente y alarmante entre las renovaciones dentro del sistema de educación y los cambios que se producen en la sociedad; 2.º Una *falta de confianza* en la idea de que la educación es un factor esencial del desarrollo nacional y en la utilidad del planeamiento; 3.º Una *falta de continuidad en la orientación* de la educación, cuyo resultado es una inestabilidad de las pautas y los objetivos básicos de la educación y el hecho de que, con frecuencia, se descarten planes ya aprobados; 4.º Una *resistencia sociopsicológica* respecto del planeamiento por parte de muchos administradores; 5.º La *incapacidad de integrar el planeamiento de la educación* con las actividades conexas de planeamiento en otras esferas o de ajustarlo a la elaboración de pautas y a los procesos de su aplicación en materia de educación y a la consiguiente ausencia de obligaciones en ese sentido; 6.º La *falta de coordinación entre los diversos aspectos del planeamiento* de la economía, en general, de la mano de obra y el desarrollo social, que es indispensable para establecer una estructura adecuada para el planeamiento de la educación; 7.º En ciertos casos, una *administración deficiente*, mal preparada para las enormes tareas del

desarrollo que la incumben y cuyos funcionarios responsables, que poco entendían de planeamiento, temían que la instauración de ese planeamiento les privase de sus atribuciones y prerrogativas; 8.º *Insuficiencia de los recursos económicos*, a menudo acentuada por un desarrollo económico casi insignificante; 9.º *La incertidumbre respecto de la disponibilidad de recursos*, debida a la dificultad de obtener, de fuentes públicas, compromisos plurianuales de financiamiento; 10. *La falta de datos recientes y fidedignos*, que impide evaluar debidamente las tendencias recientes y las condiciones actuales de la educación; 11. *Sistemas de formación de maestros* que no proporcionan posibilidades de perfeccionamiento profesional continuo ni de ascenso para todos los maestros; 12. *La falta de personal calificado* y el uso de métodos inadecuados para el planeamiento de la educación.

El examen de todos los factores precitados, tanto los favorables como los perjudiciales, que han influido en los últimos diez años, brinda un conocimiento valioso para el porvenir. Entre otras cosas, contribuye a concebir con mayor claridad lo que puede y debe ser el planeamiento de la educación. También permite prever muchos de los problemas importantes que los especialistas interesados en el desarrollo de la educación tendrán que resolver en los próximos diez años.

II. PANORAMA ACTUAL DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Para que los debates de la Conferencia sean fructíferos, han de fundarse en un concepto suficientemente claro de lo que es el planteamiento de la educación y de lo que puede llegar a ser.

Tal vez sea conveniente explicar previamente lo que *no* es el planeamiento de la educación. No es una fórmula mágica capaz de remediar todos los fallos de los sistemas de educación deficientes. No es una estrategia de carácter universal que se puede aplicar a todas las situaciones por igual, cualesquiera que sean las diferencias entre ellas. No es tampoco una conspiración para destruir las libertades y prerrogativas de profesores, administradores y estudiantes. Ni un artificio para lograr que un pequeño grupo de tecnócratas usurpe el poder de seleccionar e imponer objetivos, normas y prioridades respecto de la educación en una sociedad.

El planeamiento de la educación *es*, ante todo, la aplicación a la educación, en sí, de principios que los verdaderos educadores tratan de infundir en sus estudiantes; sujetar a un criterio racional y científico el examen de las posibilidades que se presentan; escoger con prudencia las que sean más convenientes y realizarlas sistemáticamente. En tales condiciones, el planeamiento de la educación deja de ser la mera elaboración de un plan general y teórico; es un proceso continuo. Ese proceso supone las siguientes actividades sucesivas e interdependientes:

Clarificación de los objetivos de la educación

Sin una idea clara de sus objetivos, un sistema de educación es como un barco sin rumbo en alta mar, que puede



acabar girando en círculo. Los objetivos nacionales de la educación los deben determinar el conjunto de la sociedad y los dirigentes que ésta ha escogido, pues la educación debe ajustarse al concepto que la sociedad tiene de su propio porvenir. Los responsables del planeamiento de la educación pueden influir insistiendo en que *haya* objetivos y en que su definición sea específica y suficientemente precisa para determinar la modalidad de la acción pertinente. Pueden influir también insistiendo en que los distintos objetivos parciales sean compatibles entre sí, y en que se establezca para ellos un orden de prioridad, puesto que es posible alcanzarlos todos simultáneamente con la misma rapidez. Esas personas responsables deben velar por que la definición de los objetivos y su orden de prioridad se conciban en función de un proceso continuo sujeto a revisiones periódicas.

Evaluación de las condiciones actuales y de las tendencias recientes

A fin de fijar un curso racional para lograr esos objetivos, es necesario conocer la situación inicial de un sistema de educación, así como las fuerzas discernibles en un pasado reciente, capaces de afectar su porvenir. Para ello, los planeadores de la educación deben utilizar los datos más fidedignos y los mejores instrumentos analíticos a su alcance. No es, desde luego, absolutamente indispensable que unos y otros sean perfectos antes de que se pueda iniciar una acción eficaz. Pero es evidente que si existen grandes lagunas y un amplio margen de error posible en lo que se conoce acerca del sistema de educación tal como existe, resultará sumamente difícil planificar con acierto para el porvenir.

Evaluación de las distintas posibilidades

La evaluación de un sistema de educación está sujeta a diversas limitaciones, tales como las que se mencionaron anteriormente. Sería inútil elaborar un «modelo ideal» o fijar metas «atrevidas» cuando es evidente que son irrealizables en la práctica. El objetivo del planeamiento debe ser alcanzar el máximo dentro de lo que permiten las limitaciones y, cuando sea posible, tratar de superar algunas de éstas. Conviene subrayar que las limitaciones no son única-

mente físicas y económicas; también son políticas, sociales, administrativas y psicológicas. El plan en el que no se tienen suficientemente en cuenta las limitaciones más importantes corre el riesgo de verse frustrado y de conducir a la decepción.

Después de esto, lo que más importa es precisar los diversos cursos de acción *posibles*, habida cuenta de las limitaciones más probables, de manera que sus respectivas ventajas, inconvenientes y consecuencias puedan ser inteligentemente pesados por las personas que toman las decisiones, antes de tomarlas. Generalmente son varios los sistemas viables entre los cuales cabe elegir; la tarea del planeador consiste en identificarlos. Es oportuno insistir en que el planeamiento no consiste meramente en proyectar el pasado hacia el porvenir en línea recta; su objetivo consiste en hacer que el porvenir sea diferente de lo que fue el pasado, en hacer las cosas mejor de lo que se hacían anteriormente. Por consiguiente, la cuestión fundamental no consiste en determinar la rapidez con que se pueda ampliar lo que ya se está haciendo, sino más bien en averiguar cuáles son las distintas *posibilidades* y cuáles de ellas permitirán un mayor progreso en el plazo más breve, habida cuenta, desde luego, de las inevitables limitaciones.

Ejecución de los planes

Un plan constituye una *base* para la acción, pero no la *produce*. Un «plan nacional de educación» no pasa de ser un esquema bastante general, mientras no se le desglose en programas específicos bien determinados, adaptados a determinadas actividades y regiones geográficas, y hasta tanto estos programas, a su vez, se traduzcan en proyectos específicos bien concebidos y que correspondan al plan general. *Entonces* es cuando puede emprenderse la ejecución del plan general, siempre que éste sea viable, que la administración tenga las capacidades requeridas y que no surjan dificultades imprevistas. Tanto la elaboración inicial de un plan general como su subsiguiente ejecución resultan más complejas en un sistema federal que en un sistema centralizado de gobierno, y también más complicadas en un sistema mixto de educación pública y privada que en uno de educación pública exclusivamente. Pero, en todo caso,

debe haber una comunicación y correlación continuas entre los distintos niveles. La solución ideal sería, tal vez, que un plan general se elabore partiendo de la base, ajustándolo a la «estructura» general de las limitaciones de recursos y de los objetivos y las prioridades prescritos. Incluso cuando esto no es totalmente factible, los planificadores centrales deben tener muy en cuenta el ambiente y las posibilidades locales y, sobre todo, las *diferencias* locales, si quieren que su plan global sea viable.

Evaluación y ajuste

Ningún planificador puede prever el porvenir con precisión. Lo único que puede predecir con certeza es que habrá muchas sorpresas, buenas y malas. Pueden perdonársele muchos errores honestos de juicio en lo que respecta a las futuras tendencias y posibilidades, pero lo que no se puede perdonar es que fracase en su intento de corregir un error una vez que éste se ha puesto en evidencia. Por tanto, un plan de educación debe estar sujeto a un continuo «ajuste» a medida que se va revelando lo que antes se ignoraba. Pero, para que tales ajustes puedan efectuarse y hacerse a tiempo, es preciso contar con medios adecuados para controlar en forma permanente las actividades, los progresos y los fallos.

Las distintas «etapas» de un proceso de planeamiento de la educación que se acaban de exponer sucintamente tienen, al parecer, una progresión lógica, pero en la práctica es probable que ocurran en forma simultánea. Un plan se está ejecutando y ajustando en forma continua, y al mismo tiempo se está elaborando un nuevo plan. Es claro que no resulta fácil establecer un proceso *concreto* de planeamiento. Se requieren años para que un proceso semejante se afirme y madure, lo que no impide que, mientras tanto, los esfuerzos que se hagan comiencen a dar buenos resultados.

Estrategia para el planeamiento de la educación

En relación con los objetivos a largo plazo, un proceso de planeamiento de la educación—cualquiera que sea su propio grado de desarrollo—requiere una *estrategia* clara-

mente establecida para guiar las diversas actividades que implica ese proceso, una estrategia que se extienda al conjunto del desarrollo de la enseñanza y lo adapte a las circunstancias especiales del país de que se trate. No existe una estrategia uniforme «prefabricada» que pueda adaptarse a todos los países; cada Estado debe elaborar la suya propia. El grado de desarrollo de una nación, así como su ritmo de desarrollo, han de determinar en gran parte la estrategia que le conviene. Así por ejemplo, puede ocurrir que para una nación, o bien una región dentro de una nación, que se encuentre en una etapa inicial de desarrollo, y cuyos recursos sean limitados, resulte necesario adoptar una estrategia que, provisionalmente, dé preferencia a la educación de adultos orientada hacia el trabajo respecto de una cultura general para los adultos, a la enseñanza secundaria respecto de la primaria (por ejemplo, a fin de equilibrarlas), y conceda prioridad a la educación científica integrada en la enseñanza secundaria, y a la formación de ingenieros en las universidades, para fomentar el desarrollo científico y tecnológico. En un país más desarrollado, la estrategia apropiada podría ser lo contrario. Pero una estrategia bien concebida es una orientación más global y entrañará la aplicación de nuevos conceptos para lograr objetivos a largo plazo.

Por muy divergentes que sean otros aspectos de sus estrategias respectivas, las estrategias docentes de *todas* las naciones han de tener un importante objetivo común en los próximos años, que consiste en mejorar la *eficacia* y la *productividad* de sus sistemas de educación. Ambos factores están estrechamente vinculados entre sí.

El funcionamiento de un sistema de educación, visto desde el *interior*, se relaciona directamente con su *eficiencia interna*, es decir, la relación entre los recursos que se están utilizando y los resultados que se obtienen. Así por ejemplo, en ciertos casos es posible mejorar la eficiencia de un sistema adoptando nuevos métodos que permitan obtener mayores y mejores resultados sin que para ello sea preciso aumentar los recursos en forma proporcional.

El funcionamiento de un sistema de educación, visto desde *afuera*, por una sociedad, o por antiguos estudiantes, se relaciona directamente con su *productividad externa*, es decir, la relación entre los recursos invertidos en la educación y los *beneficios* resultantes ulteriormente para los estudian-

tes y el conjunto de la sociedad, de conformidad con los objetivos a largo plazo. Si un sistema de educación impone la enseñanza de muchas cosas que tienen poca o ninguna utilidad para las vidas futuras de sus estudiantes, o para el desarrollo y el enriquecimiento del conjunto de la sociedad, si no se adapta a los cambios sociales y tecnológicos, la productividad de ese sistema será inevitablemente baja. La forma de mejorarla, en ese caso, consiste desde luego en modificar las materias de los programas de estudio.

La dificultad en medir la productividad externa de un sistema de educación aumenta a menudo considerablemente cuando los objetivos económicos proclamados no coinciden enteramente con las aspiraciones sociales.

Los planeadores de la educación, que con frecuencia, hasta ahora, han procurado, sobre todo, ampliar el antiguo sistema de educación existente en vez de mejorar su funcionamiento y su contenido, deberán en adelante tratar de remediar con urgencia ese enfoque equivocado. En vista de las circunstancias, las naciones tienen que tratar, forzosamente, de utilizar de la manera más eficaz y productiva posibles los escasos recursos de que disponen. Esto no tardará en reconocerse. En materia de planeamiento de la educación es preciso agudizar los conceptos y los instrumentos analíticos a fin de estudiar debidamente la eficiencia y la productividad—así como las formas de incrementarlas—en todos los aspectos del sistema. A este respecto, es probable que los planeadores saquen provecho de las técnicas del análisis de los costos unitarios, de investigación de operaciones, del análisis de sistemas y del presupuesto programado.

Lo que se acaba de señalar con respecto a la eficiencia y la productividad equivale a decir que, en gran medida, aunque no enteramente, depende de los propios educadores el que se alcance el objetivo de una «educación que sea una buena inversión» respecto del crecimiento económico y del desarrollo social. Esta generalización simplista—ahora ampliamente aceptada y apoyada por eminentes economistas—tiene que ser analizada cuidadosamente. No cabe ninguna duda que la educación—al desarrollar los recursos humanos—constituye una preinversión necesaria para que todos los demás sectores aporten una máxima contribución al desarrollo nacional. Pero esto no implica que cualesquiera y todos los gastos que se hagan para la educación sean

una «buena inversión». Algunos lo son y otros no. Lo que importa es mejorar la eficiencia y la productividad de la educación cada vez que sea posible, en cuyo caso todo lo que para ello se gaste puede llegar a ser no solamente una buena inversión (considerada globalmente), sino una inversión cada vez más fructífera.

III. IMPERATIVOS PARA EL PORVENIR INMEDIATO

Los tipos de planeamiento y de estrategias para la educación que acaban de exponerse serán indispensables para cumplir las tareas que impondrán los sistemas de educación en todas partes, debido a una combinación de fuerzas considerables que ya están actuando y que son claramente discernibles.

Las posibilidades son, al parecer, las siguientes:

Un incremento rápido y continuo de la demanda social de educación que excederá de las posibilidades de los sistemas docentes durante un período en el cual la proporción de jóvenes que han de ser educados, formados y empleados aumentará en más de 10 por 100 cada año.

Una estricta limitación de los fondos destinados al sistema de educación—consecuencia de un ritmo relativamente lento del crecimiento económico—, que trae consigo: una mengua probable del ritmo de incremento de los recursos disponibles para la educación y un aumento continuo de los costos unitarios.

Disparidad creciente entre el sistema de educación y el medio ambiente, a menos que se adopten sin demora medidas mucho más enérgicas para adaptar el contenido de los programas de estudio y la corriente de alumnos a las necesidades del mercado de la mano de obra y a la situación distinta de la presente en que los estudiantes de hoy tendrán que vivir mañana.

Creciente desempleo de las personas instruidas—en muchos países en vías de desarrollo—, en parte debido a que la economía no funciona eficazmente, pues el sistema de educación forma un tipo inadecuado de «productos», y a que, a menudo, se da por supuesto erróneamente que los niveles de educación que pueden alcanzarse con el sistema vi-

gente capacitan automáticamente para desempeñar cargos de muy alto nivel y gran responsabilidad sin que sea necesaria una orientación profesional adecuada.

Por supuesto, hay también perspectivas mucho más brillantes. En muchos sentidos los administradores de los sistemas docentes están hoy mucho mejor preparados que hace diez años para resolver los problemas que se les plantean y para realizar los ajustes necesarios. Además, ahora ellos ven con mucha mayor claridad en qué consisten esos problemas y cuáles son los ajustes necesarios. Sin embargo, el hecho es que, en materia de planeamiento de la educación, son enormes los problemas que no se podrán resolver de inmediato. Sin duda habrá que pasar de una década de *formación* a una década de *acción* intensificada; acción que entraña no solamente la aplicación de lo que ya se haya aprendido respecto del planeamiento de la educación y de su administración, sino también la aplicación de nuevos elementos que, por el momento, aún se ignoran y que habrá que considerar con criterios nuevos.

La tarea de la Conferencia consiste en formular recomendaciones concretas encaminadas a que el planeamiento de la educación se haga de manera apropiada para resolver los problemas previsibles.

A continuación se exponen de manera más categórica y sucinta varios puntos importantes, tratados en el documento de trabajo, que se proponen como temas documentados para las deliberaciones de la Conferencia. Se trata, desde luego, solamente de hipótesis que se pueden aceptar, rechazar o enmendar.

1. *Investigación y desarrollo*

Se impone, al parecer, la conclusión de que para que la educación aporte una contribución apropiada al desarrollo de la sociedad, es preciso que los sistemas docentes de todos los países evolucionen radicalmente con la aplicación de métodos científicos modernos, como ha ocurrido o está ocurriendo con la agricultura, la medicina, la industria y otras disciplinas.

En los próximos diez años se asistirá al comienzo de cambios fundamentales en casi todos los aspectos de la pautas institucionales de las estructuras docentes actuales, ya que

la mayoría de esas pautas y estructuras no fueron concebidas para las funciones que las circunstancias actuales reclaman. Si no se las modifica pronto, la presión de esa demanda las destruirá.

Resta averiguar de qué manera se podrían introducir las innovaciones necesarias en una escala tan vasta, en los sistemas de educación, cuando los medios institucionales de que se dispone son tan poco adecuados para hacerlo. En la situación presente, las innovaciones en materia de educación son, por lo general, esporádicas y episódicas, y suelen ser fruto de la casualidad más bien que resultado de un proceso sistemático o continuo. La única solución consiste en que para la educación se emprenda algo así como una «construcción institucional» específica, para crear y dotar de equipos y personal capacitado servicios aptos para dedicarse a la autocritica, y para identificar los problemas, así como las oportunidades de acción, y entonces aplicarles el análisis, la investigación y la experimentación, con el fin de establecer una amplia corriente de mejoras fundamentales en los procesos de la educación. Si bien, evidentemente, habrá que elaborar para la educación una serie de medidas y disposiciones que le sean privativas, el examen de los programas de desarrollo en gran escala en otras esferas puede proporcionar indicaciones útiles relativas a las medidas gracias a las cuales esos programas progresaron en forma tan espectacular. Ciertamente, para algunos de ellos se disponía de fondos mucho más considerables que para la educación y, de paso sea dicho, también para ésta se necesitarán fondos más cuantiosos; pero no se trata solamente de un problema financiero.

Las técnicas de investigación y desarrollo que han sido tan provechosas en otras esferas no son incompatibles con los sistemas de educación. Los talentos de que disponían las universidades relacionadas con esas otras esferas contribuyeron en grado sumo a la invención de esas técnicas y al conocimiento científico en que se fundan. Lo que se necesita ahora es obtener la cooperación de una parte de esos talentos creadores que se encuentran en las universidades, para la solución de los problemas de la educación, y favorecer su estrecha colaboración con los Ministerios de Educación. Las universidades nunca tuvieron oportunidades tan amplias de ser útiles a su propia familia docente, ni tampoco se encontraron hasta ahora en una situación tan in-

interesante y excitante desde el punto de vista de la investigación y de la escolaridad.

Pero lo que se necesita ahora es muy diferente de la «investigación docente» del pasado, que en la mayoría de los casos era fragmentaria, descriptiva y, con demasiada frecuencia, teórica, y—salvo notables excepciones—tuvo escasa influencia en la evolución de la educación. La investigación docente debe encaminarse ahora directamente a encontrar soluciones para problemas pendientes, a crear formas y descubrir medios para resolver ciertas necesidades funcionales que nunca han sido resueltas. A encontrar mejores procesos y contenidos que los actuales. No puede ser meramente una investigación «libresca»; debe ser un proceso combinado de *investigación y desarrollo*, vinculado a la acción. A este respecto, la industria podría aportar también una valiosa ayuda, pues permitiría aprovechar plenamente los avances tecnológicos para encontrar nuevas soluciones.

¿Qué papel desempeñan los planeadores de la educación con respecto a esas innovaciones? Ellos no pueden ser *los* innovadores de todo el sistema de educación; esto incumbe a otros muchos especialistas, así como a los profesores mismos. Sin embargo, desde la situación privilegiada en que se encuentran, teniendo ante sí amplios horizontes, los planeadores de la educación pueden ayudar a definir más claramente las necesidades de innovación, y en esta forma ayudarán a orientar las investigaciones prioritarias y a fijar los objetivos concretos y a graduar la ejecución de reformas derivadas de la investigación. Pueden ser útiles para establecer nuevos arreglos institucionales convenientes para las innovaciones, y obtener apoyo adecuado para ellos. En espera de que todo ello suceda, pueden ayudar a convencer a la gente de que las innovaciones en gran escala constituyen ahora un imperativo, demostrando cuáles serán las consecuencias de la falta de innovación.

2. Finanzas y eficiencia

Para evitar que la limitación de los fondos públicos asignados para la educación trabe excesivamente sus actividades, los administradores docentes deben tratar por todos los medios de recurrir a otras fuentes de ingreso, de ser

ello posible, y, a la vez, de hallar la forma de obtener mayores y mejores resultados con los recursos de que disponen en la actualidad.

En cuanto a lo primero—encontrar nuevas fuentes de ingresos—, el estudio de lo que en ese sentido se hace en otros países puede darles pautas útiles. En los diferentes Estados se aplican disposiciones fiscales muy diversas—tanto públicas como privadas y a todos los niveles gubernamentales—para recolectar fondos destinados a la educación; algunas son nuevas e ingeniosas. Por lo demás, los recursos necesarios para la educación no se limitan necesariamente a los estrictamente financieros, sino que pueden consistir en servicios y otros medios diversos. Desde luego no será fácil obtener fondos de nuevas fuentes; ello nunca es fácil, y cualquier gestión en ese sentido tropezará probablemente con alguno de esos «principios básicos» que se suelen considerar sacrosantos en ciertos ambientes culturales o políticos. Pero no hay otra solución. Los sistemas de educación necesitarán de fondos mucho más cuantiosos que los que puedan obtener de sus actuales fuentes de ingreso—en algunos casos, nada más que para seguir haciendo lo que están haciendo ahora—. Los países industrializados, que disponen de amplios recursos pueden planear disposiciones financieras que cubran las necesidades económicas de sus futuros sistemas de educación.

Los países en vías de desarrollo pueden tratar de obtener del exterior cierta asistencia financiera, así como asesoramiento técnico para la creación de nuevas instituciones. Pero a este respecto se plantean dos problemas que se están agravando. En primer lugar, será cada vez más difícil «costear» la ayuda financiera exterior para sistemas de educación que padecen de una insuficiencia de recursos, porque por lo mismo resulta imposible cumplir con todos los requisitos que imponen los organismos de asistencia exterior para su «participación local» en los proyectos propuestos. En segundo lugar, la ayuda exterior presenta a veces el riesgo de que se inicien artificialmente proyectos que no correspondan a las necesidades prioritarias del país.

Algunas de las dificultades podrían superarse parcialmente mediante préstamos más abundantes concedidos con grandes facilidades de pago: largo plazo, intereses muy bajos, un período liberal de remisión y la posibilidad de reembolsar una parte importante del préstamo en moneda

local. Las dificultades derivadas de los requisitos de «participación local» podrían reducirse también si los organismos de crédito y los prestatarios procuraran buscar de común acuerdo las distintas formas aceptables de satisfacer los aspectos legítimos de esos requisitos de participación local y que no redunden en gran perjuicio financiero en situaciones particularmente difíciles. Con todo, no hay forma de ignorar el hecho fundamental de que los mencionados problemas que plantea la ayuda exterior son consecuencia, en último término, del bajo nivel económico y del lento ritmo de crecimiento de muchos países en desarrollo. Así, pues, por el momento, la educación debe contribuir de inmediato y en la forma más eficaz que sea posible a incrementar el desarrollo económico, de manera que sus propios recursos lleguen a ser más abundantes en el porvenir.

Sin embargo, por muy eficaces que sean las gestiones para obtener fondos destinados a la educación, ya procedan de fuentes nacionales o extranjeras, ello no bastará para resolver la penosa situación económica que traba actualmente a la mayoría de los sistemas de educación. Para estos sistemas es preciso, por tanto, recurrir a una segunda «línea estratégica» ya mencionada y que consiste en tratar, con gran empeño y en forma continua, de mejorar la eficiencia interna y la productividad externa del sistema. A la larga, éste resultará ser el medio más apropiado para mejorar la educación y lograr que sea económicamente viable.

¿Qué pueden hacer los planeadores de la educación para aumentar la eficiencia? No pueden «imponer» soluciones, aun cuando las conozcan; pero sí pueden preparar el terreno para esas soluciones, demostrando, por ejemplo, en forma analítica, cómo y en qué se gastan los recursos disponibles y, por consiguiente, cuáles son las economías que cabe hacer. Pueden luego, en colaboración con otros, examinar más detenidamente esas posibilidades, con miras a reducir los gastos sin que por ello desmerezca la calidad. Además, pueden reunir datos sobre lo que se ha hecho o tratado de hacer para aumentar la eficiencia de otros sistemas de educación y la medida en que ello se ha logrado. Los planeadores pueden también promover estudios sobre la pertinencia y la utilidad de lo que se está enseñando y sobre el grado en que los elementos que produce el sistema de educación corresponden a la evolución necesaria para los estudiantes y también a los objetivos sociales y económicos

del Estado. Tal vez la forma más rápida de mejorar la productividad en esa esfera consiste en modificar los programas de estudios y la orientación de los estudiantes.

3. *Mejoramiento de la eficacia de la ayuda exterior*

Cualquier país en vías de desarrollo que tenga un plan docente bien concebido, se encuentra en posición ventajosa para imponer sus condiciones en cuanto a la ayuda exterior —puede exigir el tipo de ayuda que necesita, utilizarla en la mejor forma posible y ser el amo de sus propios destinos en materia de educación—. Si una nación no tiene una idea clara del objetivo que persigue y de los medios necesarios para lograrlo, puede extraviarse porque acaba solicitándolo todo y aceptando cualquier cosa. Una de las finalidades esenciales de la asistencia externa debe ser apoyar el plan nacional de educación, facilitando los elementos que la nación no puede procurarse por sí sola. Es decir, que las «estrategias de asistencia» encaminadas a ese fin son tan necesarias para los «donantes» como para los «beneficiados».

El planeamiento puede contribuir especialmente a mejorar la situación de dos formas que requieren mayor atención por parte de los planeadores: los estudios en el extranjero y la armonización de la asistencia exterior procedente de fuentes diversas. En los casos en que los estudios en el extranjero se eligen al azar, no se planean de conformidad con las necesidades y capacidades nacionales en materia de educación y de mano de obra; ello puede conducir a la «emigración de cerebros» más que al desarrollo. Asimismo, se necesitan mejores técnicas de planeamiento y organización para poner un poco más de orden en lo que a veces se parece mucho al caos, cuando se trata de brindar y recibir asistencia externa. Hay una posibilidad en particular que merece ser examinada y experimentada, y es el establecimiento de un plan nacional consecuente de educación que pueda servir de base para consultas, por una parte, entre organismos «donantes» y, por otra, entre éstos y el país «beneficiario», lo que ha de facilitar una mejor repartición del trabajo de asistencia entre los donantes y una utilización más productiva de su ayuda colectiva.

4. *Modernización de la administración docente*

Para que las innovaciones, así como las modificaciones necesarias para mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas de educación lleguen a ser una práctica corriente, las administraciones de esos sistemas han de tomar la iniciativa. Pero muchos están ya sobrecargados con la mera tarea de hacer funcionar el viejo sistema y, además, carecen de formación en cuanto a las técnicas requeridas para innovar. Lo que es aún más grave es que los sistemas antiguos que ellos administran—sus reglamentos, su organización, las modalidades del personal docente y administrativo, las actitudes inherentes y los criterios que se aplican a su función—, todos estos elementos son generalmente inadecuados para la gestión de las tareas y la solución de los problemas que actualmente implican los sistemas de educación. La conclusión obvia es, pues, que para aumentar la eficiencia de la educación hay que modernizar la administración.

El punto de partida debe ser una nueva definición de la *función* de la administración docente y de los tipos de personal especializado y *equipos* que se requieren para su buen funcionamiento. En el pasado, cuando las cosas eran más simples, el papel principal de la administración docente en muchos países consistía en fijar reglas y «normas» y en supervisar la observancia de las mismas. Era esencialmente un papel regulador y de vigilancia. Por el contrario, hoy en día, la administración docente debe ocuparse del *desarrollo* de la educación y *liberar y movilizar las energías* humanas, la ingeniosidad y el ánimo creador, así como los recursos físicos necesarios para ello, tanto en el interior como en el exterior del sistema de educación. En cierto sentido, ello supone la antítesis de una estructura de reglas y procedimientos rígidos y uniformes, que tan a menudo coartan la iniciativa y la inventiva a todo lo largo del proceso en lugar de estimularlas. Lo que favorece el desarrollo de la educación no es la rigidez de la uniformidad, sino una libre interacción creativa dentro de la diversidad. Tal diversidad supone riesgos, por supuesto, y debe sujetarse a limitaciones razonables; pero en esta etapa es aún mucho mayor el peligro que entraña la perpetuación de uniformidades inhibitorias y arcaicas.

Por tanto, no solamente debe haber una dirección firme

y bien uniformada en la cima del sistema docente—reforzada por equipos de especialistas competentes—, sino que también es preciso que esa dirección firme y creativa *cuente* con el apoyo y la cooperación, en todos los niveles, de los administradores locales, los profesores y los estudiantes mismos. A su vez, esto plantea tres requisitos.

El primero consiste en cambiar radicalmente las actividades de tradicionalismo excesivo y de defensa obstinada de lo antiguo y de temor de lo nuevo, que los educadores se ven tan a menudo acusados—con razón o sin ella—de propiciar.

El segundo es el establecimiento de «un sistema de información» más adecuado y de instrumentos de análisis más apropiados que facilite a todas las partes interesadas un mejor conocimiento de la forma en que está funcionando el sistema docente en todos sus aspectos y les brinde, por tanto, una base más racional para tomar decisiones y para aplicar medidas.

El tercer requisito esencial consiste en un sistema adecuado de contratación, formación y perfeccionamiento continuo para todos los que participan en la administración de sistemas docentes, así como un régimen de recompensas y posibilidades de ascenso capaz de atraer en cantidades suficientes el talento que se necesita. Este talento debe ser de varios tipos, debido a que la complejidad de la administración docente ha llegado a un punto tal que aun los más hábiles «generalistas» no pueden abarcar por sí solos todos los aspectos de la gestión. Por tanto, debe haber una variedad adecuada de medios de formación para producir los equipos de administración requeridos y también una variedad de tipos de investigación para que cada formación sea cabal.

Resulta, pues, sorprendente el hecho de que muchos sistemas nacionales de educación vigentes hoy en día—y que se han convertido en una de las «mayores industrias» de la nación—todavía no incluyen la formación profesional indispensable para sus administradores, además de la formación de maestros y la experiencia del trabajo en las aulas. Sin embargo, muchos de tales sistemas brindan una formación avanzada a los administradores en otros campos. Incluso cuando existen programas de formación para la administración docente, éstos suelen haberse mantenido intelectualmente aislados de la práctica de la gestión admi-

nistrativa y de las nuevas técnicas y experimentaciones que se realizan en otras esferas de la administración. Por tanto, han contribuido a acrisolar sin duda, pero también a perpetuar las prácticas antiguas, en vez de dar forma a prácticas nuevas para el mañana.

El lugar lógico para iniciar e impulsar el nuevo tipo de formación y de investigación necesarios para la administración docente son las universidades. Pero aquí se presenta otro hecho sorprendente: la mayoría de las universidades del mundo (si bien hay que reconocer que las excepciones son cada vez más frecuentes) carecen, incluso ahora, de un sistema coherente y moderno para su propia administración. Con excesiva frecuencia ni siquiera disponen de los medios para analizar en forma crítica su propio funcionamiento institucional, para planear su propia evolución, reforma y futuro desarrollo, ni para ejecutar tales planes en forma ordenada, y no están en condiciones de tomar decisiones o aceptar compromisos como instituciones, como sería el caso, por ejemplo, si se tratara de ayudar a otra universidad que se encuentra en dificultades en un país en vías de desarrollo. Esto explica, en parte, por qué hasta la fecha han sido tan pocos los planes nacionales de educación que incluyen la enseñanza superior; pues si las universidades no pueden planear por sí mismas su propia evolución, resulta sumamente difícil planear el conjunto de la enseñanza superior en forma racional, y que las universidades puedan asumir la responsabilidad de contribuir eficazmente al planeamiento del resto del sistema de educación.

Sin embargo, debe ser posible mejorar con relativa rapidez las desafortunadas condiciones presentes respecto de la investigación y formación en materia de administración docente. Para ello será, sin duda, preciso obtener recursos financieros adicionales, pero en lo que se refiere a la capacidad intelectual necesaria, gran parte del talento conveniente para lograr ese objetivo existe ya en las universidades y en otros sectores del sistema docente, y también se puede sacar provecho de una experiencia pertinente y valiosa adquirida fuera del sistema, en esferas en que las prácticas de administración han progresado en forma notable en los últimos años. Lo que se necesita es, pues, una estrategia capaz de movilizar ese talento y de utilizar esa experiencia potencialmente valiosa, y la firme voluntad de

ponerlos al servicio de la educación. Si bien las circunstancias específicas pueden diferir considerablemente, los principios y las técnicas de una administración docente eficaz han de ser esencialmente válidos y, por tanto, han de poderse aplicar en la mayoría de los casos. Esta es una cuestión que merece ser considerada con prioridad en todos los programas de cooperación y asistencia internacionales.

5. *Sistematización del planeamiento de la educación*

Dentro del vasto campo de la administración docente es preciso sistematizar y afianzar la formación y la investigación relativas al planeamiento de la educación que es el componente fundamental de la administración docente moderna. En los últimos años se ha progresado en esa materia, sobre todo en las esferas internacional y regional; pero esos progresos son aún insuficientes especialmente en el ámbito nacional. Los centros auspiciados por la Unesco, que representan en la actualidad una gran proporción del total de las entidades en las cuales se puede adquirir formación en este campo, no tienen capacidad suficiente para satisfacer las necesidades mundiales de formación en materia de planeamiento docente durante los primeros diez años; en realidad esos centros deberían reservarse para la formación de personal de alto nivel, lo cual supone que cada Estado habrá de hacerse cargo, gradualmente, de la formación inicial. La formación en materia de planeamiento de la educación se necesitará no solamente para los técnicos encargados específicamente del planeamiento, sino que un conocimiento, cuando menos, de las nociones esenciales del planeamiento será también necesario para todos aquellos que habrán de participar de algún modo en la administración de los sistemas de educación, incluso los profesores y en consecuencia la instrucción correspondiente deberá incluirse en la formación profesional de esos funcionarios y profesores. En cuanto a la investigación, será preciso que los centros internacionales y regionales estudien en forma continua y den preferencia a las cuestiones que presenten un interés general, es decir, a las que no se circunscriban exclusivamente a un país determinado, pero deberán ayudar a los distintos países a equiparse para que puedan realizar por sí mismos, con mayor eficacia, las inves-

tigaciones relativas a sus problemas nacionales particulares.

La investigación en materia de planeamiento y desarrollo de la educación requiere una organización adecuada. Para que la utilización de los talentos y recursos disponibles para la investigación sea realmente eficaz, hay que evitar que esa utilización se disperse en varias direcciones por falta de objetivos concretos; es indispensable que se concentre en problemas muy precisos, con suficiente intensidad para que conduzca a nuevos conocimientos importantes y a la elaboración de nuevas prácticas eficientes. Gran parte de esas actividades deben dirigirse a resolver los problemas prácticos y satisfacer las necesidades específicas de los planeadores y administradores en ejercicio, en el plazo más breve que sea posible. Para ello es conveniente recurrir a los conocimientos teóricos y profesionales en otras esferas diversas y sacar el máximo provecho del *estudio comparativo* de las experiencias de muchos países, lo que significa que gran parte del trabajo deberá hacerse «sobre el terreno» más bien que en oficinas de elaboración teórica y en bibliotecas. La estrategia que ha de guiar tal investigación y fijar el orden de sus prioridades debe ser establecida conjuntamente por sus «productores» y sus «consumidores», y para que los resultados sean aprovechables, deben comunicarse prontamente a los «consumidores» en términos precisos que puedan entender sin lugar a dudas y que permitan su aplicación inmediata.

NOTA FINAL

La finalidad de este sumario, así como del documento de trabajo del que se ha extraído, es únicamente sugerir a la Conferencia la orientación de un análisis que puede ser provechoso. Con todo, para que su labor sea eficaz, conviene que la Conferencia la determine y saque sus propias conclusiones. Una conclusión, no obstante, parece inevitable, esto es, que la educación, a causa del desarrollo de los recursos humanos que trae consigo, es una preinversión esencial para el desarrollo general económico y social, pero puede llegar a ser una inversión mucho más remunerativa si se la planea mejor y si se la adapta más rápidamente a la presente evolución mundial. Los últimos diez años han constituido un período productivo de *formulación* para el planeamiento moderno de la educación, los próximos diez deben ser un período de *acción*, es decir, un período no sólo de elaboración de planes, sino también de ejecución. Y así como la característica del desarrollo docente en la última década fue la *expansión cuantitativa*, la de la próxima década debe ser un *crecimiento selectivo*, acompañado de una mayor *adaptación y de cambios de innovaciones* y apoyado en una más activa cooperación internacional.

Por consiguiente, paralelamente a las estrategias *nacionales* capaces de orientar y fundamentar el planeamiento y el desarrollo de la educación, hace falta una *estrategia global* para guiar a las naciones en su labor cooperativa destinada a reforzar mutuamente las estrategias escogidas por cada una, pero sin interferir en ellas.

Los objetivos de esta estrategia global deben orientarse hacia la solución de los problemas principales mencionados a lo largo de este documento de trabajo, a fin de acelerar el ritmo del desarrollo general y del desarrollo de la educación en particular.

X En resumen, una estrategia global tendrá que orientar la cooperación internacional en las siguientes esferas principales, entre otras:

- investigación orientada por una acción cooperativa, y un intercambio más intenso de información y de experiencias destinado a aumentar la eficiencia y la productividad de los sistemas docentes;
- clarificación gradual de los objetivos docentes comunes con miras a la acción en aspectos críticos del desarrollo, de conformidad con las recomendaciones internacionales;
- reorganización y modernización de la administración docente, de las estructuras y de los procesos y métodos de enseñanza, con inclusión de proyectos específicos de interés general para la experimentación y la evaluación de las innovaciones;
- mejoramiento y sistematización del planeamiento de la educación, con metodologías mejor adaptadas, estrechamente relacionadas con el planeamiento del desarrollo general y con el planeamiento de la política científica;
- aumento de los recursos financieros; de ser conveniente, con asistencia financiera externa para la educación y reexaminación de la naturaleza, los métodos y las condiciones de la asistencia multilateral y bilateral, con miras a obtener una mejor coordinación y un uso más eficiente de esa asistencia;
- aumento y mejoramiento de los servicios de formación en materia de administración docente, en general, y de planeamiento de la educación en particular;
- medidas encaminadas al perfeccionamiento profesional y a asegurar las posibilidades y ventajas de una carrera para todos los profesores y administradores docentes;
- aumento de las posibilidades de empleo para las personas instruidas adaptando la enseñanza a las necesidades actuales y ajustando el contenido de la educación al ambiente respectivo de cada país y a las condiciones diferentes en que los estudiantes de hoy vivirán mañana.

Sin embargo, la elaboración cabal de semejante estrategia global, o carta del desarrollo de la educación, no puede

esperarse de ninguna conferencia especializada, sino que requerirá una evolución gradual, sustentada por estudios intensos y de una sucesión de diálogos internacionales. En cambio, sí se espera que las conclusiones y recomendaciones de la actual conferencia porten una importante contribución a este proceso.

ANEXO I

En su 14.^a reunión, la Conferencia General de la Unesco autorizó al director general «a organizar en 1968 una conferencia internacional de expertos en planeamiento de la educación para estudiar orientaciones que deban seguirse en la formulación de planes en materia de educación y proponer sistemas para su aplicación en países que se hallen en distintas etapas de desarrollo» (14 C/Resoluciones, 1.21).

En conformidad con lo anterior, la preparación de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, que debe celebrarse del 6 al 14 de agosto de 1968, se ha llevado a cabo de conformidad con el calendario planeado. Una reunión de asesores se celebró en mayo de 1967, y sus recomendaciones en lo que toca al orden del día, los cuestionarios a los Estados miembros y el esquema del documento de trabajo, fueron aprobados por el director general. El cuestionario se envió en el mes de agosto a todos los Estado miembros y, tal como se les pedía, las respuestas empezaron a recibirse en noviembre. Se ha completado y distribuido entre todas las partes que están contribuyendo a esa preparación un plan detallado del documento de trabajo. Ese plan fue enviado también a todos los expertos de la Unesco en planeamiento de la educación que se encuentran trabajando en diversos Estados, acompañado de una carta en la que se explicaba la contribución que se esperaba recibir de ellos. Tanto en el seminario sobre formación e investigaciones organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación en julio de 1967, como en la reunión de directores de los Centros regionales efectuada en la Sede en agosto del mismo año, se concedió particular atención a la preparación de la conferencia y a

los documentos necesarios para elaborar el documento de trabajo. Una reunión con representantes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, es decir, Naciones Unidas, OIT, FAO, OMS, BIRF, Unicef, Instituto de la Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas (UNITAR) y el Instituto Internacional de Estudios Laborales, se celebró en agosto de 1967, con objeto de estudiar la cooperación de estos organismos a la preparación del documento de trabajo. El Grupo de Trabajo de Expertos convocado en Bangkok en septiembre de 1967, para estudiar la integración de la educación en el desarrollo económico y social, se vinculó a la preparación de la Conferencia. El resultado de algunas otras reuniones importantes (por ejemplo: la Conferencia de Ministros Europeos de Educación convocada por la Unesco y la Reunión de Expertos de la OIT sobre Planeamiento de la Educación Profesional), han sido estudiados igualmente en relación con la preparación de la Conferencia. La Comisión Nacional Francesa de la Unesco organizó, bajo los auspicios del Programa de Participación de la Unesco, un seminario sobre planeamiento de la educación en Banyuls (Francia), en septiembre del pasado año. El informe del seminario se utilizó para redactar la parte segunda del documento de trabajo («Diferentes formas de resolver el planeamiento de la educación y sus objetivos»). Una reunión similar, efectuada también bajo los auspicios del Programa de Participación de la Unesco, fue organizada por la Comisión Nacional del Reino Unido a principios de enero de este año, en Londres. El informe del seminario se utilizó en la redacción de la parte tercera del documento de trabajo («formas de ejecución de los planes docentes»).

Es decir, que lo esencial del documento de trabajo preparado por la Secretaría y que ahora se somete a la Conferencia es el resultado de un vasto esfuerzo cooperativo. Como se ha indicado, se basa principalmente en respuestas recibidas al cuestionario especial que se envió a los Estados miembros en informes de las reuniones preparatorias de la Conferencia e informes sobre temas conexos, en contribuciones recibidas de otros organismos de las Naciones Unidas y en contribuciones importantes aportadas por todos los interesados, tanto dentro de la Secretaría como del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Unesco.

PRIMERA PARTE

*EXAMEN ANALITICO DE LAS TENDENCIAS
GENERALES, PROBLEMAS Y NECESIDADES DEL
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION, EN RELACION
CON EL DESARROLLO DE LA EDUCACION
Y CON EL DESARROLLO EN GENERAL*

(Punto 6 del Orden del día provisional)

I. ANTECEDENTES

Planear es una acción natural en las sociedades humanas y pueden encontrarse ejemplos de planeamiento en la historia más remota. Hace veinticinco siglos, Esparta creó un sistema de educación exactamente adaptado a unos objetivos militares, sociales y económicos netamente definidos (véase Jenofonte, *La Constitución de Esparta*, cap. II); la China de los Han, el Perú de los Incas y muchas otras civilizaciones planearon la educación con más o menos rigor.

En las épocas de los grandes trastornos intelectuales y sociales se aviva particularmente el interés por el planeamiento de la educación. A fines del siglo XVIII, por ejemplo, se publicaron numerosos trabajos titulados «Plan de educación» o «Reforma de la enseñanza»; el más célebre es el *Plan de una Universidad para el Gobierno de Rusia*, compuesto por Diderot a petición de Catalina II.

1. EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A) La primera tentativa sistemática de planeamiento de la educación se remonta a 1923, fecha del primer plan quinquenal de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y no cabe duda que se debe a este planeamiento el que un país donde las dos terceras partes de la población eran analfabetas en 1913 figure hoy entre las naciones en que la educación está más adelantada y en que la formación corresponde con más precisión a las necesidades del empleo. Pero el ejemplo de la URSS es entonces un caso aislado;

hasta el fin de la segunda guerra mundial, el planeamiento general es un asunto de apasionados debates entre economistas marxistas y partidarios del liberalismo tradicional. Poco a poco, sin embargo, los economistas que no son marxistas, como Mannheim y Tugwell, muestran el interés del planeamiento en el campo de la política social; se realizan experiencias parciales de planeamiento económico en Francia (Plan Tardieu de 1929 y Plan Marquet de 1934), en los Estados Unidos (New Deal planing, 1933), en Suiza (Plan Wahlen para la agricultura, 1941) y en Puerto Rico (1942).

B) Después de la segunda guerra mundial, el trastorno causado por el conflicto, las preocupaciones sociales cada vez mayores y una explosión demográfica imprevista indujeron a los países, cada vez en mayor número, a planear la educación. Todos los nuevos países socialistas han adoptado, naturalmente, el planeamiento, que, sin embargo, no se limita a ellos. En el Reino Unido, la *Education Act* de 1944 obliga a cada una de las 146 autoridades docentes locales a preparar un plan de desarrollo. Francia, que en 1946 no había incluido la educación entre las materias de su primer plan, creó, en 1951, una «Comisión del Plan de Equipo Escolar, Universitario, Científico y Artístico», y, a partir de 1953, la educación se convirtió en parte integrante del Plan. La mayor parte de los países de Europa adoptan poco a poco una forma u otra de planeamiento.

C) Además, a partir de 1950, los países que acaban de lograr la independencia, se dan cuenta de las posibilidades que ofrece el planeamiento para acelerar el desarrollo de la educación. En el primer plan de la India (1951-1955) la educación se inserta ya en el contexto del desarrollo económico y social; también en 1951, Ghana emprende un plan de desarrollo general de ocho años en el que figura la educación. En 1952, Birmania publica un plan de educación de cuatro años. En los años siguientes se multiplicarán los planes de educación: Colombia, en 1957; Marruecos y Paquistán, en 1958; Túnez, en 1959, etc.

2. LAS GRANDES CONFERENCIAS REGIONALES (1956-1965)

La Unesco, que desde su creación reconoció la necesidad del planeamiento de la educación, le ha prestado en los diez años últimos una atención cada vez mayor y ha estimulado su expansión gracias a la organización (en muchos casos en colaboración con la Comisión Económica Regional competente) de una serie de conferencias generales en las que han participado a menudo ministros de educación y ministros encargados del desarrollo económico; en estas conferencias los Estados miembros aprobaron decisiones de un alcance considerable para el progreso de la educación.

A) AMÉRICA LATINA

a) Organizado conjuntamente por la Unesco y la Organización de los Estados Americanos, siguiendo una recomendación de la segunda Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, reunida en Lima, en abril-mayo de 1956, el *Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de Educación* (Washington, junio de 1958) fue la primera de esas grandes conferencias. Marca los inicios del planeamiento dentro del Proyecto Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina. Sus recomendaciones tenían principalmente por objeto los problemas de organización y de metodología en materia de planeamiento de la educación y los problemas conexos de administración y financiamiento ¹.

b) *La Conferencia de Santiago de Chile* (marzo de 1962) fue convocada por la Unesco, la Comisión Económica para América Latina y la Organización de los Estados Americanos, siguiendo una recomendación del Seminario de Washington, para estudiar las relaciones entre la educación y la situación económica, social y demográfica de América latina y para definir los objetivos de un plan decenal de desarrollo de la educación en la región. Entre las recomendaciones aprobadas figura la «Declaración de Santiago», que aconseja que el porcentaje de las inversiones en

¹ La documentación técnica del seminario se basó principalmente en la experiencia de Colombia. Informe del proyecto para el Primer Plan Quinquenal Educativo, cinco volúmenes, Bogotá, 1957.

educación ascienda, en 1965, al 4 por 100 del importe de la renta nacional.

c) Mientras que las reuniones anteriores se ocuparon principalmente de los aspectos cuantitativos, *la Conferencia de Buenos Aires* (junio de 1966) se dedicó sobre todo a las cuestiones de contenido, métodos, rendimiento y evaluación; formuló recomendaciones sobre la orientación de los programas de la Unesco en la región una vez terminado el proyecto principal.

B) ASIA

a) *La Conferencia de Karachi* (diciembre de 1959-enero de 1960) se limitó a la enseñanza primaria. Aprobó un «Plan de trabajo» para instaurar en Asia, en un plazo máximo de veinte años (1960-1980), la enseñanza primaria universal, gratuita y obligatoria de siete años por lo menos, y formuló recomendaciones para la creación de servicios nacionales de planeamiento de la educación.

b) *La Conferencia de Tokio* (abril de 1962) tenía principalmente por objeto proceder a un examen general de los progresos realizados, así como de las dificultades con que se había tropezado en la aplicación del «Plan Karachi» y examinar las relaciones entre el desenvolvimiento de la educación primaria, dentro del marco más amplio del planeamiento general de la educación, y el planeamiento socioeconómico; aprobó la «Resolución de Tokio», que recomendaba llegar en 1980, por etapas sucesivas, a inversiones en educación equivalentes al 5 por 100 del producto nacional bruto.

c) *La Conferencia de Bangkok* (noviembre de 1965), continuando el trabajo de Karachi y de Tokio, aprobó un proyecto de «Plan Modelo de Desarrollo de la Educación» en Asia para 1965-1980.

C) AFRICA

a) *La Conferencia de Addis Abeba* (mayo de 1961), organizada conjuntamente por la Unesco y la Comisión Económica para Africa, tenía por objeto que los Estados Africanos pudiesen definir sus necesidades de carácter prioritario en materia de educación, fundándose en el orden de prioridad establecido por ellos para la expansión económica

de la región. La Conferencia aprobó las líneas generales de un «Plan de Desarrollo de la Educación en Africa», que establecía sobre todo:

- un aumento anual del 5 por 100 de la escolarización de los niños que hayan llegado a la edad de escolaridad obligatoria;
- un aumento de la matrícula de enseñanza secundaria del 3 por 100 en 1961 al 9 por 100 en 1966;
- un aumento del porcentaje del producto nacional bruto dedicado a la educación del 3 por 100 en 1961 al 4 por 100 en 1965, al 5 por 100 en 1970 y al 6 por 100 en 1980.

b) *La Conferencia de París* (marzo de 1962), reunida para continuar el trabajo de la da Addis Abeba, observando el déficit a cubrir para alcanzar los objetivos fijados en 1961, aconsejó tomar medidas de urgencia para reducir el costo de la enseñanza secundaria y recomendó crear o mejorar los organismos de planeamiento de la enseñanza.

c) *La Conferencia de Abijdán* (marzo de 1964) examinó detenidamente los resultados obtenidos desde la Conferencia de Addis Abeba, y al efecto examinó la influencia de las recomendaciones de la *Conferencia de Tananarive sobre el porvenir de la enseñanza superior en Africa* (1962) en el planeamiento general de la educación; recomendó que en el planeamiento se comprenda también la alfabetización de adultos y la investigación científica.

d) *La Conferencia de Nairobi* (julio de 1968), que se reunirá después de publicado el presente documento, tiene principalmente por objeto efectuar el balance de las actividades de la Unesco en los Estados miembros de Africa y examinar particularmente los problemas de la educación rural y de la formación técnica y científica.

D) ESTADOS ÁRABES

a) *La Conferencia de Beirut* (febrero de 1960) tuvo como efecto la creación del Centro Regional para la Formación del Personal de los Servicios Docentes en los Estados Arabes para la preparación, ejecución y adaptación continua de los planes de educación en el contexto del desarrollo general; recomendó especialmente que se realizase una en-

cuesta sobre las necesidades de mano de obra de los países árabes.

b) *La Conferencia de Trípoli* (abril de 1966), convocada para tomar nota de los progresos realizados desde la Conferencia de Beirut, estudió más particularmente los objetivos y el orden de prioridad de la educación dentro del marco del desarrollo general; las recomendaciones tienen por objeto el planeamiento, la calidad de la educación, la alfabetización y la cooperación regional.

E) EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

a) En octubre de 1961, la OCDE organizó en Washington una conferencia sobre las «Políticas de crecimiento económico y de financiamiento de la educación» en la que se estudiaron las necesidades de los países miembros de la OCDE y la asistencia a las regiones insuficientemente desarrolladas.

b) Conviene mencionar, por último, entre otras conferencias y coloquios importantes: el coloquio internacional sobre planeamiento de la educación celebrado en París en 1959 (organizado por la Comisión Nacional Francesa en colaboración con la Unesco), la «Conferencia sobre los aspectos económicos del desarrollo de la educación en Europa», organizada en Bellagio, en julio de 1960, por la Asociación Internacional de Universidades y la Fundación Ford, y la «Conferencia internacional sobre planeamiento de la educación», organizada por el Deutsche Institut für Entwicklungspolitik en Berlín-Tegel, en julio de 1963, etc.

F) DE CARÁCTER INTERNACIONAL

Recordemos también la *XXV Conferencia Internacional de Instrucción Pública*, organizada por la OIE y la Unesco (Ginebra, julio de 1962) que examinó la naturaleza y el alcance del planeamiento de la educación y formuló las conclusiones que figuran en la Recomendación número 54 de la OIE.

3. LA EXPANSIÓN DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

A) LAS REALIZACIONES EN LOS PAÍSES MIEMBROS

Hay que insistir en la inmensa repercusión que tuvieron las conferencias regionales. Estos últimos años se caracterizan en casi todos los países en vías de desarrollo por un inmenso esfuerzo en materia de educación; los mejores resultados obtenidos en el primer decenio del desarrollo pertenecen, probablemente, a este campo de acción.

No menos importante que el aumento espectacular del número de alumnos es la tentativa de organizar racionalmente este aumento y de relacionarlo con las necesidades y las posibilidades del desarrollo económico y social. Más adelante veremos que el planeamiento de la educación, que en 1955 era asunto de algunos países y de algunos especialistas, se convierte en una necesidad reconocida por todos, educadores y economistas.

B) LA AYUDA DE LA UNESCO

Fue en 1958 cuando la Unesco empezó a prestar una ayuda sistemática a los Estados miembros en materia de planeamiento de la educación. En 1961 se creó en el Departamento de Educación una Sección de Planeamiento y Administración de la Educación; esta Sección se transformó en 1964 en la Oficina de Planeamiento de la Educación y, en 1967, en el Departamento de Planeamiento y Financiamiento de la Educación, que comprende una división de Planeamiento y Administración de la Educación (de la cual depende una Sección de Construcciones Escolares) y una División de Financiamiento, más especialmente encargada de los programas comunes con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

a) *Investigación y formación.*

Para llevar a la práctica el planeamiento son necesarios especialistas, y se vio inmediatamente que la mayor parte de los países interesados no disponía del personal calificado necesario y que la metodología propia del planeamiento era todavía imperfecta.

i) Por ello, la Unesco, desde 1958, organizó, con la colaboración de diferentes organismos de los Estados miem-

bros, cursillos de estudios o seminarios destinados a los especialistas: seminario interamericano sobre planeamiento integral de la educación, de Bogotá, en 1959 (organizado por la OEA en colaboración con la Unesco), seminarios sobre las estadísticas de la educación, de Madrid, en 1960 (en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional de España), seminarios sobre la administración escolar, de Jartum, en 1961, y de Leopoldville, en 1962, etc.

ii) Pero hacían falta, además, instituciones permanentes de formación y de investigación y raros eran los países, particularmente los países en vías de desarrollo, que podían crear instituciones de esta naturaleza de carácter nacional. Las conferencias generales de la Unesco decidieron, pues, crear o prestar ayuda a cuatro centros regionales destinados a preparar o perfeccionar el personal especializado y a estimular y coordinar la investigación. Son los siguientes:

- Centro Regional de Planeamiento y Administración de la Educación de los países árabes, en Beirut (1961);
- Instituto Asiático de Planeamiento y Administración de la Enseñanza, de Nueva Delhi (1962);
- La Sección de Planeamiento de la Educación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, de Santiago (1962), que en 1968 se ha de transformar en Centro Regional de Planeamiento de la Educación para América Latina;
- La Sección de Planeamiento de la Educación del Instituto de Desarrollo Económico y Social para África, de Dakar (1963), convertido en 1965 en grupo regional de Planeamiento y Administración de la Educación.

iii) En diciembre de 1962, la Conferencia general aprobó la creación de un Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación en París que, aun formando parte de la estructura general de la Unesco, gozará de una gran autonomía intelectual. Este Instituto, encargado esencialmente de la formación de especialistas del planeamiento de la educación de nivel superior y de la coordinación y estímulo de las investigaciones en el plano internacional, empezó sus actividades en mayo de 1963.

iv) En enero de 1968, el Fondo Especial de las Nacio-

nes Unidas aceptó prestar ayuda a los Estados miembros para la formación de personal nacional de administración y planeamiento de la educación; un primer proyecto está en vías de ejecución en Chile.

b) *Servicios de asesoramiento.*

En espera de que cada país disponga de todo el personal calificado necesario, la Unesco pone a disposición de los Estados miembros que lo pidan el asesoramiento y la ayuda de expertos o grupos de expertos para facilitar la organización de los trabajos de planeamiento o la solución de un problema determinado:

i) Se prefirieron al principio las misiones a corto plazo, compuestas de varios expertos—educadores y economistas—destinadas a efectuar encuestas preliminares sobre el planeamiento de la educación dentro del marco de los programas nacionales de desarrollo económico y social; siguiendo este criterio, la Unesco envió, de 1959 a 1965, a los países que lo pidieron, 60 misiones de planeamiento, con cargo al presupuesto ordinario o al presupuesto de asistencia técnica;

ii) A partir de 1961, utilizaron una forma análoga, dentro de otro contexto y para finalidades distintas, las misiones Unesco-Banco Mundial: misiones de exploración general, misiones para escoger los proyectos prioritarios a los cuales el BIRF o la AIF pudiesen prestar ayuda financiera, misiones de preparación de proyectos que fuese conveniente financiar, misiones de evaluación, etc. Desde 1964 hasta hoy, se han enviado numerosas misiones Unesco-Banco a los Estados miembros con arreglo al programa cooperativo;

iii) Por último, los países miembros conceden una alta prioridad en sus programas de asistencia técnica a los servicios de expertos a largo plazo en el campo del planeamiento de la educación; en marzo de 1968, 82 países miembros habían recibido ayuda de una o varias misiones y había en ellos 42 expertos trabajando sobre el terreno, a menudo formando equipo con expertos de otras disciplinas.

C) El planeamiento de la educación es, pues, ya una idea generalmente aceptada y, lo que es más importante aún, una empresa casi universal. Pero la extensión, por decirlo así, geográfica del planeamiento de la educación no es más que un aspecto de la historia de estos últimos años; porque, paralelamente a ella, se ha producido una constante

ampliación y enriquecimiento del concepto mismo de planeamiento de la educación, como se verá en los próximos capítulos.

BIBLIOGRAFÍA

i) Obras de carácter general:

- Oficina Internacional de Educación, Unesco: *La planification de l'éducation. Educational Planning*, 1962, publicación núm. 242 de la OIE.
- Unesco: *Principios del planeamiento de la educación. Estudios y documentos de Educación*, núm. 45, 1963.
- *L'Unesco et la planification de l'éducation - Unesco and educational planning*, 1965.
- Oficina Regional de la Unesco para la Educación en Asia: *La planification de l'éducation en Asie - Educational Planning in Asia*. Bangkok, 1967.
- *L'Education dans le Monde - World Survey of Education*, tomo V (administración, financiamiento, planeamiento, legislación...), que se publicará en 1968.

ii) La Unesco ha publicado, con el título de «Informe» o con otros títulos, los resultados de las conferencias regionales sobre desarrollo de la educación: *Las necesidades de Asia en materia de educación*, «Estudios y documentos de educación», núm. 41, Unesco, 1962 (Conferencia de Karachi); *L'avenir de l'enseignement supérieur en Afrique - The development of Higher Education in Asia*, Unesco, 1963 (Conferencia de Tananarive); *Modèle de développement de l'éducation, perspective pour l'Asie 1965-1980 - An Asian Model of Educational Development-perspective for 1965-1980*, Unesco, 1967 (complemento del informe sobre la Conferencia de Bangkok).

iii) Son innumerables las monografías sobre el desarrollo de la educación editadas en los Estados miembros. Citaremos solamente las series:

- Informes de las misiones de la Unesco sobre planeamiento: algunos de esos informes son todavía confidenciales; otros pueden distribuirse a los organismos de investigación;

- Monografías del IIPPE (URRS, Francia y diversos Estados africanos);
- Monografías de la OCDE (Suecia, Países Bajos, Irlanda, Argentina, etc.).

II. EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Se ha examinado la situación en 91 países²; de estos 91 países, 73 han preparado un plan de educación (Africa, 17 de 20; América latina, 10 de 13; Asia, inclusive Australia y Nueva Zelanda, 18 de 22; Estados árabes, 10 de 11, y Europa-América del Norte, 18 de 25). En el 10 por 100 de estos países, el plan actual es el primero.

Por otra parte, de los 18 países que no tienen actualmente un plan de educación, cuatro preparan uno, y uno prevé la próxima preparación de un plan.

I. AMPLIACIÓN DEL PLANEAMIENTO: DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA A LA EDUCACIÓN PERMANENTE

La extensión del planeamiento de la educación varía de un país a otro. En todos los países que han respondido al cuestionario de la CIPE sobre este punto, el plan abarca la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria general.

Casi todos incluyen también la enseñanza técnica y la formación profesional de segundo grado; sin embargo, es al parecer bajo el porcentaje de la enseñanza agrícola secundaria (en el 15 por 100 no la hay), pero hay que tener en cuenta que en las estadísticas de algunos países esa enseñanza se incluye en la enseñanza técnica.

En 58 respuestas se menciona la enseñanza normal de segundo grado (preparación de maestros de enseñanza primaria) y en ocho no se la menciona; si bien esta proporción

² Respuestas al cuestionario CIPE: 75 (sobre 130 países a los cuales se envió el cuestionario).

Respuestas al cuestionario para el V volumen de la *Education dans le monde. World Survey of Education*: 7.

Datos procedentes de otras fuentes: 9.

es relativamente elevada, puede parecer extraño que no todos los países que planean su enseñanza primaria planeen también la preparación de maestros.

Respecto de la enseñanza superior, en 55 casos se incluyen la enseñanza universitaria y la enseñanza normal superior y en 47 casos otros tipos de enseñanza superior (grandes escuelas, institutos diversos, etc.); en total, en un 80 por 100 de los países se incluye un tipo u otro de enseñanza superior en el planeamiento de la educación ³.

En 56 planes se incluye la educación de adultos; en 45, los deportes y las actividades culturales.

Estas cifras se refieren a la enseñanza pública. Sólo en el 15 por 100 de los casos se incluye la enseñanza privada en el plan general (y casi siempre parcialmente).

Por muy interesantes que sean, estos datos no reflejan claramente la evolución que se ha producido ya, ni las tendencias que están despuntando y que son quizá los elementos más significativos del problema.

A) PLANEAMIENTO DE LOS TRES GRADOS TRADICIONALES DE EDUCACIÓN

a) Algunos países han preparado planes parciales para la enseñanza secundaria, incluso para la superior, antes de preparar un plan para la enseñanza primaria. Sin embargo, por regla general, *el planeamiento ha empezado por la enseñanza primaria, ha continuado por la secundaria y después por la de tercer grado* ⁴.

Es significativo que las conferencias regionales de Ministros de Educación de la «primera generación» (hasta 1960) se ocuparon principalmente del desarrollo de la enseñanza obligatoria, mientras que las conferencias de la «segunda generación» (Addis Abeba, en 1961; Santiago, en 1962; Tokio, en 1962) tomaron en consideración la enseñanza secundaria y la superior. *Todos* los países que han contestado al cuestionario de la CIPE incluyen actualmente en el plan

³ Panamá, Congo (Brazzaville), Malí y Nepal, que no incluyen la enseñanza universitaria en el planeamiento de la educación, incluyen, no obstante, la enseñanza normal superior y otras formas de enseñanza superior.

⁴ La obra de referencia para la situación antes de 1962 es el trabajo presentado a la XXV Conferencia Internacional de Instrucción Pública, *La planification de l'éducation. Educational Planning*, OIE, número 242.

la enseñanza secundaria general además de la primaria y casi todos incluyen la enseñanza técnica y la enseñanza superior.

B) ENSEÑANZA TÉCNICA Y FORMACIÓN PROFESIONAL ⁵

a) La enseñanza técnica y la formación profesional fuera de la escuela están en estrecha relación con los problemas que plantea la demanda de mano de obra calificada; por tanto, se incluyen generalmente en los planes de desarrollo económico en este sentido.

Los organismos que se ocupan del planeamiento en esta esfera son muy diversos. La reunión de expertos sobre la organización y el planeamiento de la formación profesional, organizada por la OIT en 1967, en Ginebra ⁶, señaló esta proliferación de organismos y subrayó que podía provocar una falta de coordinación entre algunos o todos los interesados y entre estos organismos y los que se ocupan del planeamiento económico y social. En realidad, el grado de integración de la enseñanza técnica y la formación profesional en los planes depende esencialmente de la importancia y de la eficacia de los medios de control de que disponga el organismo central del planeamiento.

En 1950 y 1960 varios países (Italia, Irlanda, Japón, etcétera) prepararon planes especiales para la enseñanza técnica. Pero tal vez no quepa afirmar que la enseñanza técnica se integra realmente en los planes de educación. Es muy significativo que las recomendaciones formuladas por la Unesco y la OIT en 1962 subrayaban la necesidad de incluir la enseñanza técnica en el plan nacional de desarrollo, sin mencionar el plan de educación. En las conferencias regionales que hemos llamado de la «segunda generación» (después de 1962), se prestó especial atención a este asunto;

⁵ BIBLIOGRAFÍA: Hugh Warren, *Vocational and technical education*, Unesco, 1967. *Education for a changing world of work*, Informe del Grupo de Consultores sobre Educación Profesional, Washington, U. S. Department of Health, Education and Welfare, 1963. S. G. Chapovalenko, *L'éducation polytechnique en URSS. Polytechnical Education in the URSS*, Unesco, 1963.

⁶ Ginebra, 20 de noviembre-1 de diciembre de 1967. Véanse principalmente los documentos T.M.V.T./1967/II y III sobre América latina, por una parte, y el Gabón, Madagascar, Chad y Togo, por otra.

las respuestas al cuestionario de la CIPE revelan que se han hecho grandes progresos ⁷, y que la enseñanza técnica ha pasado a ocupar un lugar prioritario en los planes de educación; el problema de la enseñanza técnica es el que se cita con más frecuencia entre los que habrá que tener en cuenta en los próximos planes.

Citaremos algunos ejemplos:

i) Existe en los Estados Unidos, al efecto, una cooperación estrecha entre el Gobierno Federal, los Estados y las colectividades locales. Cada Estado tiene su propio Consejo de educación profesional que prepara su programa. Para que los Estados puedan percibir fondos federales es preciso que el U.S. Commissioner of Education apruebe el plan de operaciones para la ejecución de sus programas.

ii) En Túnez, las «Perspectivas decenales de desarrollo (1962-1971)» y el Plan Cuatrienal 1965-1968 reservan un importante lugar a la formación profesional de los adultos, a los que se quiere especializar o reorientar, y de los jóvenes.

iii) En el Brasil, dos organismos relacionados con la empresa privada, el SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) y el SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial) se encargan del planeamiento de la mano de obra especializada; las empresas privadas aportan los fondos necesarios a razón del 1 por 100 de sus recursos brutos.

b) Los progresos tecnológicos, la regresión o la lenta desaparición de ramas enteras de la industria, el paro obrero que resulta de ello y las necesidades de transferencia de la mano de obra de un sector a otro, imponen una revisión del concepto de la educación técnica y profesional. Aparece así una educación de *reconversión* que se desarrolla en función de los cambios que intervienen en las estructuras de la producción. La formación con miras a la reconversión pasa así a ser un medio de selección para hacer frente al paro tecnológico y para resolver el problema de la reclasificación de los trabajadores. En muchos países se empieza a tenerla en cuenta en los planes.

Otro aspecto nuevo es el del «repaso» (*recyclage*). Se hace sentir, en efecto, la necesidad de una educación pro-

⁷ Recordemos la pregunta relativa a las categorías y tipo de enseñanza previstos en el plan. Hubo 64 respuestas positivas respecto de la enseñanza técnica (sobre 66 respuestas); enseñanza agrícola: 55; profesional: 63.

fesional y técnica que alimente y renueve constantemente los conocimientos de los adultos en función de la evolución científica y tecnológica. Las tentativas en esta esfera se multiplican⁸, pero no figuran aún netamente en los planes nacionales. Se llevan más bien a cabo en los programas de formación de ciertas grandes empresas, o gracias a la iniciativa de algunas universidades que funcionan en colaboración con la industria.

C) LA ENSEÑANZA DE LOS ADULTOS

De las enseñanzas destinadas a los adultos se encargan organismos múltiples, públicos o privados, y son de una tal complejidad, que los problemas de coordinación son difíciles de resolver y obstaculizan las tentativas de planeamiento^{9 y 10}.

Conviene señalar que en algunos países la educación de adultos no depende del Ministerio de Educación, sino de organismos encargados del desarrollo de la comunidad (Ghana y Malasia, por ejemplo), y que, prácticamente, la educación de adultos interesa a todos los Ministerios técnicos (Agricultura, Minas, Industria, Sanidad, Trabajo e Información). Además, los créditos destinados a la educación de adultos varían considerablemente de un país al otro: 19,1 por 100 del presupuesto de educación en un país de Asia, menos del 1 por 100 en un país de América Latina.

a) *La alfabetización de adultos*¹¹ no es sino una actividad marginal en los países donde la generalización de la enseñanza primaria ha suprimido las causas del analfabetismo; en esos casos, se trata tan sólo de recuperar o de in-

⁸ Véase *Policy Conference on Highly Qualified Manpower* (París, 26-28 de septiembre de 1966), OCDE, París, 1967, donde se citan numerosos ejemplos.

⁹ Entre las diferentes conferencias internacionales que han estudiado los problemas generales de la educación de adultos, citaremos: Conferencia de Elsinor, en 1949, y Conferencia de Montreal, en 1960 (documentos de trabajo e informes finales disponibles en la Unesco, París).

¹⁰ *Alphabetisation et enseignement des adultes. Literacy and Education for Adults*. Investigaciones de educación comparada (XXVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública, Ginebra, 1964). Oficina Internacional de Educación y Unesco, Ginebra, 1964.

¹¹ Según las respuestas al cuestionario CIPE, 40 países sobre 78 incluyen la alfabetización en el plan de educación (nueve países de Africa, diez de América latina, siete de Asia, siete de Europa y siete países árabes).

tegrar grupos particulares de población (por ejemplo, los trabajadores inmigrados). En cambio, es una actividad muy importante en los países donde la escolaridad es reciente y alcanza sólo una proporción muy baja ¹².

Si bien algunas campañas de masa, llevadas a cabo en condiciones políticas particularmente favorables, han tenido un éxito brillante, en muchos casos no se han obtenido los resultados esperados, a pesar de todos los medios utilizados.

El Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo, reunido en Teherán bajo los auspicios de la Unesco, del 8 al 19 de septiembre de 1965, recomendó que se enfocase el problema desde un punto de vista funcional y selectivo, de manera que la estrategia de la alfabetización estuviese en relación con la de los planes nacionales de desarrollo ¹³. Con este nuevo enfoque se prestará particular atención a los grupos de población más receptivos y a los sectores prioritarios respecto de los cuales el analfabetismo representa un impedimento para el desarrollo. *El programa experimental de alfabetización mundial*, animado por la Unesco con la ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, trata de aplicar estas recomendaciones mediante un número cada vez mayor de proyectos experimentales nacionales. *La alfabetización se integra en los proyectos de desarrollo agrícola o industrial* y los gastos correspondientes se consideran como gastos de inversión. El programa experimental mundial, cuyos resultados se evalúan sistemáticamente, servirá para tener a prueba el planeamiento aplicado a un sector de la educación de adultos, en el marco de un planeamiento general del desarrollo.

A fines de 1967 se habían enviado misiones de planeamiento a 30 países, a fin de ayudarles a preparar proyectos experimentales, y el PNUD (Fondo Especial) había convenido en prestar ayuda a seis países: Argelia, Ecuador, Irán, Malí, Tanzania y Guinea. Otros proyectos serán sufragados con recursos nacionales únicamente o con la ayuda de asistencias bilaterales.

¹² *Datos estadísticos sobre el analfabetismo* (Minedlit/5, Unesco, París, 1965). *Annuaire statistique. Statistical yearbook*, 1965.

¹³ *La alfabetización al servicio del desarrollo* (Minedlit/3, Unesco, París, 1965). Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo (Teherán, 1965), informe final, Unesco, París, 1965.

b) *La enseñanza de compensación y recuperación* está destinada a los adultos que no han podido seguir regularmente el ciclo escolar normal y que desean generalmente continuar sus estudios sin abandonar su trabajo profesional. Se asocia a veces a la formación profesional y puede ser también una continuación normal de una acción de alfabetización en el nivel de la enseñanza primaria.

A causa de los horarios de trabajo, a los cuales la inmensa mayoría de los adultos están sujetos, esta enseñanza se da principalmente en cursos nocturnos y también, en menor escala, por correspondencia ¹⁴.

El planeamiento de esta rama de la educación es aún muy limitado. En efecto, en muchos países son los establecimientos privados, a menudo de carácter comercial, los que se ocupan de esta enseñanza. Sin embargo, se observa una tendencia a la coordinación, que podría más adelante facilitar la labor de los encargados del planeamiento.

c) Desde el siglo pasado se ha desarrollado, al principio en Gran Bretaña, en relación con la educación de trabajadores, y en Escandinavia en relación con el movimiento campesino y la *folk high schools*, la primera de ellas inaugurada en Dinamarca en 1844 ¹⁵, una educación de adultos *liberal* y *general* no profesional, sin carácter de compensación ni de recuperación, sin exámenes ni diplomas.

El aumento de la ayuda económica proporcionada por el Estado y una supervisión más eficaz podrían ser el inicio de un planeamiento concertado y dúctil que respetase la independencia y el carácter de las universidades populares y de instituciones análogas.

D) PLANEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES CULTURALES

Recordemos que el 70 por 100 de los países que han respondido a este punto del cuestionario CIPE incluyen las actividades culturales en el planeamiento de la educación.

a) *Libros y bibliotecas.*

Son millones los autodidactas que se han instruido gra-

¹⁴ La enseñanza por correspondencia está actualmente en plena expansión, principalmente en Suecia, Unión Soviética, Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Japón y en ciertos países en vías de desarrollo (India, Líbano, Malasia, etc.).

¹⁵ S. G. Raybould, *Trends in English Adult Education*, Heinemann, Londres, 1959.

cias a los libros; el libro es un elemento de base del perfeccionamiento profesional; es uno de los principales utensilios del investigador, y en ciertas disciplinas, el único; en clase es el mejor auxiliar del maestro.

Los economistas del desarrollo conocen la importancia del libro, que muy a menudo es uno de los indicadores de la «tipología»; el libro empieza a tenerse en cuenta en el planeamiento de la educación como en el planeamiento económico.

En varias reuniones de expertos, principalmente en Quito en 1966 y en Ceilán en 1967, se ha estudiado especialmente el planeamiento de los servicios de biblioteca como parte del planeamiento general de la educación ¹⁶. Por otra parte, la grave cuestión de los manuales escolares ha conducido a estudiar el problema más general del libro en los países en vías de desarrollo; el problema de la edición y distribución del libro se ha examinado en conferencias regionales en Asia (Tokio, 1966) y en Africa (Accra, 1968); para muchos países, la implantación de una industria nacional del libro en relación con las necesidades de manuales escolares es una grave preocupación.

b) *Museos*

El museo-tesoro de otros tiempos, simple depósito de obras de arte o de curiosidades, tiende cada vez más a convertirse en museo educativo.

Una encuesta efectuada por la American Association of Museums, en 600 museos de arte de los Estados Unidos de América, revela que 8.000.000 de niños y 4.500 adultos siguieron en 1966 los cursos o conferencias organizados por estos museos; el 90 por 100 de los 5.000 museos de los Estados Unidos de América tienen programas educativos.

En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, 60 millones de niños aproximadamente visitan cada año los 900 museos fijos del país, a los cuales hay que añadir los diversos museos móviles creados para las poblaciones rurales. España ha incluido en su segundo plan de educación la creación de 15 museos populares.

Citaremos, por último, los resultados excepcionales del Museo Educativo de Méjico. Es cada día mayor el número

¹⁶ Véase C. V. Penna, *Planeamiento de servicios bibliotecarios*, Unesco, 1967.

de países en desarrollo que conciben el museo, ante todo, como instrumento de cultura popular: buen ejemplo de ello es el Museo Nacional de Niamey (Níger).

c) *Teatro, música, centros culturales*

Algunos países poseen teatros nacionales cuya función educativa es con frecuencia limitada. Existen, en cambio, desde hace algún tiempo, teatros populares que no se fijan en un sala de espectáculos, sino que se trasladan a las escuelas, las aldeas, los cuarteles e incluso a las cárceles. Un ejemplo es el Teatro Popular Ecuatoriano, de reciente creación.

Por lo que se refiere a la música, hay que mencionar el caso ejemplar de las «juventudes musicales», que han realizado una gran labor para facilitar a los jóvenes el acceso a las salas de concierto.

Sin embargo, tanto si se trata de teatro o de música, como de arte en general, la institución que, junto con la radio, la televisión y el cine, ha contribuido más en estos últimos años a la cultura popular es el centro cultural. La mayor parte de los países de América latina tienen centros culturales; en Francia estos centros, bajo el nombre de «maisons de la culture», se han desarrollado mucho desde hace unos diez años: existen actualmente 31 centros principales; en los Estados Unidos de América se han creado 175 centros desde 1957; en Hungría existen 1.324 centros culturales con 82.000 afiliados. Estos centros culturales no se limitan a dar representaciones y conciertos, sino que solicitan la participación activa de la población; en Hungría 2.500.000 personas participan anualmente en actividades artísticas: coros, orquestas, grupos de teatro y baile.

d) *Los grandes medios de comunicación* (radio, televisión, cine, prensa) tienen una influencia educativa considerable. El objeto principal del planeamiento en esta esfera es, hasta ahora, poner a disposición del público el material necesario, principalmente en los países en vías de desarrollo.

e) *Las actividades culturales pueden depender directamente del Ministerio Nacional de Educación* o de un ministerio especial; pueden figurar en un capítulo del plan de educación o en el plan general de desarrollo. Lo esencial es que exista una política cultural y una política relativa

al empleo de las horas fuera de trabajo ¹⁷ que sean coherentes y que estén estrechamente coordinadas con la educación en la escuela y fuera de la escuela. La encuesta realizada por la Unesco sobre la función del factor humano en el desarrollo de los países recientemente independientes ¹⁸ ha mostrado la importancia de esta coordinación.

E) LA EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR

Además de las actividades de enseñanza «exteriores a la escuela» la educación extraescolar comprende todo lo que escapa a la educación tradicional: educación de la calle, educación familiar, educación por conducto de los múltiples grupos de jóvenes y adultos, etc. Su campo de acción se confunde con la sociedad entera, en todas sus manifestaciones.

Resulta, pues, evidente que su propia naturaleza impone limitaciones a cualquier tentativa de planeamiento y que los encargados del planeamiento pueden sólo tomar en consideración lo que está más o menos estructurado o institucionalizado.

Después de las actividades culturales (museos, teatros, televisión, etc.) se examinarán tan sólo dos aspectos de la educación extraescolar: la educación familiar y las actividades de la juventud.

a) *La familia*, a pesar de las importantes modificaciones que en ella se están produciendo en el mundo actual, conserva una función educativa muy importante. Por tanto, urge reforzar cualitativamente esa función educativa teniendo en cuenta los cambios que se producen. Uno de los ejemplos interesantes al efecto es el sistema francés de la escuela de padres de familia (fórmula que se encuentra también en los Estados Unidos, Bélgica, Hungría, Méjico, Camerún, Malí, etc.). Estas actividades, para las cuales se cuenta a menudo con una importante ayuda económica pública, no figuran hasta ahora en los planes de educación.

Apoya y completa la educación familiar, la educación

¹⁷ Véase *Education des adultes et loisirs dans l'Europe contemporaine. Adult Education and leisure in contemporary Europe* (Documentos de la Conferencia organizada por la Comisión Checoslovaca de la Unesco, con la participación de la Unesco, Praga, 29 de mayo-6 de abril de 1965), Praga, 1966.

¹⁸ Documento UNESCO/SCH/5, 28 de abril de 1967 (en francés e inglés).

preescolar que se da en escuelas maternas, guarderías de niños, que algunos consideran como una actividad de lujo, pero que figura, sin embargo, con gran prioridad, así como todo lo que se refiere a la protección del niño, en los planes de diversos países (Hungría, Polonia, Kuwait, Siria, etc.). La Unicef aporta, con carácter internacional, una ayuda considerable en esta esfera.

b) *Las necesidades de educación de la juventud* son distintas de las de los adultos y sus características especiales se acentúan a medida que la juventud se afirma como una entidad distinta y a veces opuesta al mundo de los adultos. Sin embargo, los objetivos y los métodos de la educación de la juventud y de la educación de adultos no pueden separarse rigurosamente y se ve que tienden a integrarse en un proceso educativo global. La educación extraescolar de la juventud se imparte principalmente como en asociaciones de jóvenes (culturales, deportivas, etc.). Su grado de planeamiento depende esencialmente del carácter de esas asociaciones y de la actitud del Estado en lo que a ellas de refiere.

En diversos países socialistas, por ejemplo, se consideran las organizaciones de jóvenes como organismos públicos autónomos, con posibilidades cada vez mayores de sustituir al Estado en el ejercicio de ciertas funciones. A menudo toman la iniciativa de realizar grandes trabajos en los cuales participan voluntariamente un gran número de jóvenes; este trabajo creador tiene no sólo un carácter educativo, sino también un carácter económico importante.

Por otra parte, la función de los poderes públicos es muy diversa. Además de la creación de organismos de orientación y de control, en los planes se procura principalmente poner a disposición de la juventud instalaciones y equipo ¹⁹.

¹⁹ BIBLIOGRAFÍA: *Conférence internationale sur la jeunesse. Rapport final. International Conference of Youth: Final Report (Grenoble, 1964)*, UNESCO/ED/211, París, 1964 (véase también la bibliografía citada en el trabajo de Léopold Rosenmayer). Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa, *Equipements pour les loisirs des jeunes*, serie III, Education extra-scolaire, núm. 44, Estrasburgo, 1965. *Jeunes d'aujourd'hui* (Rapport d'enquête du Ministère de la Jeunesse et des Sports), París, La Documentation française, 1967. Ministerio de Educación de Cuba, *Informe a la XXX Conferencia Internacional de Instrucción Pública, Ginebra, La Habana, 1967. Nuevas tendencias de las organizaciones de la juventud: estudio comparado*, Estudios y documentos de educación, núm. 35, Unesco, 1960.

F) HACIA LA EDUCACIÓN PERMANENTE

De este resumen general se desprende que el planeamiento de la educación extraescolar, cuando existe, se integra raramente en el planeamiento escolar ²⁰.

El concepto de educación permanente, que ha hecho grandes progresos en estos últimos años, responde precisamente a esta necesidad de integración ²¹. En la perspectiva de la educación permanente, la educación no puede darse por terminada después de los años de infancia y de adolescencia; es un proceso continuo que se desarrolla durante toda la vida; por tanto, sus aspectos generales y sus aspectos particulares, principalmente el de la educación profesional, no pueden separarse y menos oponerse, sino que deben armonizarse con miras a una formación total y creadora. De esta manera, la educación podría responder a las necesidades actuales del hombre en una sociedad cuyo movimiento se acelera cada día en forma tal que la educación, que debe ser adaptación dinámica, no puede limitarse a los primeros años de la vida.

Por la importancia que da a la unidad y a la totalidad del desarrollo del hombre, el concepto de educación permanente va más allá de la noción tradicional de educación de adultos, e influye profundamente en las estructuras de la educación, en la que deberían preverse expresamente en adelante períodos de formación entre los treinta y cincuenta años de edad ²². Ejerce, pues, una influencia cada vez ma-

²⁰ A una pregunta del cuestionario del CIPE sobre coordinación entre enseñanza «escolar» y enseñanza «no escolar», entre 78 países, 46 contestaron afirmativamente (Europa, 16; Estados árabes, 6; América Latina, 8; Africa, 10; Asia, 6).

²¹ Un país donde la educación de adultos y la educación permanente tienden a confundirse es Yugoslavia. Véase M. David, *L'éducation des adultes en Yougoslavie. Adult Education in Yugoslavia*, París, Unesco, 1961. S. Tonkovic, *L'édification du système de l'éducation des adultes dans les conditions actuelles du développement social et technique*, informe del seminario internacional sobre el sistema de educación de adultos, Opatija, Yugoslavia, 1964 (multicopiado).

²² Este período, «para ponerse al día», «de repaso» debería incluirse en la duración total de la educación, que de esta manera sería más extensa; teniendo en cuenta los beneficios indirectos de esos períodos «para ponerse al día» (disminución de subsidios de paro forzoso y de vejez), las organizaciones de seguridad social de los países industriales podrían, por ejemplo, encargarse del financiamiento; véase Malcolm S. Adiseshiah, alocución inaugural del primer seminario de estudios nacionales sobre planeamiento

yor sobre el planeamiento, induciendo a integrar en los planes de conjunto todas las formas de educación ²³.

2. EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN A TODAS LAS CATEGORÍAS DE LA POBLACIÓN

En su 11.^a reunión (1960), la Conferencia General de la Unesco aprobó una Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, y, por otra parte, el planeamiento, al establecer balances rigurosos de la situación existente, ha puesto más claramente de manifiesto las desigualdades de acceso a la educación.

Los planes de educación de muchos países contienen, por tanto, disposiciones especiales para facilitar el acceso a la educación a categorías hasta ahora más o menos desaventajadas y que, por consiguiente, han de beneficiarse durante algún tiempo de un trato particular.

En 70 casos examinados se encuentran disposiciones de este naturaleza sobre:

- educación de la mujer, en 44 casos;
- educación rural, en 47 casos;
- educación de ciertos grupos sociales, minorías raciales, nómadas, poblaciones dispersas, poblaciones de nuevas ciudades, en 29 casos;
- ayuda económica a los estudiantes, en 56 casos;
- ayuda especial (deficientes, etc.), en 38 casos.

A) EDUCACIÓN DE LA MUJER

La Unesco ha defendido siempre el principio de que no debía existir ninguna discriminación entre las posibilidades de acceso de los jóvenes de ambos sexos a la enseñanza: la Organización ha preparado diversos estudios, y algunos de ellos se han sometido a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en las Naciones Unidas ²⁴; se han

de la educación, organizado por la comisión finlandesa de la Unesco, Helsinki, junio de 1967.

²³ Véase A. S. M. Hely, *Nuevas tendencias de la educación de adultos. De Elsinor a Montreal*, París, Unesco, 1963. P. Lengrand, *L'éducation permanente*, París, Peuple et Culture, 1966.

²⁴ Enseñanza superior (1958), enseñanza extraescolar (1960), acceso de la mujer a la profesión docente (1961); enseñanza elemental

reunido conferencias regionales de especialistas en Africa (1960), en Asia (1962) y en los Estados árabes (1964); todas las conferencias regionales de ministros de educación han subrayado la importancia de este problema y se ha puesto también de manifiesto en diversas conferencias sobre la enseñanza superior, y principalmente en la Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros Europeos sobre el acceso a la enseñanza superior (Viena, noviembre de 1967).

Desde el punto de vista de un planeamiento de la educación relacionada con el desarrollo económico y social, el problema de la educación de la mujer es particularmente importante. Incluso cuando no participan directamente en la producción, las mujeres desempeñan, en efecto, un papel considerable en el consumo y, por su posición en la vida familiar, un papel decisivo en la creación de una atmósfera propicia al desarrollo.

B) EDUCACIÓN RURAL

En los países en vías de desarrollo, una parte considerable de la población (a veces más del 90 por 100) reside en las zonas rurales y vive de la agricultura. Plantea ello dos problemas que no son contradictorios, sino complementarios, y que los Estados miembros conocen bien:

i) Por una parte, conviene adaptar la enseñanza en las zonas rurales (particularmente la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria de primer ciclo y la educación de adultos) a las condiciones y a las necesidades particulares del medio;

ii) Por otra parte, conviene dar a los alumnos de las escuelas rurales la posibilidad, con igualdad de capacidades, de un acceso igual a la enseñanza secundaria y superior.

C) LA IGUALDAD DE ACCESO A LA ENSEÑANZA SUPERIOR

Es una condición del pleno aprovechamiento del capital de inteligencia de una población en el desarrollo económico, social y cultural, y también una de las condiciones de

(1962), educación en las regiones rurales (1963), educación secundaria (1966), educación superior (1967), enseñanza técnica y profesional (1968).

igualdad de acceso a los cargos de dirección de la sociedad y, por tanto, precisamente por ello, una condición previa de la democracia. En colaboración con la Asociación Internacional de Universidades, la Unesco publicó, en 1965, un estudio sobre el acceso a la enseñanza superior en el que se expone la situación del problema en doce países.

La Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros de Europa sobre el acceso a la enseñanza superior, reunida en Viena en noviembre de 1967, formuló al efecto un conjunto de recomendaciones, entre las cuales pueden señalarse las relativas a la organización de una orientación continua al nivel de la enseñanza secundaria, a la ayuda social a los alumnos, al establecimiento de reglas de admisión fundadas en capacidades reales más bien que en exigencias formales y al desarrollo de la educación general y profesional de los adultos.

D) EDUCACIÓN ESPECIAL

Los organismos internacionales, principalmente la OIE, en las Conferencias Internacionales de Instrucción Pública de 1936 y 1960, plantearon ya hace tiempo este problema. La Conferencia General de la Unesco, en su 14.^a reunión, examinó de nuevo este problema en su *doble aspecto humanitario y económico*.

La atención que pueden acordar los Estados miembros al problema de la educación de los deficientes varía evidentemente según los recursos de que disponen y el nivel de desarrollo de la educación general. Mientras 14 países europeos sobre 20 incluyen esa educación especial en el plan de educación, esta proporción se reduce a 6 sobre 9 en los Estados árabes, 8 sobre 15 en Asia, 5 sobre 10 en América latina y 5 sobre 16 en Africa.

3. DE UN PLANEAMIENTO PURAMENTE CUANTITATIVO A UN PLANEAMIENTO QUE TENGA EN CUENTA LOS ASPECTOS DE RENDIMIENTO, DE ESTRUCTURAS, DE CONTENIDO Y DE MÉTODOS

De las respuestas de los Estados miembros al cuestionario resulta que 51 países incluyen en el plan disposiciones relativas a los aspectos «cualitativos» de la educación; seis

sólo se limitan a un plan puramente «cuantitativo». Varios países (Hungría, Irán, San Vicente, Túnez) indican que el mejoramiento cualitativo es actualmente la principal preocupación. Otros citan entre los problemas que se trata de resolver: el perfeccionamiento del contenido y de los métodos (Albania), el mejoramiento del rendimiento (Brasil), la adaptación al medio (Gabón), la integración de los diferentes niveles, la introducción de nuevos métodos de enseñanza (Kuweit), la modernización de los programas y principalmente de los programas de enseñanza técnica (República Árabe Unida).

Las preocupaciones relativas a los problemas de «calidad» no son evidentemente nuevas, como no lo son las reformas emprendidas en este sentido; si embargo, hasta hace poco, reforma y plan eran ejercicios separados y la mayor parte de los primeros planes de educación eran de orden estrictamente cuantitativo (cálculo de la matrícula conveniente, de los maestros que había que formar, de los locales escolares que debían construirse y el costo de estas operaciones). La novedad consiste en la correlación entre el planeamiento y la reforma, debida a que los encargados del planeamiento se han convencido de la importancia del problema del abandono de los estudios y de las repeticiones de grados y los economistas han visto la necesidad de tomar en consideración los programas escolares para obtener una adaptación efectiva de la educación a las necesidades del desarrollo socioeconómico²⁵, y los políticos, por último, la necesidad de adaptar el contenido de los programas a las condiciones nacionales.

A) LOS PROBLEMAS DE RENDIMIENTO

Desde hace unos diez años, se planean cada vez más claramente los problemas de las mermas en educación (abandonos y repeticiones) que, en muchos países en vías de desarrollo, alcanzan proporciones tales que tienden, si no a anular, por lo menos a retrasar seriamente el aumento de la matrícula que supone esfuerzos económicos considerables.

²⁵ Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Grupo de Trabajo de Expertos, *Methods of Integrating Education in Economic and Social Development with Special Reference to Asian Member States* (Bangkok, septiembre de 1967).

Según el estudio preparado por la Oficina Regional de la Unesco para la educación de Asia ²⁶, de los 17 países de la región respecto de los cuales se habían obtenido datos utilizables:

3	acusaban una merma en la educación inferior al 15 %
2	» » » » » » entre el 15 y el 25 %
3	» » » » » » entre el 26 y el 35 %
3	» » » » » » entre el 36 y el 55 %
4	» » » » » » entre el 56 y el 80 %
2	» » » » » » superior al 80 %

Estas cifras se refieren a promociones de alumnos que ingresaron en la enseñanza primaria entre 1958 y 1960; son muy aproximadas debido a que mezclan dos fenómenos muy distintos: abandono de los estudios y repetición de los estudios. Sin embargo, son tanto más elocuentes por cuanto la merma parece estar en proporción inversa con la escolarización y el nivel de PNB: son los países más pobres, aquellos en los cuales los niños van menos a la escuela, donde la merma es mayor.

Las cifras reunidas para la Conferencia de Ministros Africanos de Nairobi (1968) no son menos inquietantes. Las conferencias anteriores (Addis Abeba, etc.), convencidas ya de la gravedad del problema, se habían fijado como objetivo reducir el abandono de los estudios primarios a un máximo de 10 por 100 por año de escolarización. Se ve que la proporción es muy superior; aproximadamente un promedio del 21 por 100 anual, para el conjunto de los países africanos estudiados. El siguiente cuadro indica las mermas entre el primero y el sexto año de estudios:

AÑO	1960-1961	1961-1962	1962-1963
I	100		
II		90 (66)	
III			81 (57)

²⁶ *The problem of educational wastage*, Boletín de la Oficina Regional de la Unesco para la Educación en Asia, vol. I, núm. 2, Bangkok, marzo de 1967.

AÑO	1963-1964	1964-1965	1965-1966
IV	73 (46)		
V		66 (37)	
VI			59 (32) ²⁷

Sin embargo, estas cifras indican únicamente el abandono aparente, y en realidad no significan que de 100 niños africanos que ingresaron en 1960 en el primer año de la escuela primaria sólo hubiese 32 en el sexto año, 1965-1966; en efecto, al abandono hay que añadir la repetición. Según otros datos reunidos sobre cuatro países africanos que designaremos por las letras A, B, C y D, la proporción de la repetición de cursos entre 1964 y 1966 era la siguiente:

	I	II	III	IV	V	VI
	%	%	%	%	%	%
País A (1965-1966)	33	31	29	26	32	55
País B (1964-1965)	21	21	19	24	46	24
País C (1965-1966)	14	14	16	16	17	36
País D (promoción 1959-1960/ 1964-1965)	38	28	31	26	25	19

Para el conjunto de Africa se ve que en los últimos años la proporción del aumento total de la matrícula (en los seis años) era superior a la proporción del aumento en primer año: ¡no es la escolarización la que aumenta, sino la repetición de curso! ²⁸.

Ante esta situación es comprensible que los Estados miembros de la Unesco den una gran prioridad a estos problemas en sus preocupaciones, y la mayor parte de los países que han contestado al cuestionario de la CIPE han procedido a una evaluación de los abandonos y de las repeticiones.

²⁷ Las cifras entre paréntesis representan la realidad y las cifras a la izquierda del paréntesis los objetivos previstos.

²⁸ Véase también IEDES, *Les rendements de l'enseignement du premier degré en Afrique francophone*, tomo III, París, 1967.

B) REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS, DEL CONTENIDO, DE LOS MÉTODOS Y DE LA FORMACIÓN DE MAESTROS, CON MIRAS A MEJORAR EL RENDIMIENTO

a) Pueden señalarse tres tendencias principales en las reformas de estructura:

i) Muchos países, en América latina principalmente, para resolver el problema de la educación rural, han adoptado el sistema de la escuela primaria con un solo maestro, que ha servido de base para generalizar la enseñanza obligatoria en Europa y en América del Norte.

ii) Se tiende a retrasar durante el mayor tiempo posible la especialización en la enseñanza secundaria; es el principio, por ejemplo, de la escuela global sueca²⁹, de las clases de orientación francesas y del «ciclo básico» ecuatoriano.

iii) Es cada vez más necesario agrandar el marco tradicional de la educación en beneficio de un sistema global en el que se integran la educación extraescolar y la escolar, la enseñanza de los niños y la de los adultos.

b) *Le reforma de los programas* ha sido objeto, en estos últimos años, de diversas conferencias internacionales y regionales³⁰ y de muchas publicaciones³¹. Sin embargo, si las reformas de los programas es de lo que más se habla, es muy significativo que las reformas más audaces se intenten, a menudo, en países donde la educación escolar clásica está relativamente poco desarrollada y no se siente, por tanto, ligada por tradiciones, buenas o malas.

Si las reformas relativas al conjunto de los programas son todavía raras, hay que señalar, en cambio, los progresos realizados en ciertas materias: matemáticas, ciencias y geografía e historia.

²⁹ *La politique et la planification de l'enseignement*, Suède, OCDE, 1967, pág. 35 y siguientes.

³⁰ Conferencia Internacional de Instrucción Pública de 1966 sobre *Los programas de enseñanza secundaria*, reunión de expertos sobre la educación general de base para la formación técnica y profesional (Unesco, París, 1966), reunión de expertos sobre la formación de maestros (Unesco, París, 1967), reunión de expertos sobre el contenido de la enseñanza general (Unesco, Moscú, 1968).

³¹ Citaremos principalmente los trabajos de E. B. S. Bloom (*A taxonomy of educational objectives*, Nueva York, 1964), de J. Alles (*Curriculum Development and evaluation*, Ceilán, 1967) y de la OCDE (*La réforme des programmes scolaires et le développement de l'éducation*, París, 1966).

c) *La reforma de los métodos* plantea problemas análogos. La escuela activa que se preconiza desde hace tiempo está lejos aún de ser una realidad universal. Sin embargo, se apoya en los progresos de la *enseñanza programada*³² instalada ya sólidamente en algunos países más desarrollados, y principalmente en los Estados Unidos; los seminarios organizados por la Unesco en 1963, en Ibadán (Nigeria) y Ramallah (Jordania), permitieron apreciar los progresos de esta nueva técnica en algunos países de Africa occidental y del Oriente Cercano y Medio³³.

d) *Formación de personal docente.* La calificación del personal docente, particularmente en los países en vías de desarrollo, plantea un problema crucial sobre el cual han insistido todas las conferencias regionales. La Unesco reunió en París, en diciembre de 1967, a un comité de expertos sobre formación de personal docente para la enseñanza general primaria y secundaria. Aunque quede mucho por hacer en esta esfera, puede señalarse, sin embargo, que la situación tiende netamente a mejorar. Véase, por ejemplo, según los datos recogidos para la Conferencia de Nairobi, cuál era la situación en Africa en 1960-1961 y en 1965-1966:

NIVEL DE FORMACION DEL PERSONAL DOCENTE			
	<i>Educación secundaria más tres años de formación profesional o general</i> %	<i>Educación primaria más cuatro años de formación profesional</i> %	<i>Educación primaria más dos años, por lo menos, de formación profesional</i> %
1960-1961	6,3	38,7	55
1965-1966	8,2	41,7	50,1

³² S. Spalding, *L'enseignement programmé, un répertoire international. Programmed instruction and international directory*, Unesco, 1967.

³³ P. Kenneth Komoski y Edward J. Green, *Programmed Instruction in West Africa and the Arab States, a report on two training workshops*, Unesco, 1964.

C) INTRODUCCIÓN DE NUEVOS MEDIOS DE ENSEÑANZA (televisión, radio, cine y aparatos de enseñanza) ³⁴

En estos últimos años, tanto en las escuelas como en las universidades y en la educación no escolar, la utilización de la radio, la televisión y el cine en la enseñanza ha progresado continuamente.

Estos nuevos medios sirven, en general, para: *a)* mejorar la calidad de la enseñanza cuando el número de los profesores calificados es escaso; *b)* dar acceso a la enseñanza escolar a los niños que no tienen la posibilidad de ir a la escuela y, en un nivel superior, permitir que puedan seguir una enseñanza universitaria los que no pueden asistir a los cursos; *c)* formar personal docente; *d)* introducir nuevas materias o nuevas concepciones en los programas (por ejemplo, en matemáticas y en la enseñanza de lenguas vivas).

a) Por lo que se refiere al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, pueden citarse los ejemplos de Samoa, de Hagerstown, en los Estados Unidos de América, y de Nigeria, donde la televisión se utiliza ampliamente.

El ejemplo de Hagerstown tiene particular interés por dos motivos: en primer lugar, porque la eficacia de la televisión, que se emplea desde hace más de diez años, ha podido evaluarse con gran exactitud; en segundo lugar, porque, al revés del ejemplo de Samoa, donde el desarrollo de la televisión escolar se debía a la falta de personal docente calificado, en Hagerstown se tomó la decisión de utilizar la televisión a causa del número insuficiente de escuelas para atender el aumento de la matrícula escolar. Hasta hoy se han beneficiado de este modo de enseñanza los alumnos de 46 escuelas primarias y secundarias del condado de Washington; los cursos equivalen a doce años de estudios, con 18 programas por día, casi todos en directo, seguidos siempre de clases dirigidas por los profesores.

La experiencia realizada en el Níger es, sin duda, actualmente, la más revolucionaria; se concibió para dar una instrucción completa a neófitos en materias tales como el francés, la lectura, la escritura y la aritmética. Empezada en

³⁴ Véase Unesco-IPE: *New Educational Media in Action. Case Studies for Planners*, núms. 1, 2 y 3. Unesco-IPE: *The New Media: Memo to Educational Planners. Nouvelles Méthodes et Techniques d'éducation*, París, 1963.

1964, esta experiencia se basa en un sistema mixto, televisión más «animador».

b) Por otra parte, la radio y la televisión se utilizan cada vez más para dar acceso a la educación a los que no pueden beneficiarse de ella a causa de la falta de escuelas en la proximidad de sus hogares, a la insuficiencia de sitios o simplemente porque no pueden asistir a los cursos. Citaremos principalmente Australia y Nueva Zelandia, el Japón, Italia, el programa del Chicago City Junior College, etcétera.

Hay que señalar también el proyecto piloto Unesco-Gobierno polaco para la utilización de la televisión junto con otros medios en el marco de la enseñanza superior.

c) Aunque los nuevos medios de enseñanza se hayan empleado poco hasta ahora para la formación de personal docente, su utilización por el Gobierno de Argelia y el OOPSRP da una idea suficiente de las posibilidades en esta esfera.

d) Los nuevos medios de enseñanza que se utilizan ya ordinariamente para las lengua vivas encuentran un campo de aplicación en las matemáticas y la física modernas.

El Departamento de Educación de la Nueva Escocia organiza, desde 1962, en colaboración con la Canadian Broadcasting Co-operation, cursos televisados de matemáticas; la BBC, en el Reino Unido, emite cursos de iniciación a las matemáticas para los muchachos de once a doce años. En física, la Canadian Association of Broadcasting ha efectuado recientemente una experiencia para ayudar a los profesores de física con la emisión de un programa consagrado en una tercera parte a experiencias prácticas; una encuesta para evaluar la experiencia ha revelado que los profesores la han estimado muy útil y que, según ellos, esta presentación de los progresos realizados era superior a la que podrían presentar los mejores libros.

Las ciencias sociales, por último, pasan a ocupar continuamente un lugar más importante en los programas de enseñanza mediante la televisión o la radio, como lo demuestran, por ejemplo, las emisiones semanales de la radio checoslovaca o el programa de radio de Zambia sobre el civismo, destinado a los alumnos de las clases superiores de la enseñanza primaria y de la enseñanza secundaria.

e) Al lado de la radio, de la televisión y del cine, empiezan a utilizarse, en los países más desarrollados, las má-

quinas de enseñar propiamente dichas. Como en gran parte son aún elementos que se utilizarán más adelante, examinaremos los problemas que plantean en la segunda sección.

4. INTEGRACIÓN DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO GENERAL

Algunas de las primeras iniciativas de planeamiento de la educación estaban ya estrechamente relacionadas con el desarrollo economicosocial. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, el planeamiento de la educación era, por regla general, una función aparte, sin relación real con otros aspectos del plan general de desarrollo. La relación empezó a establecerse en el aspecto económico, ya que era necesario armonizar los gastos de educación con los gastos de otros sectores. Al tener que explicar que los gastos de educación no eran sólo un bien de consumo, sino que eran una *inversión* o una *inversión previa* esencial para el desarrollo económico, los educadores se vieron conducidos a examinar más a fondo las relaciones mutuas entre la educación y la economía. Por su lado, los economistas empezaron a interesarse por la educación y, a partir de 1960, abundaron los estudios de base sobre el papel económico de la educación. Educadores y economistas se acostumbraron a examinar juntos sus problemas, principalmente con motivo de las grandes conferencias regionales organizadas por la Unesco y las comisiones económicas.

A) PLAN DE EDUCACIÓN Y PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO

Respecto de 91 países sobre los cuales se poseen datos ³⁵, 79 tienen un plan de desarrollo económico y social; 73 un plan de educación, y en 64 casos el plan de educación actual forma parte del plan de desarrollo económico y social.

La relación de la educación con la economía, que no se registraba en los primeros planes, se refleja en cambio en los planes más recientes. Tal es el caso, por ejemplo, en

³⁵ Cuestionario CIPE, 75; cuestionario para el V volumen de *L'Education dans le monde*, 7; diversos, 9.

Afganistán (3^{er} Plan 1967-1971), Brasil (Plan de 1967), China (Plan a largo plazo), Malasia (Plan de 1965), Paquistán (3^{er} Plan), etc.

B) PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y PREVISIÓN DE LAS NECESIDADES DE MANO DE OBRA

En general, la relación entre la educación y la economía se manifestó en primer lugar por una tentativa de adaptar la formación a las previsiones de las necesidades de mano de obra ³⁶; fueron importantes en ese sentido las iniciativas de la OIT y la OCDE.

a) El cuestionario CIPE indica que, para 60 planes de educación sobre 71, se han realizado encuestas previas sobre las necesidades de mano de obra. En la mayor parte de los casos, la primera encuesta se realizó entre 1964 y 1967.

La complejidad del método y el grado de utilización efectiva varían considerablemente de un Estado miembro a otro. En todos los países socialistas de Europa, y en otras partes también, como en China, Tanzania, Uganda, etc., las previsiones de empleo, establecidas con arreglo a técnicas rigurosas, determinan todo el planeamiento de la educación; en cambio, la previsión se reduce a veces a una rápida encuesta, realizada por cuenta del Ministerio de Trabajo o del Plan, limitada a las necesidades de personal superior de dirección en los sectores más modernos de la producción y que, aunque aporte unas indicaciones generales, no puede servir en ningún modo de base para el planeamiento.

Sin embargo, en todos los casos la previsión de necesidades de mano de obra ha puesto de manifiesto el hecho, muy importante, del desequilibrio que existe entre la formación y las posibilidades de empleo.

³⁶ La *Revista Internacional del Trabajo* ha consagrado, por lo menos, dieciocho artículos a estos problemas desde 1964. Señalaremos también los documentos de trabajo preparados por la OIT para diversas conferencias sobre el empleo (Asian Advisory Committee, 13.^a reunión, Singapur, 1966; 8.^a conferencia de los Estados Miembros de América, Ottawa, 1966; African Advisory Committee, 3.^a sesión, Dakar, 1967). Véase H. S. Herbert S. Parnes y al., *L'éducation et le développement économique et social*, estudio preparado para el Proyecto Regional Mediterráneo, OCDE. Citamos también *Manpower report of the President and a report on manpower requirements, resources, utilization and training*, Washington D. C., U. S. Dt. of Labor, 1967.

La India y la República Árabe Unida se han interesado por los problemas de la falta de empleo para los diplomados. Se han creado comités de formación y empleo en organismos de planeamiento general (Madagascar) o en el propio organismo de planeamiento de la educación (Burundi) para adaptar, principalmente, las enseñanzas secundaria, general, técnica y superior a las necesidades de personal calificado de la administración pública y del sector privado. Además de las estimaciones cuantitativas, se empieza a analizar de manera más sistemática la naturaleza exacta de cada empleo a fin de determinar con mayor acierto los programas de formación: así procede, por ejemplo, el SENAI brasileño, servicio nacional encargado del aprendizaje de los obreros calificados.

Más del 60 por 100 de los países que declaran haber realizado una encuesta sobre las necesidades de mano de obra han procedido, después de esta encuesta, a evaluar de nuevo la matrícula escolar en la enseñanza secundaria general (30 por 100 de los casos), en la enseñanza secundaria técnica (40 por 100) y en la enseñanza superior (35 por 100).

b) Se ve así cada vez más claramente que la utilización práctica de las previsiones de empleo exige la existencia de un sistema de orientación continua en toda la educación.

La XXVI Conferencia Internacional de Instrucción Pública (1963) estudió «la organización de la orientación escolar y profesional», y la Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros Europeos sobre el acceso a la enseñanza superior (Viena, 1967) insistió también en esta necesidad.

Francia, por ejemplo, acaba de crear al efecto un «Office national d'information pour l'orientation pédagogique et professionnelle» y un «Institut national d'étude, de formation et de recherches» encargado de preparar los «profesores-asesores», que en número de unos 2.000 dirigirán los servicios regionales y los centros locales. En la Costa de Marfil, la ley-plan de 1967 da una importancia particular a la orientación escolar y profesional. En diversos países (Marruecos, Argelia, República del Congo, etc.) los servicios de orientación dependen del servicio de planeamiento de la educación.

C) PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y POLÍTICA CIENTÍFICA

Las primeras manifestaciones de una política científica aparecieron tan sólo después de la segunda guerra mundial, en primer lugar en algunos países industrializados, y después, mucho más tarde, en algunos países del tercer mundo. Se trataba, en la mayor parte de los casos, de políticas sectoriales de investigación (en los Ministerios de Sanidad, Industria, Agricultura, Educación, en los organismos gubernamentales encargados de la investigación nuclear o espacial, etc.). La idea de una coordinación de las actividades pertinentes de todos estos sectores, con miras a remediar la escasez de recursos financieros y humanos, se concretó durante los años 1950-1960, y las primeras instituciones encargadas de elaborar una política científica nacional coherente o de aconsejar al Gobierno en esta esfera se crearon a partir de 1960.

Unos 40 países de Europa, Asia, Oceanía y de las dos Américas³⁷ poseen actualmente organismos directores de la política científica. En la mayor parte de los casos estas unidades dependen de los servicios del Jefe del Estado o del primer ministro. En otros, revisten la forma de un Ministerio de la Ciencia o dependen del Ministerio del Plan, de Hacienda o de Educación.

El desarrollo de la actividad científica empieza a tener repercusiones en el sistema docente. Se han llevado a cabo estudios sobre el desarrollo de la infraestructura institucional y la organización general de los programas de enseñanza de las ciencias, realizados, por ejemplo, por la «National Science Foundation», en los Estados Unidos, por el Consejo Nacional de la Política Científica», en Bélgica, por los Comités de Estado de la Ciencia y de la Técnica y de las Academias de Ciencia de diversos países socialistas, etc.³⁸.

Al nivel de la enseñanza superior es difícil a menudo dis-

³⁷ Véase *Repertoire mondial d'organismes directeurs de la politique scientifique nationale. World directory of national science policy-making bodies*. Vol. I: Europa y América del Norte, Unesco, Francis Hodgson Ltd., 1966. Vol. II: Asia y Oceanía, en curso de publicación. Vol. III: América Latina, en curso de publicación.

³⁸ Véase en la serie *Estudios y documentos de política científica* los números 1 (Bélgica), 2 (Checoslovaquia), 4 (Noruega), 7 (URSS), 8 (Japón), 9 (Yugoslavia, en curso de publicación), 10 (Estados Unidos, en curso de publicación).

tinguir entre la política de educación y la política científica. El plan de expansión de la enseñanza superior en Bélgica lo ha preparado, por ejemplo, el organismo nacional de política científica (CNPS), que depende directamente del primer ministro. En algunos países anglo-sajones (Reino Unido, Australia) la creación (muy reciente) del departamentos ministeriales de «Education and Science» refleja la preocupación de integrar las dos políticas correspondientes, o más bien ciertos elementos de éstas, ya que un «Ministry of Technology» (Reino Unido) participa también en la preparación de la política nacional de la ciencia.

La introducción del concepto de planeamiento de la investigación en el planeamiento de la educación puede ilustrarse también por el ejemplo francés. Hace unos diez años a las diversas comisiones (entre ellas una comisión de educación) de la Comisaría General del Plan se ha añadido una comisión de la investigación científica y técnica. Determinadas personas forman parte de las dos comisiones, de educación y de investigación, lo que permite la coordinación de los dos planes.

El 65 por 100 de los países que han contestado el cuestionario del CIPE sobre este punto incluyen en el plan de educación la evaluación de las necesidades de personal científico, la formación de este personal y el financiamiento de la política científica.

D) PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y DESARROLLO GENERAL

Por muy importantes que sean el empleo y la investigación científica, son únicamente dos de los múltiples aspectos del desarrollo económico, social y cultural. Se ha prestado atención, en primer lugar, a estos dos puntos porque el desequilibrio entre ellos era el más evidente y el más escandaloso. Sin embargo, se ve cada vez más claramente que un planeamiento de la educación que se ajustase exclusivamente a la demanda de empleo, por ejemplo, sería incompleto. Tales son, principalmente, las conclusiones de la reunión de expertos «On methods of integrating education in economic and social development with special reference to Asian Member States» (Bangkok, 1967). En los nuevos programas argelinos, además de la preparación para el empleo, se tienen en cuenta, por ejemplo, los problemas de

sanidad y alimentación; el refuerzo de la unidad nacional y la formación del espíritu cívico son también objetivos importantes en muchos de los jóvenes Estados; en el planeamiento de la educación en el Japón se insiste en el equilibrio necesario entre los objetivos económicos y los objetivos sociales.

5. DE LOS PROGRAMAS A CORTO PLAZO AL PLANEAMIENTO A LARGO PLAZO

En la mayor parte de los países, y principalmente en los países en vías de desarrollo, el planeamiento ha empezado con programas a corto plazo, en relación, por ejemplo, con un presupuesto anual.

La extensión del planeamiento a todos los tipos y niveles de educación escolar y extraescolar, la relación con el desarrollo económico y la política científica, la consideración de los aspectos cualitativos, han obligado a prever planes de una duración cada vez más larga.

Las respuestas al cuestionario del CIPE indican que el 65 por 100 de los países que han proporcionado datos sobre este punto poseen actualmente planes de educación quinquenales. Hay que señalar, por otra parte: un plan de dos años (Bolivia), dos planes de tres años (República Dominicana y Somalia), seis planes de cuatro años (España, Liberia, Perú, República Arabe Unida, Túnez, Venezuela), cuatro planes de seis años (Bahrein, Burundi, Camerún, Kuwait), un plan de siete años (Jordania), un plan de ocho años (Panamá, plan parcial), tres planes de diez años (Ecuador, Gabón, Sudán), un plan de doce años (México, enseñanza primaria), dos planes de quince años (China, Laos) y un plan «a largo plazo» (Dinamarca, hasta 1980).

Hay que señalar que el plan no tiene siempre la misma duración para todos los tipos de enseñanza; en la República Arabe Unida, por ejemplo, el plan de enseñanza secundaria es de cuatro años (1966-1969), y el plan de enseñanza superior de siete años (1966-1972).

Por otro lado, la mayor parte de los países socialistas europeos tienen planes a muy largo plazo (veinte años), divididas en planes quinquenales subdivididos en planes anuales. Hungría, por ejemplo, tiene un plan a largo plazo (1961-1980), un plan quinquenal (1966-1970) y un plan anual (1968).

En el mismo orden de ideas hay que señalar el «planeamiento continuo», del cual Suecia ofrece un buen ejemplo: *cada primavera* se prepara un presupuesto a medio plazo (cinco años) para reajustar el presupuesto anterior, al cual se añade un año: se evitan así las paralizaciones súbitas en el planeamiento.

Notaremos, por último, que ciertos países, el Perú, por ejemplo, han previsto en su legislación la preparación periódica de un plan de educación.

III. GASTOS DE LA EDUCACION

Los gastos de la educación varían mucho de un país a otro y es muy difícil compararlos en el plano internacional, tanto a causa de las diferencias en los tipos de cambio como por el hecho de que no todos los países incluyen los mismos elementos en las mismas partidas. Sin embargo, se pueden sacar algunas conclusiones simples de los datos existentes; la principal de ellas es que el volumen de los gastos que entraña la educación es considerable y aumenta sin cesar: para el mundo entero se ha calculado que ascendieron a 33.800 millones de dólares en 1960 y a 88.400 millones en 1964.

I. VOLUMEN DE LOS GASTOS DE LA EDUCACIÓN

A) PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE LA EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE LOS GASTOS PÚBLICOS

Las respuestas de 63 países al cuestionario preparativo de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación muestran que el porcentaje de los gastos de la educación en relación con el presupuesto total del Estado ³⁹ es, en promedio, de 16,35 por 100 (en 1966):

³⁹ Es importante precisar el porcentaje de gastos de educación en relación con el presupuesto del Estado no es siempre significativo, a causa de las diferencias notables, en cada país, de la estructura del financiamiento (en ciertos casos es importante la contribución de las colectividades locales y la enseñanza privada). Sobre este tema, véase más adelante y capítulo II, parte tercera.

América latina tiene el porcentaje más elevado: 19,65 por 100; los Estados árabes, 18,91 por 100; Europa y América del Norte, 15,23 por 100; Africa, 14,98 por 100; Asia, 13 por 100.

Este porcentaje global ha aumentado continuamente: fue de 13,63 por 100 en 1962, 14,07 por 100 en 1963, 15,48 por 100 en 1964 y 15,89 por 100 en 1965; sin embargo, si se consideran las diferentes regiones, pueden observarse altibajos:

PAIS	1962	1963	1964	1965	1966
Africa	14,5	14,71	14,39	14,76	14,98
América Latina	17,26	17,30	17,36	17,97	19,65
Asia	13,76	14,19	14,24	13,88	13
Estados árabes	19,6	15,89	18,25	17,87	18,91
Europa y América del Norte	13	14,45	15	15	15,23

En 1966 el porcentaje más bajo fue de 4,9 por 100 y el más elevado de 34,2 por 100.

Estas cifras no coinciden exactamente con los datos del cuestionario de la Unesco sobre las estadísticas del financiamiento y gastos de la enseñanza para los años 1960 y 1965. Según este cuestionario, en 1965 los países que suministraron información gastaban un promedio de 15 por 100 de su presupuesto para la educación, comparado con un 13,5 por 100 en 1960. La comparación entre los diferentes continentes mostraba que América del Norte tenía el porcentaje más elevado (15,6 por 100 en 1960 y 17,6 por 100 en 1965), y Oceanía y Asia el más bajo, 10,4 por 100 en 1960 y 13,2 por 100 en 1965, respectivamente.

PORCENTAJE DE GASTOS PUBLICOS DE EDUCACION EN RELACION CON EL PRESUPUESTO TOTAL (1960-1965)

CONTINENTES	1960		1965	
	% del presupuesto	Núm. de países *	% del presupuesto	Núm. de países *
Africa	14,5	23	16,4	36
América del Norte y Centroamérica	15,6	10	17,6	18
América del Sur	12,6	7	15,4	10
Europa (incluida la URSS)	13,5	13	15,0	23
Asia	11,8	17	13,2	28
Países desarrollados	13,6	15	15,9	15
Países en vías de desarrollo.....	13,2	30	15,5	30

(*) Incluidos los territorios dependientes y en fideicomiso.

La comparación revela, sorprendentemente, que los países desarrollados no dedican en promedio a la educación un porcentaje de su presupuesto superior al de los países en vías de desarrollo⁴⁰. Los países más desarrollados asignaban en 1960 un 13,6 por 100 de su presupuesto a la educación y un 15,9 por 100 en 1965. Las cifras correspondientes en los países en vías de desarrollo son 13,2 por 100 y 15,5 por 100. Es decir, que tanto los porcentajes de los países desarrollados como los de los países en vías de desarrollo se acercan mucho al promedio mundial.

B) PORCENTAJE DE LOS GASTOS PÚBLICOS DE LA EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL INGRESO NACIONAL

Este segundo método permite apreciar el esfuerzo realizado por los gobiernos en relación con las posibilidades económicas del país. Según el cuestionario de la Unesco sobre las estadísticas de financiamiento y los gastos de la ense-

⁴⁰ Criterio adoptado: PNB por habitante (en 1965, aproximadamente); países desarrollados: más de mil dólares; países en vías de desarrollo: menos de trescientos dólares.

ñanza ya citadas, el promedio mundial pasó de 3,6 por 100 en 1960 a 4,5 por 100 en 1965. La proporción más baja en 1960 es la de Africa, con 3 por 100, y en 1965 las de Asia y América del Sur, con 4 por 100.

PORCENTAJE DE GASTOS PUBLICOS DE EDUCACION EN RELACION CON EL INGRESO NACIONAL EN 1960 Y 1965

CONTINENTES	1960		1965	
	Ingreso nacional	Núm. de países	Ingreso nacional	Núm. de países
Africa	3,0	21	4,3	23
América del Norte y Centroamérica	3,9	15	4,1	14
América del Sur	3,1	11	4,0	11
Asia	3,3	16	4,0	16
Europa (incluida la URSS)	4,2	25	5,3	24
Oceanía	3,7	2	4,4	2
Promedio mundial y total de países	3,6	90	4,5	89
Países desarrollados	4,7	20	6,2	20
Países en vías de desarrollo	2,9	30	3,8	30

Este cuadro indica que, en promedio, los países más desarrollados asignan a la educación un porcentaje de su ingreso nacional muy superior al que se registra en los países en vías de desarrollo.

2. GASTOS DE INVERSIÓN Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

La distribución de gastos de la educación en gastos de funcionamiento y gastos de inversión muestra que los primeros son más cuantiosos que los segundos. Siempre según los datos del citado cuestionario de la Unesco, el porcentaje mundial de gastos de funcionamiento, en relación con los gastos totales, era de 85,8 por 100 en 1960 y 85,2 por 100 en 1965. Los gastos de inversión correspondientes equivalieron a un 14,2 por 100 en 1960 y 14,8 por 100 en 1965. Estos porcentajes varían notablemente de una región a otra: en América del Sur, en particular, se destinaba sólo un 4,4 por 100 para los gastos de inversión en 1960.

GASTOS PUBLICOS DE LA EDUCACION: INVERSIONES Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
(En porcentaje del total)

CONTINENTE	1960				1965			
	Gastos totales	Inver- sión	Fun- ciona- miento	Núm. de países	Gastos totales	Inver- sión	Fun- ciona- miento	Núm. de países
Africa	100	16,8	83,2	17	100	15,6	84,4	24
América del Norte y Centroamérica.	100	8,6	91,4	13	100	9,5	90,5	11
América del Sur	100	4,6	95,4	8	100	7,8	92,2	9
Asia	100	14,5	85,5	27	100	15,6	84,4	24
Europa (incluida la URSS)	100	18,0	82,0	23	100	18,1	81,9	23
Oceanía	100	15,9	84,1	3	100	15,8	84,2	3
Promedio mundial y total de países ...	100	14,2	85,8	91	100	14,8	85,2	94
Países desarrollados	100	21,2	78,8	15	100	20,9	79,1	15
Países en vías de desarrollo	100	9,8	90,2	30	100	14,2	85,8	30

FUENTE: Cuestionario de la Unesco sobre las estadísticas de financiamiento y gastos de la enseñanza en 1960 y 1965.

Este cuadro indica que, en general, los países desarrollados dedican a las inversiones un porcentaje superior al de los países en vías de desarrollo (20,9 por 100 frente a 14,2 en 1965) ⁴¹.

Las respuestas de 49 países al cuestionario de la Conferencia Internacional de Planeamiento de la Educación arrojaron resultados distintos, debido a que la muestra no era exactamente la misma ⁴². Estos resultados se resumen en el siguiente cuadro:

**PORCENTAJE DE GASTOS PUBLICOS DE LA EDUCACION
DESTINADOS A INVERSIONES**

REGION	1962	1963	1964	1965	1966
Africa	1,18	3,69	4,70	4,20	5,14
América Latina	7,99	7,67	7,82	8,59	7,56
Asia	18,68	16,78	12,19	14,70	15,96
Estados árabes	17,27	18,03	15,03	16,85	12,70
Europa y América del Norte	11,83	14,02	15,48	14,86	15,17
Promedio	11,39	12,03	11,04	12,04	11,35

FUENTE: CIPE.

En 1966, siempre según el cuestionario de la CIPE, el porcentaje de los gastos de inversión en materia de educación, respecto de la inversión total de los planes en curso, es de 9,67 por 100 como promedio: Asia tiene el porcentaje más elevado, 14,25 por 100, seguida por los Estados árabes, 10,38 por 100; Africa, 8,9 por 100; Europa, 7,9 por 100, y América latina, 7,4 por 100. En los diferentes Estados este porcentaje varía de 1,8 por 100 (Hungría) a 25 por 100 (Noruega y Singapur).

⁴¹ Conviene tener en cuenta que los gastos de inversión pueden variar considerablemente en un país determinado de un año a otro, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

⁴² Además, es probable que la ayuda exterior se haya incluido en algunas de las evaluaciones.

3. PROCEDENCIA DE LOS FONDOS

A) FUENTES PÚBLICAS NACIONALES

En general, la educación incumbe a las autoridades públicas, sean ellas nacionales o federales, provinciales o del Estado, cantonales, municipales, etc. Por tanto, se financia en su mayor parte con fondos públicos, a veces con el producto de ciertos impuestos, reservado exclusivamente para la educación⁴³.

Las diferentes instancias públicas que financian la educación pueden hacerlo de dos maneras: directamente transfiriendo una parte o el total de la financiación a otras instancias (regionales o locales). En tal caso, estas últimas son responsables de la administración de los fondos; el procedimiento depende de la estructura política y del sistema de administración financiera de cada país. Cuando un gobierno nacional transfiere, para su gestión, sumas considerables de diversas dependencias administrativas, ello crea una complicación y es fuente de posibles errores en los cálculos; hay que tener cuidado de no sumar varias veces las mismas sumas asignadas por una parte por el gobierno nacional y gastadas por otra parte por las autoridades municipales.

En Brasil, por ejemplo, la educación está financiada *simultáneamente* por el Gobierno Federal, los estados, los municipios, la iniciativa privada y la ayuda exterior multilateral o bilateral. Según un informe del Banco Mundial⁴⁴, la participación de esas diversas fuentes en el período 1961-1965 se estableció de la siguiente manera:

PARTICIPACION	Total	Gobier- no Fe- deral	Estados	Munici- pios	Priva- da ⁴⁵
Enseñanza prima- ria	100	15	65	9	11
Enseñanza secun- daria	100	25	45	3	27
Enseñanza supe- rior	100	75	17	1	7

⁴³ Tal es el caso en España, por ejemplo, donde se destina a la educación la totalidad del impuesto a la renta.

⁴⁴ Informe de la misión del BIRF a Brasil en 1967, *Economic Growth of Brazil*, vol. VI, Educación.

⁴⁵ El «sector privado» incluye la asistencia extranjera, cuya contribución financiera no es considerable.

Al analizar este cuadro es preciso tener en cuenta que la mayor parte de las sumas gastadas por el Gobierno Federal en la enseñanza primaria se transfiere a los estados, los que, a su vez, traspasan una fracción, más o menos importante según los casos, a los municipios.

El hecho de que ciertos recursos se reparten entre los Estados y la Confederación complica aún más la situación.

Hemos elegido el caso del Brasil porque es particularmente característico; pero ejemplos similares de este sistema se encuentran en la Argentina, la República Federal de Alemania, los Estados Unidos de América, la India, Nigeria, etcétera.

B) FUENTES PRIVADAS

En muchos países la iniciativa privada desempeña un papel importante en la educación. Las instituciones privadas se financian con sus propios recursos, o bien con subvenciones del Gobierno o con una combinación de ambas fuentes. Los gastos que cubre la contribución privada distan de ser insignificantes: en 1965, por ejemplo, los gastos privados en relación con el total de gastos de educación del país (públicos y privadas) representaban un 24,7 por 100 en la India 22,5 por 100 en el Camerún, 18,7 por 100 en los Estados Unidos de América y 15,7 por 100 en Venezuela ⁴⁶.

C) AYUDA EXTERIOR

a) *Volumen de la ayuda exterior*

Además de los fondos públicos y privados, muchos países en vías de desarrollo, sobre todo los de África, cuentan con ayuda exterior proveniente de fuentes internacionales o bilaterales, a veces muy diversas.

Según el cuestionario de la CIPE, 26 países de los 47 que respondieron a esta pregunta, reciben ayuda exterior para el financiamiento de la educación. El porcentaje indicado varía de 10 a 90 por 100 de los gastos totales. Es extremadamente difícil calcular la ayuda exterior total por cuanto algunos países sólo indican la ayuda directa para la edu-

⁴⁶ Según el cuestionario sobre estadísticas de financiamiento, Unesco, 1965.

cación, a la que se debería agregar la ayuda exterior al presupuesto nacional propiamente dicho, que, en ciertos casos, se eleva hasta un 40 por 100 de éste.

Por ejemplo, en un Estado, el total de los gastos de educación era en 1967 de 76.000.000 de dólares, de los cuales aproximadamente 25 millones consistían en una ayuda financiera exterior directa para proyectos concretos; pero el 63 por 100 del presupuesto nacional, que cubría los 51.000.000 restantes, también provenía de la ayuda exterior y de anticipos de la tesorería; en consecuencia, sólo 10.000.000 de dólares provenían de los recursos nacionales propiamente dichos. Este tipo de cálculo es indispensable para prever con precisión los futuros compromisos, especialmente en lo que atañe a los gastos de funcionamiento.

b) *Diferentes clases de ayuda exterior*

i) *Ayuda bilateral*⁴⁷. Puede provenir de gobiernos, fundaciones privadas, universidades, etc. Sólo mencionaremos aquí un sistema que permite coordinar una gran diversidad de fuentes: es el sistema de consorcio, en virtud del cual los Estados dispuestos a prestar asistencia se reúnen en grupo y discuten con los Estados a los cuales ayudan, con el objeto de establecer un plan único de asistencia. Este sistema se aplica ya en cierta medida en algunos Estados, por ejemplo, en la India, y también en ciertas naciones africanas, donde representa un factor importante en el desarrollo de la enseñanza secundaria y superior.

ii) *Ayuda multilateral*.—La ayuda multilateral a la educación ascendía en 1966 a alrededor de 140 millones de dólares; los principales organismos internacionales que se ocupan de la educación son:

La Unesco: las actividades de la Unesco, como las de las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, están financiadas principalmente por dos fuentes: el presupuesto propio de la Organización y el presupuesto de Asistencia Técnica y del Fondo Especial, que comparten los

⁴⁷ Sobre el volumen y la naturaleza de la ayuda, véase *Survey of the scope and nature of existing programmes of educational assistance*, nota de la Secretaría de la OCDE para la reunión del Development Assistance Committee, que se celebró en París del 3 al 5 de abril de 1968 [documento DAC (68) 8]. Según este documento, la ayuda de los estados miembros de la OCDE a los países en vías de desarrollo en materia de educación fue del orden de los 500 millones de dólares en 1965 y de 600 millones en 1966 (pág. 4).

diversos organismos especializados. La administración de la Asistencia Técnica y del Fondo Especial está ahora reunida en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: PNUD. El Fondo Especial se utiliza sobre todo para proyectos importantes, que necesitan a la vez de expertos y equipos, en tanto que el presupuesto del Sector Asistencia Técnica se emplea principalmente para financiar misiones de expertos.

El Banco (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento): es otro organismo de las Naciones Unidas que otorga préstamos a largo plazo para diferentes tipos de inversiones importantes, entre las que está incluida desde hace algunos años la educación. Su filial, la Asociación Internacional de Desarrollo (en inglés IDA, no debe confundirse con la organización norteamericana AID), otorga préstamos a larga plazo a un interés insignificante. En 1966 el Banco concedió préstamos para la educación por un valor total de 56 millones de dólares.

El Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia): es un organismo de las Naciones Unidas especializado en la ayuda a la infancia, que cuenta con recursos propios destinados a la salud, la alimentación y la educación de los niños. La asistencia se presta principalmente en forma de material.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA): es uno de los organismos más recientes de las Naciones Unidas. Creado en 1961, su finalidad es contribuir al desarrollo, distribuyendo productos alimenticios cedidos gratuitamente por algunos gobiernos. En materia de educación, sus actividades cubren las comidas escolares y el suministro de alimentos a los internados.

Los bancos regionales de desarrollo: el último de los cuales es el Banco Asiático de Desarrollo, pueden, como el Banco Mundial, conceder préstamos para la educación. En 1967, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinó a este fin 26.500.000 dólares.

La Unesco participa directamente en la evaluación técnica de los proyectos asistidos por todos estos organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Además de las Naciones Unidas, hay muchos otros organismos de ayuda o de agrupación de países donantes. Citaremos sólo el Fondo Europeo de Desarrollo de Ultramar, que se encarga de financiar y ejecutar los proyectos en los

países vinculados a los Estados miembros del Mercado Común; el Plan de Colombo, que coordina la ayuda bilateral de sus miembros, la OCDE (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos). También existen organismos regionales en Africa y América latina. En Asia sudoriental acaba de crearse el SEAMES.

4. CÁLCULO DE LOS GASTOS DE EDUCACIÓN: COSTOS UNITARIOS

Tanto para calcular el coste de un plan en preparación como para evaluar la rentabilidad del sistema y efectuar eventualmente las reducciones necesarias, existe una técnica cada vez más generalizada: la de los costos unitarios. De los 69 países que respondieron a esta pregunta, 64 analizan los costos y tendencias de los gastos y 63 se basan, para tal fin, en costos unitarios por alumno.

El costo unitario anual por alumno se obtiene dividiendo el total de los gastos del funcionamiento por el número de alumnos de todos los niveles y de todas las ramas pertinentes de la educación. Los resultados obtenidos permiten descubrir las diferencias de costo entre los distintos niveles, comparar los de dos países y, dentro de cada país, definir la situación de cada establecimiento en relación con el promedio nacional.

En el cuadro siguiente se puede observar, en diez países, los costos unitarios, en 1965 o 1964, según los últimos datos estadísticos obtenidos por la Unesco:

<i>País, moneda y paridad con respecto al dólar</i>	<i>1.º grado</i>	<i>2.º grado</i>		<i>3.º grado</i>	<i>Especial</i>	<i>Adultos</i>
		<i>General</i>	<i>Técnico</i>			
Marruecos (1965) Dirham (0,1976)	252	477	3.481	2.606	—	—
Togo (1964) Francos CFA (0,00105)	14.094	16.914	72.427	—	—	—
Ecuador (1965) Sucre (0,0556)	347	1.570	1.475	15.493	—	191
China (Taiwan) (1965) N. T. dólar (0,0249)	470	1.506	2.694	7.928	4.220 *	4.220 *
Jordania (1964) Dinar (2,80)	13	29	115	315	—	—
Checoslovaquia (1965) Corona (0,139)	1.476	2.014	2.713	13.352	—	—
Finlandia (1965) Marco finlandés (0,3105)	1.040	1.085	2.666	2.785	—	—
República Federal de Alemania (1964) Marco (0,250)	721	1.636	566	4.095	—	—
Hungría (1965) Forint (0,085)	2.275	4.889	5.091	34.440	6.346	321
Reino Unido de Inglaterra y Gales (1964) ... Libra (2,80)	61	107	60	604	370	—

(*) Para la educación especial y la educación de adultos se indica una cifra global.

Para mayor precisión se puede adoptar el sistema de costo por hora-alumno; para evaluar el abandono escolar y la repetición de grados, se puede establecer también el costo por alumno que haya abandonado el estudio.

El cálculo del costo unitario por alumno se refiere a los gastos de *funcionamiento*; en lo que atañe a los gastos de inversión, se calcula el costo sobre la base del espacio por alumno o por metro cuadrado de construcción, el precio unitario de equipo inicial por alumno, el promedio de amortización anual por escuela, por lugar o por clase, etc.

Para poder calcular los costos unitarios, la mayor parte de los países adoptaron normas relativas a la dimensión de las aulas y al número de alumnos por clase y por maestro.

Ciertos países estudiaron la variación del costo unitario según los diferentes sistemas o métodos de educación.

IV. ORGANISMOS DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

El 80 por 100 de los 91 países considerados ⁴⁸ cuentan, en el orden nacional, con un organismo administrativo encargado del planeamiento de la educación.

En muy pocos países ese órgano fue instituido hace mucho tiempo (URSS, 1918; Ucrania, 1921; India, 1938; Albania, 1944; Polonia, 1946; Corea, 1948); en gran parte de los casos ha sido creado de 1957-1958 (Colombia, República Arabe Unida) a 1968 (Indonesia).

Los servicios de planeamiento de la educación suelen tener nombres muy diversas: Oficina de planeamiento de educación; Servicio de planificación integral de la educación; Departamento o División de Planificación; Oficina de estadística, orientación y planeamiento; Sección de educación y cultura (Instituto de planificación económica); División de recursos humanos (Instituto de planificación

⁴⁸ FUENTES: Respuestas al cuestionario de la Conferencia Internacional de Expertos sobre Planeamiento de la Educación: 75; encuesta para el tomo V de *L'éducation dans le monde. World Survey of Education*: 7; datos procedentes de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos: 3; *Educational Planning in Asia* [Oficina Regional de Educación (Unesco) en Asia, 1967]: 6.

económica), etc. A esta diversidad de nombres corresponde, en la práctica, una extrema diversidad en el carácter, el papel, las funciones y la importancia de los servicios.

I. LAS FORMAS ORGÁNICAS DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN

A) En la mayor parte de los casos, el servicio de planificación es un órgano del Ministerio de Educación. Pero hay muchas excepciones.

a) *Los países federales*

En los países de estructura federal, suele procederse a la planificación en el orden estatal, o en el de los Estados y de la Federación a la vez.

i) La República Federal de Alemania constituye un ejemplo extremo de descentralización. En virtud de la Constitución del país, la educación incumbe por entero a los «Länder», unidades regionales autónomas. No hay un ministerio federal de educación; sin embargo, son varios los órganos coordinadores: la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Cultura, el Consejo Alemán de Educación y el Consejo Científico. En varios otros países de estructura federal, particularmente en los Estados Unidos, Canadá, etc., la situación es análoga.

ii) El Brasil ofrece un ejemplo de sistema mixto. Desde la ley de 1961, la enseñanza primaria corre casi enteramente a cargo de los Estados y los municipios; los Estados se encargan también de organizar y, en gran medida, de financiar la enseñanza secundaria y, a veces, parte de la superior, así como la educación permanente. La autonomía de los Estados es, pues, considerable.

El plan federal (Plan Nacional de Educación, 1963 a 1970) fija solamente *porcentajes*, tanto respecto de los *objetivos* que han de alcanzarse como de los *criterios de distribución* de los recursos federales a estados y universidades.

En cuanto a los organismos, la situación es la siguiente: al nivel del Consejo Federal de Educación hay un «Cámara de Planificación»; el «Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas», del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, comprende un departamento de educación. A estos

dos organismos se ha sumado, desde octubre de 1967, un Grupo de Planeamiento de la Educación, que constituye en cierto modo su síntesis y muestra la voluntad de integrar el planeamiento de la educación en la planificación económica y social. En algunos Estados, el Consejo «estatal» cuenta, como el Consejo Federal, con una Cámara de planificación; además, en la Secretaría de Educación de Río Grande Do Sul y en la de Bahía hay una Asesoría de planificación que elabora el plan de educación del Estado; en fin, varios Estados se proponen crear grupos de planeamiento de la educación inspirados en el modelo federal.

Una situación análoga prevalece, con diversas variantes, en otros países de estructura federal, especialmente en la Argentina, India y Nigeria ⁴⁹.

b) *Descentralización de la planificación en el orden local*

i) En el Reino Unido hay departamentos de educación diferentes para Inglaterra (y el País de Gales), Irlanda del Norte y Escocia; pero ninguno de esos departamentos administra directamente los establecimientos de enseñanza. El Departamento de Educación y Ciencias de Londres, por ejemplo, se encarga de establecer las previsiones generales de las necesidades a largo plazo para todas las categorías de la enseñanza en Inglaterra y el País de Gales, de promover las reformas importantes y de mantener la coordinación general; pero no elabora un plan propiamente dicho; la planificación depende de las 162 *Local Education Authorities* para la enseñanza primaria y el primer ciclo de la enseñanza secundaria, y de 10 *Regional Advisory Councils* para el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y la enseñanza superior.

Otro tanto ocurre en Noruega, donde existen servicios locales de planificación para la enseñanza primaria y regionales para la enseñanza secundaria.

ii) En casi todos los países socialista, la planificación se hace por conducto de una serie de intercambios entre los diversos niveles. En Polonia, por ejemplo, la Comisión de Planificación del Consejo de Ministros (en conformidad con el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior) fija

⁴⁹ Véase A. C. R. Wheeler, *The organization of educational planning in Nigeria*, Unesco-IPE, 1968.

anualmente las pautas para elaborar el plan. En ellas se establecen los principios y el modo de elaboración de los planes que dependen de los ministerios y otros órganos centrales, así como de los consejos nacionales. El Ministerio de Educación y Enseñanza Superior y la Comisión de Planificación analizan y evalúan los proyectos de planes de educación presentados por los consejos nacionales y los distintos ministerios y órganos centrales que ejercen actividades educativas. El presidente de la Comisión de Planificación somete el proyecto final a la aprobación del Consejo de Ministros y luego a examen de la Dieta (Sejm) de la República Popular de Polonia.

En Hungría, Rumania, etc., y en países de estructura federal como la URSS y Yugoslavia, se aplica un procedimiento análogo.

En muchos países, sin que pueda hablarse de descentralización propiamente dicha, el órgano central de planeamiento de la educación ha creado en las provincias lo que podría llamarse servicios anexos. Así ocurre, por ejemplo, en Afganistán, Colombia, Irán, Marruecos, etc. En Afganistán, el Departamento de Planificación del Ministerio de Educación tiene un «corresponsal» en cada una de las 29 direcciones provinciales de educación; se trata de un inspector provincial encargado de llenar los cuestionarios, preparar el «mapa escolar» (la ubicación de los establecimientos de enseñanza) y, en general, de representar al Departamento en el orden provincial.

c) *La planificación en los distintos departamentos o comisiones del Ministerio de Educación*

i) En cada uno de los departamentos del Ministerio de Educación (enseñanza primaria, secundaria, etc.) de Ceilán, Dinamarca y Tailandia hay un pequeño servicio de planificación; la coordinación está a cargo del Ministerio de Planificación y Economía (Ceilán), o de la División de Planificación del Ministerio de Educación (Dinamarca, Tailandia).

En el Ministerio de Educación de Suecia hay una «Secretaría del Plan y el Presupuesto» encargada principalmente de coordinar las actividades de los demás servicios de planificación: el Departamento de Planificación de la Comisión Nacional de Educación y la Oficina de Planificación

de la Cancillería Universitaria; hay, además, organismos locales.

ii) En algunos países no hay un servicio administrativo encargado de planear la educación; el plan lo prepara y discute una comisión permanente o creada ex profeso; tal es el caso, por ejemplo, de Burundi, Islandia y Laos. A veces (Etiopía) se crea una comisión antes de instituir un servicio permanente de planificación.

d) *En algunos casos los servicios de planificación general elaboran el plan de educación.*

En muchos países los servicios de planificación general tienen un departamento que se encarga especialmente de la educación. Sus funciones varían considerablemente de un caso a otro.

Muchas veces, el servicio de planificación del Ministerio de Educación ha sido creado después que el servicio de planificación general; éste tuvo a su cargo, desde un principio, por consiguiente, la planificación de la educación (ejemplos: Burundi, Irán, Irak, Kuwait) y todavía conserva importantes funciones de coordinación.

e) Sea cual fuere la diversidad de las situaciones, hay una clara tendencia a centralizar la planificación en el Ministerio de Educación. Hasta en los países de estructura federal se han constituido organismos nacionales.

El caso más típico es el de los Estados Unidos de América, donde en el orden federal se creó, en 1965, en la Oficina de Educación (USOE), una sección de planificación y evaluación de los programas encargada de estudiar y elaborar planes a largo plazo, aunque la educación siga dependiendo directamente de las autoridades locales.

Por consiguiente, más vale no fijarse demasiado en los nombres. Es muy probable que un país que no cuente con un servicio llamado «Oficina de Planeamiento de la Educación» planifique activamente su educación. Suele ocurrir también que no exista un plan de educación global, sino un conjunto muy completo de planes menores (Países Bajos), o que el plan revista el carácter de un informe de una Comisión de Educación (Nueva Zelanda); la ausencia de una denominación no significa siempre que falte la actividad..., y viceversa.

B) ENLACE ENTRE EL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN
DE LA EDUCACIÓN Y DIVERSOS ORGANISMOS
PÚBLICOS Y PRIVADOS

En la prisa de los comienzos ocurre a veces que el plan se prepara «en círculo cerrado». Sin embargo, los Estados miembros se han dado cuenta cada vez más de las graves consecuencias de ese aislamiento, y la tendencia actual consiste en asociar lo más posible el mayor número de organismos públicos y privados a la preparación del plan de educación.

a) *Enlace con los servicios del plan de desarrollo general*

En primer término, recordemos que un 87 por 100 de los países incluidos en la encuesta de la Conferencia Internacional de Expertos sobre Planeamiento de la Educación tienen un plan de desarrollo económico y social y que, en el 70 por 100 de los casos, el plan de educación se integra oficialmente en el plan general.

i) En casi todos los casos corresponde coordinar la planificación de la educación y la del desarrollo social y económico al Ministerio o Servicio del Plan, o al Ministerio de Hacienda (cuando tiene a su cargo el plan general).

ii) En casi todos los países hay un servicio de planificación de los recursos humanos que se encarga de hacer cuentas relativas a la mano de obra y que a menudo forma parte de los servicios del plan general o depende del Ministerio de Trabajo; se trata a veces de un servicio autónomo (por ejemplo, el Instituto para la Formación y el Aprovechamiento de los Recursos Humanos, de Panamá); en algunos casos forma parte del servicio de planificación de la educación.

Antes se advertía con frecuencia una falta de enlace funcional entre el servicio encargado de los recursos humanos y el plan de educación; pero en los últimos años se ha tratado de remediar esa situación.

b) *Enlace con otros ministerios*

Muchos ministerios se interesan por la educación. Por ejemplo, Bulgaria señala que 15 ministerios, además del de Educación, tienen programas de enseñanza. En la República Árabe Unida, además del Ministerio de Educación

(encargado de los programas de enseñanza primaria y de educación de adultos), de la Universidad Al-Azhar (de la cual dependen los establecimientos religiosos de enseñanza) y del Ministerio de Enseñanza Superior, por lo menos 17 ministerios o instituciones públicas se ocupan de la educación.

La cooperación es evidentemente indispensable; por eso, en casi todos los países, los diversos ministerios intervienen en la preparación del plan de educación y, en muchos casos, la cooperación se extiende a las autoridades regionales o locales.

c) *Enlace con la administración de la enseñanza pública y el personal docente*

De un total de 78 países, 51 indican que el servicio de planificación coordina su trabajo con otros departamentos del Ministerio de Educación. En 42 casos (de 73) se consulta con el personal docente antes de preparar el plan, y en 30 casos, después de elaborado el primer proyecto; sólo en seis países no se procede a consulta alguna ni antes ni después.

En 21 países la consulta comprende a las asociaciones de padres de los alumnos y en 29 casos a las organizaciones estudiantiles.

d) *Enlace con los establecimientos privados de enseñanza*

La enseñanza privada, religiosa o de otra índole, reciba o no reciba un subsidio, de carácter comercial o sin fines lucrativos, reviste en muchos casos una importancia considerable; en la enseñanza secundaria sus efectivos suelen comprender los dos tercios de los efectivos totales. La coordinación es necesaria, aunque sólo sea para la proyección de los efectivos, su repartición por ramas, la preparación de la cédula escolar. En muchos países se consulta a las organizaciones de enseñanza privada al elaborarse el plan; en ciertos casos, un representante de la enseñanza privada participa en las actividades de algunas comisiones (Burundi); a veces suele ocurrir que el coordinador de la enseñanza privada de carácter religioso sea un colaborador técnico libre del servicio de planificación (Ecuador).

e) *Extensión de la participación pública y privada en la preparación del plan de educación*

La creciente participación de organismos más numerosos en la preparación del plan de educación, esencial cuando el planeamiento de la educación cubre terrenos mucho más vastos, es uno de los hechos más significativos de los últimos años. Hoy se atribuye enorme importancia a la creación de comisiones consultivas, nacionales o locales, formadas por representantes de organismos públicos y privados y de organizaciones profesionales y sindicales⁵⁰, por especialistas y profesores, etc.; tales comisiones han participado en la preparación del plan de educación en la Costa de Marfil, Ecuador, Laos, Madagascar, etc. En muchos países existe un comité consultivo de alto nivel, compuesto de especialistas, representantes de diferentes sectores de la economía y del trabajo, eruditos, artistas, etc., que analiza y comenta el plan. Así ocurre, por ejemplo, con el Consejo Central de Educación del Japón.

La prensa, la radio y la televisión se utilizan cada vez más para informar al público en general sobre los objetivos y los problemas del plan.

2. LAS FUNCIONES DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

A) ESTRUCTURA DEL SERVICIO

Las funciones del servicio de planificación de la educación pueden limitarse a los aspectos cuantitativos del plan o a la coordinación de los programas preparados por los diferentes departamentos, o pueden abarcar todos los aspectos de la planificación (planificación «integral» de la educación); también suele encargarse con frecuencia de actividades auxiliares.

a) Las respuestas al cuestionario de la Conferencia Internacional de Expertos sobre Planeamiento de la Educación o las que constan en el volumen V de *L'éducation dans le monde - World Survey of Education*, y por lo que se refiere a siete países de Asia, el informe de la Oficina Regional de Educación⁵¹, dan una idea de la variedad de

⁵⁰ En cuarenta y dos de los setenta y tres países considerados.

⁵¹ *Educational Planning in Asia*, Bangkok, 1967.

atribuciones de un servicio de planificación de la educación. En 44 por 100 de los países considerados, el servicio comprende una sección de estadística; también puede encargarse de la investigación pedagógica (25 por 100), de preparar el presupuesto (20 por 100), de preparar los programas escolares (15 por 100), de la documentación (10 por 100), de calcular las necesidades de mano de obra calificada (9 por 100), de las construcciones escolares (7 por 100), de la organización administrativa, de los asuntos culturales, de la orientación escolar, de las becas, de la formación o el perfeccionamiento del personal docente y del desarrollo rural.

Una tendencia interesante consiste en confiar al servicio de planificación la revisión del presupuesto anual; se observa particularmente esta tendencia en varios países europeos.

b) Conviene aquí hacer hincapié en la *sección de estadística*, de importancia primordial para la planificación de la educación. De un total de 91 países considerados, el 81 por 100 tiene un servicio de estadísticas de educación. Este servicio, en los países en vías de desarrollo, suele ser a menudo posterior a 1960: en Africa, por ejemplo, 10 de 15 servicios de estadística se establecieron de 1963 a 1965.

i) En el 44 por 100 de casos, la sección de estadística depende del servicio de planificación. En realidad, suele suceder que el servicio de planificación es la antigua sección de estadística ampliada (en Burundi, por ejemplo, está previsto que el actual servicio de estadísticas, creado en 1964, se convertirá en Departamento de Planificación de la Educación) y, particularmente en los países en vías de desarrollo, la estadística sigue siendo la actividad esencial de muchos servicios de planificación.

ii) Cuando el servicio de estadísticas de educación no forma parte del servicio de planificación, suele depender, ya sea del Ministerio de Educación, ya sea del Servicio Nacional de Estadísticas.

Las situaciones son muy diversas. En los Estados Unidos, por ejemplo, no hay un servicio independiente de estadísticas de educación, sino que dependen del «US Bureau of Census» del Departamento de Comercio; pero para la enseñanza superior hay un «National Centre for Educational Statistics». En Bulgaria, las estadísticas relativas a la enseñanza dependen de la Oficina Central de Estadísticas.

Brasil cuenta con una organización especial encargada de las estadísticas escolares (SEEC), que depende técnicamente del Instituto Central de Estadística (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) y administrativamente del Ministerio de Educación. En Colombia, la Sección de Estadísticas y Encuestas de la Oficina de Planeamiento de la Educación se limita a reunir, ordenar y analizar las estadísticas que proporcionan otros organismos, particularmente el Departamento Nacional de Estadística; se observa una situación análoga en el Irak.

Cabe señalar, por último, que algunos países cuentan con un servicio especial de estadísticas relativas a la enseñanza superior.

c) También hay que tener presente el número de secciones de investigación (23 casos) y de documentación (9 casos). Algunos ministerios (en Corea, Japón y Venezuela, por ejemplo) han organizado programas de investigación muy importantes. (El problema de la investigación se tratará más a fondo en el capítulo V de la segunda parte de este documento.)

B) NIVELES Y TIPOS DE EDUCACIÓN QUE TIENE EN CUENTA EL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN

Hay ahora una tendencia a centralizar la planificación de la educación (la escolar, en todas sus categorías, y la extraescolar) en el servicio de planificación.

Debe observarse, sin embargo, que la planificación de la enseñanza superior suele estar a cargo de un organismo especial. En la República Árabe Unida, por ejemplo, corresponde al Ministerio de Enseñanza Superior la planificación de la enseñanza en universidades, institutos superiores y diversos establecimientos de formación profesional; en el Irán, tanto la enseñanza superior como la alfabetización y las actividades culturales dependen directamente de la Organización del Plan; en Colombia, se encarga de la planificación en el nivel universitario la «Oficina de Planeación» de la «Asociación Colombiana de Universidades: Fondo Universitario Nacional». En algunos países, como Australia o la República Federal de Alemania, donde no hay un organismo encargado de la planificación centralizada de la enseñanza primaria y secundaria, existen, sin embargo, órganos nacionales de coordinación de la enseñanza

universitaria (Australian Universities Commission, Consejo de Enseñanza Superior e Investigación en Alemania).

También es frecuente que el planeamiento de los programas de alfabetización no dependa del Ministerio de Educación, sino de la Organización del Plan (Irán), o del Ministerio del Interior o del Ministerio del Desarrollo de la Comunidad (Ghana), y en algunos casos, de la Presidencia del Consejo.

C) DEBERES Y OBLIGACIONES DEL ORGANISMO DE PLANIFICACIÓN EN LA EJECUCIÓN, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DEL PLAN

a) El servicio de planificación se encarga de preparar el plan; pero, y esto no deja de ser curioso, cinco países indican que no corresponde preparar el plan a dicho servicio, sino a otro organismo (generalmente el Servicio del Plan de Desarrollo Económico y Social).

b) En 28 de 36 casos, las respuestas al cuestionario de la Conferencia Internacional de Expertos sobre Planificación de la Educación señalan que el servicio de planificación tiene ciertas obligaciones durante la ejecución del plan; en general, por lo que se refiere al ensayo de las reformas, a la redistribución del personal docente para esas reformas, y a la adaptación de los edificios y del material necesarios; en otras palabras, el servicio de planificación participa en la ejecución de las innovaciones.

c) En el 90 por 100 de los casos examinados, el servicio de planificación se encarga de la evaluación del plan; en Jordania, por ejemplo, el servicio de planificación, creado en 1961, se llama Departamento de Planeamiento y Evaluación de la Educación. Sin embargo, seis países señalan que el servicio de planificación no se encarga de la evaluación.

d) En el 90 por 100 de los casos, el servicio de planificación se encarga de la revisión del plan. En algunos países esa revisión es continua.

3. MÉTODOS EMPLEADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN

a) El instrumento básico es la *estadística*. El valor de los datos estadísticos disponibles varía considerablemente de un país a otro.

En los últimos años se han registrado progresos importantes. Los problemas de las pérdidas de efectivos escolares han puesto en evidencia la necesidad de contar no sólo con datos de los efectivos en un momento dado, sino de la evolución de cada corriente («flow statistics» en lugar de «stock statistics»).

Sin embargo, queda mucho por hacer. En general se poseen pocos datos utilizables sobre la enseñanza privada, las actividades culturales, la educación extraescolar, la alfabetización (la distinción entre analfabeto, semianalfabeto y alfabetizado sigue siendo muy difícil). En muchos países, los datos demográficos esenciales son poco precisos⁵². Las estadísticas económicas son también muy aleatorias: de muy pocos países se conoce el costo total de la enseñanza (pública y privada, escolar y extraescolar) y su distribución. En fin, no se ha llegado ni con mucho a una perfecta normalización que facilitaría las comparaciones en el orden internacional, y las mismas realidades no se designan en todas partes con los mismos nombres⁵³.

Los especialistas recomiendan especialmente que se lleve más adelante a una contabilidad estadística permanente, suerte de «tableau de bord»⁵⁴ (cuadro de indicadores estadísticos) que permita, entre otras cosas, saber en todo momento en qué punto se encuentra la ejecución del plan.

b) La técnica del *mapa escolar*, procedente de los países de tradición latina, se utiliza cada vez más.

c) Muchos países utilizan modelos matemáticos para la preparación del plan. La distribución por continentes de los países que emplean modelos es hoy la siguiente: Europa, 11; América latina, 6 Estados árabes, 4; Asia, 4; África, 3.

d) Como la preparación del plan de educación es una

⁵² Para dar una idea de la magnitud de los errores posibles, cabe señalar que en la época de la conferencia de Addis Abeba el total de la población del África media, en 1960, se había subestimado en dieciséis millones y las proyecciones para 1965 en veinticinco millones.

⁵³ *Recomendación sobre la normalización internacional de las estadísticas relativas a la educación*, Unesco, 1958. Véanse igualmente las recomendaciones de la Conferencia de Viena (1967), tendentes a uniformar la terminología relativa al paso a la enseñanza superior.

⁵⁴ Denominación aprobada por la Conferencia de Ministros de Educación de los países de habla francesa (Libreville, febrero de 1968), que insistió en ese particular.

obra larga y compleja, algunos países empiezan a utilizar métodos modernos de planificación del trabajo: PERT: *Programme Evaluation and Review Technique* (Método de evaluación y análisis de un programa de actividades); CPM, «Critical Path Method» (Análisis de los puntos críticos en la realización de un plan), de programación, de presupuesto, de análisis del trabajo, etc.

4. EL PERSONAL DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN

Por ser nueva, la planificación de la enseñanza ha tenido en sus comienzos poco personal calificado. Aun hoy, muchos Estados miembros consideran que es sin duda el problema más urgente, si no el más grave.

A) NÚMERO DE ESPECIALISTAS EN EL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN

De los datos obtenidos se deduce que 78 países cuentan con 774 especialistas en planificación de la educación, o sea un promedio de 10 por servicio. Sin embargo, la distribución es muy diversa: algunas oficinas de planificación cuentan con más de 100 especialistas; otros sólo disponen de dos o de uno solo. Los promedios por continente son: tres en Africa, siete en Asia, ocho en los Estados árabes y 12 en América latina y Europa.

B) CALIFICACIÓN DEL PERSONAL SUPERIOR

La calificación de este personal es mucho más diversa. En 53 países en vías de desarrollo hay un total de 498 «especialistas» en planificación de la educación; en 12 países, los servicios de planificación no tienen ni un funcionario de alta categoría que haya recibido una formación especial. Es frecuente que el personal superior que no tenga formación especial posea una formación universitaria general adecuada (pedagógica, económica, estadística), y muchos tienen gran experiencia en la administración; pero en muchos casos, todavía, los encargados del servicio de planificación sólo cuentan con una formación primaria, o con una formación secundaria o superior exclusivamente literaria.

En los países económicamente más desarrollados, pocos funcionarios del cuadro orgánico han recibido una formación especializada; pero casi todos han recibido una formación universitaria en consonancia con sus funciones.

C) ORIGEN DE LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA

Entre 244 funcionarios de los servicios de planificación de la educación que han recibido una formación especializada (según las respuestas al cuestionario de la Conferencia Internacional de Expertos sobre Planeamiento de la Educación), 17 proceden del IPE, 110 de los centros regionales creados por la Unesco y 117 de institutos diversos. Es interesante comparar esas cifras con los datos disponibles sobre los actuales programas de formación.

i) Hasta el presente, el Instituto Internacional de Planificación de la Educación (París) sólo ha tenido 44 pasantes, en relación con 991 en los cuatro centros regionales de planificación y administración de la educación (desde su creación hasta julio de 1968).

Aunque se deduzcan los efectivos de los cursos de 1967-1968 (que evidentemente no podían estar empleados aun cuando se estableció el cuestionario) sorprende la reducida proporción de antiguos pasantes actualmente empleados en los servicios de planificación de sus respectivos países. Una encuesta hecha en 1965 puso de manifiesto que muchos pasantes trabajaban en otros servicios del Ministerio de Educación en las inspecciones provinciales o en las escuelas normales; pero más de un 25 por 100 ocupa funciones sin relación con su formación o no se sabe qué funciones ocupan.

ii) Por su parte, varios países cuentan con programas nacionales de formación. Hay una gran variedad de organismos de formación: institutos de enseñanza (Israel, Reino Unido), institutos de economía (Bulgaria, Hungría, Polonia), escuelas nacionales de administración (España, Colombia), institutos de planificación general (Kuwait, URSS), institutos de desarrollo (Bélgica, Francia), institutos de psicología aplicada (Argelia), institutos de investigaciones pedagógicas (Alemania, Canadá, Estados Unidos de América), institutos de orientación (Marruecos), institutos de administración de la enseñanza (Chile, Irán), etc.

Muchos países han organizado cursos de carácter nacio-

nal de distinta duración y algunas organizaciones regionales, como la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos, cursos de carácter regional. También en este caso sorprende la diferencia entre el volumen de la formación y el número de especialistas formados (117) mencionado en las respuestas al cuestionario.

La mayor parte de las instituciones nacionales de formación han sido establecidas en los últimos cinco años, pero es evidente que la formación en el orden nacional adquiere cada vez mayor importancia: 29 países (siete en África, cinco en América latina, siete en Asia, seis en los Estados árabes y cuatro en Europa y América del Norte) se proponen establecer programas nacionales de formación.

D) LAS NECESIDADES EN MATERIA DE FORMACIÓN

Según las respuestas al cuestionario de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, el número total de especialistas que deberían formarse de 1968 a 1978 se eleva a 4.972. (Sigue un cuadro de la distribución por niveles de formación y por continentes.)

	Total de las respuestas	Formación básica (cursos nacionales o centros regionales)	Formación superior (universidades o centros regionales)	Formación de expertos o profesores en planificación (IIPE, doctorado, institutos de investigación)
África	20	122	48	37
América Latina	9	120	47	54
Asia (más Australia y Nueva Zelanda)	11	307	175	140
Estados árabes	10	73	83	36
Europa y América del Norte	20	624	3.070	36
TOTAL	70	1.246	3.423	303

Las estimaciones varían considerablemente de un país a otro; por lo que se refiere a la formación de base van de dos (Argelia, Guatemala) a 40 (Jordania), 45 (Colombia), 80 (Vietnam), 86 (Afganistán) y 600 (Ucrania); y en

cuanto a la formación superior van de uno (Argelia) a 50 (Sudán) y 3.000 (URSS). Resulta, pues, evidente que en las respuestas no se han aplicado los mismos criterios en todas partes.

V. LAS INSUFICIENCIAS DE LA ACCION PASADA Y LAS DIFICULTADES DEL FUTURO

El balance que resulta de las páginas anteriores parece, a primera vista, extremadamente positivo. Pero, si se examina más atentamente se observa que, si no todos, por lo menos la mayoría de los progresos son de orden ideológico; lo que se han conseguido esencialmente es el reconocimiento general de los principios y las técnicas del planeamiento. Esto es, sin duda alguna, la base de todo progreso ulterior, y sería un inmenso error no apreciar la importancia de ese primer paso, aunque no sea, sin embargo, un primer paso. Disponer de una unidad de planeamiento no significa necesariamente tener un plan⁵⁵, haber elaborado un plan no lleva siempre consigo que éste sea aprobado⁵⁶, y aprobarlo no es llevarlo a la práctica⁵⁷. La distancia mayor está entre la ejecución y el éxito, es decir, la realización de los objetivos propuestos.

I. DEL PLAN A LA REALIZACIÓN DEL PLAN

A) REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS CUANTITATIVOS FIJADOS POR LAS CONFERENCIAS REGIONALES

a) Respecto de Asia, todavía es pronto para apreciar los progresos realizados en el logro de los objetivos fijados por la Conferencia de Bangkok (modelo asiático). Se tiene, en cambio, una idea de los progresos realizados entre la Conferencia de Karachi y la Conferencia de Bangkok: los

⁵⁵ Cinco casos en las respuestas al cuestionario CIEP de unidad de planteamiento sin plan.

⁵⁶ Once casos de plan no aprobado.

⁵⁷ Tres casos de plan aprobado, pero no llevado a la práctica.

objetivos de Karachi correspondían a un aumento del 44,1 por 100 de los alumnos de enseñanza primaria, de 1960 a 1965 ⁵⁸; la escolarización registrada en 1965 muestra sólo un aumento del 40,4 por 100 ⁵⁹.

b) Respecto de América latina, la impresión de los especialistas es que los objetivos de Santiago podrán alcanzarse en general e incluso sobrepasarse; pero falta aún un estudio preciso, que podría dar sorpresas.

c) Respecto al continente africano poseemos los datos más recientes y más completos. Los estudios llevados a cabo por la Conferencia de Nairobi dan los resultados siguientes:

INDICE DE ESCOLARIZACION
EN LA ENSEÑANZA

	<i>Primaria</i> %	<i>Secundaria</i> %	<i>Superior</i> %
Año de base (1960)	36	3	0,2
Objetivos de Addis Abeba para 1965	47	6	0,4
Índice de escolaridad en 1965.	44	5	0,5

PORCENTAJE DE AUMENTO ANUAL
DE LA ESCOLARIZACION
ENTRE 1960 Y 1965

	<i>Objetivos</i> <i>de Addis Abeba</i> %	<i>Porcentaje</i> <i>observado</i> %
Enseñanza primaria	7,7	6,2
Enseñanza secundaria	19,8	15,3
Enseñanza superior	13,8	20,1

Excepto en la enseñanza superior (cuyos propósitos eran muy modestos), los resultados son, pues, netamente inferiores a los objetivos fijados. La diferencia es considerable;

⁵⁸ Este porcentaje está tomado de las cifras consignadas en *Les besoins de l'Asie en matière d'enseignement primaire (Las necesidades de Asia en materia de enseñanza primaria)*, Unesco, 1962, página 15, cuadro 5.

⁵⁹ *Modèle de développement de l'éducation, perspective pour l'Asie*, pág. 19.

en 1965, el número de alumnos de enseñanza primaria era inferior en 1,1 millón a la cifra prevista.

Estos resultados resultan aún agravados por la amplitud del fenómeno del abandono de los estudios y de la repetición de cursos; en definitiva, el porcentaje de nuevos alumnos de enseñanza primaria no ha aumentado más que en 1,77 por 100 (del total del grupo de edad), en lugar del 5 por 100, objetivo de la Conferencia de Addis Abeba.

d) En los países económicamente más desarrollados los problemas cuantitativos son menos evidentes; pero pueden existir también. Ciertos países «ricos» se han visto obligados, por motivos financieros, a diferir, por ejemplo, la aplicación de medidas relativas a la prolongación de la escolaridad.

B) REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS «CUALITATIVOS»

Pero las insuficiencias se manifiestan sobre todo en el aspecto «cualitativo».

a) Hemos mencionado anteriormente la importancia que revisten los casos de *abandono* de los estudios y de *repetición* de cursos en la enseñanza primaria de los países en vías de desarrollo; en muchos países desarrollados estos mismos problemas se manifiestan en la enseñanza superior y en los años superiores de la enseñanza secundaria. En muchos casos, el aumento del número de alumnos se ha obtenido sobrecargando las clases de una manera anormal; hay países africanos en que la *relación maestro-alumno* llegó en 1967-1968 a la cifra de 88, y ello no es en modo alguno un caso excepcional. Otras veces el problema se ha resuelto nombrando a maestros cuya *calificación* no corresponde en absoluto al nivel de enseñanza que deberían dar; y ahí también, los países desarrollados parecen encontrar las mismas dificultades en la enseñanza secundaria general y técnica y en la enseñanza superior, donde el número de profesores que se necesitan sólo se obtiene, a menudo, a expensas de su capacitación.

En casi todas partes, el *rendimiento interno* del sistema educativo es insuficiente y, frecuentemente, está disminuyendo netamente.

b) No deja menos de desear el rendimiento externo, la productividad de la educación, sobre todo comparada con las necesidades de la economía. En los países en vías de

desarrollo, donde la mano de obra calificada es muy insuficiente, el *desempleo de diplomados* en todos los niveles es un fenómeno general, y, en casi todas partes, el *desequilibrio* cuantitativo y cualitativo *entre la formación y el empleo* es patente. Se han emprendido *reformas* de estructura, de programa y de métodos, pero el número mismo de esas reformas (en varios países se han llevado a cabo de 20 a 30 reformas de conjunto desde principios de siglo) muestra que son insuficientes.

c) Desde luego, esas insuficiencias, cuantitativas y cualitativas, no se deben al planeamiento, pues subsisten a pesar de diez años o más de planificación. Indican que queda mucho por hacer y que es indispensable realizar nuevos esfuerzos.

2. LOS ANTECEDENTES DEL PROBLEMA QUE SE HA DE RESOLVER

Ahora bien: si en el pasado las dificultades de realización han sido considerables, amenazan con serlo aún más en un futuro inmediato.

A) LA DEMANDA DE ENSEÑANZA

Todo deja prever que la demanda de enseñanza irá en aumento.

a) Ante todo, la presión demográfica no parece estar en disminución. Si es cierto que el coeficiente de natalidad llega actualmente en ciertos países desarrollados (los Estados Unidos, por ejemplo) a su punto más bajo, en la mayoría de los países en vías de desarrollo no deja de aumentar, y es donde los problemas son más urgentes⁶⁰. Con demasiada frecuencia, la acción del desarrollo queda neutralizada por la explosión demográfica. La lucha contra el analfabetismo es, a este respecto, un ejemplo dramático: gracias a los progresos de la escolarización y a los programas de alfabetización, el porcentaje de adultos analfabetos

⁶⁰ Se calcula que, entre 1960 y 1970, la población mundial aumentará en unos 600 millones de habitantes; el 85 por 100 de esos 600 millones corresponderán a los países en vías de desarrollo (*Interim report* preparado por el secretario general, para el decenio del desarrollo, Naciones Unidas, 1966).

pasó de 44,3 por 100 en 1950 a 39,3 por 100 en 1960, y en los Estados miembros de la Unesco, de 42,8 por 100 a 37,1 por 100; no obstante, *como consecuencia del crecimiento de la población*, las cifras absolutas han aumentado en 40 millones en el mundo y en 20 millones en los Estados miembros. Si esta tendencia persiste hasta 1970, las cifras absolutas seguirán aumentando (70 millones para el mundo entero y 50 millones para los Estados miembros). Es posible, sin embargo, que el *planning* familiar ejerza, de aquí a algún tiempo, una acción limitativa.

b) Por otra parte, es lógico pensar que un porcentaje cada vez mayor de la población total exigirá que se le dé acceso a un nivel cada vez más alto de educación, y ello en el mundo entero; en los países en vías de desarrollo, cuando el problema quede poco más o menos resuelto en la enseñanza primaria, se presentará, en forma más aguda, en la secundaria; los países desarrollados han llegado ya a esta situación y han de dar por seguro una presión cada vez mayor.

c) Esta presión no tiene nada de irracional; corresponde, en el plano social, a las verdaderas necesidades del desarrollo económico. Es cada vez más evidente, desde luego, que la educación es condición indispensable de un progreso económico duradero. Los países desarrollados no escapan a esta norma; los derechos que se pagan por las patentes de fabricación, por ejemplo, aumentan con el nivel de industrialización. Para ocupar un lugar entre los países más desarrollados, y conservarlo, hace falta no sólo fabricar, sino inventar; cuando la enseñanza superior ha alcanzado un nivel satisfactorio, hace falta continuar por el camino de la investigación científica; actualmente, detenerse equivale a retroceder. Ahora bien: las formas de enseñanza más directamente unidas al progreso económico—técnica, superior e investigación—son también, y de lejos, las más costosas. Cuantitativa y cualitativamente, la enseñanza tiende a exigir medios financieros cada vez más importantes.

B) LAS POSIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO

En muchos casos, sin embargo, y sobre todo en los países en vías de desarrollo, las posibilidades de financiamiento parecen estar llegando al tope.

a) Esas preocupaciones fueron expuestas ya en diciem-

bre de 1966, en el Seminario Regional sobre Inversiones en la Educación en América Latina; los participantes manifestaron entonces: «... Si bien el ritmo rapidísimo que ha caracterizado el crecimiento del gasto público en educación durante los últimos años prueba que la expansión acelerada de los sistemas de educación se ha realizado en un clima de relativa holgura financiera, cabe pensar que en el porvenir el incremento del gasto educativo, lejos de efectuarse con la misma facilidad que antes, dará margen a decisiones presupuestarias delicadas. Habrá que hacer cuentas cuidadosamente, pues los límites del financiamiento intervendrán como restricción inicial.»

Actualmente, la situación puede resumirse de la forma siguiente: desde el comienzo del decenio de 1950, se ha duplicado el porcentaje del PNB destinado a gastos de enseñanza. En 1955, los países industrializados destinaban del 2 al 4 por 100 de su producto nacional bruto a la enseñanza. En 1965, ese porcentaje pasó a ser del 4 al 6 por 100, y en 1970 es probable que sea del 6 al 7 por 100. Es probable que los países industrializados puedan alcanzar esas cifras, a condición de que sus economías sigan siendo prósperas.

La situación de los países en vías de desarrollo es diferente (algunos de ellos dedican más del 4 por 100 del producto nacional bruto a la enseñanza, lo que puede representar hasta un 6 por 100 del producto monetario en regiones de fuerte autoconsumo). Y si se tiene en cuenta el conjunto de los gastos realizados por esos países en el sector social, se aprecia la amplitud del esfuerzo llevado a cabo: esos gastos absorben del 20 al 50 por 100 del presupuesto del Estado. Se comprende que a los encargados de la enseñanza les será cada vez más difícil obtener una parte, cada vez mayor, de los recursos presupuestarios del Estado.

b) No es posible aumentar indefinidamente la parte de la renta nacional destinada a la enseñanza. Para ello haría falta que la renta nacional aumentara también. Por desgracia, su crecimiento en los países en vías de desarrollo durante el último decenio está bastante lejos de responder a los objetivos y a las previsiones. El incremento anual de 5 por 100 del producto nacional bruto, objetivo del decenio de desarrollo, no se ha alcanzado hasta ahora. El porcentaje medio para 54 países, donde vive el 87 por 100 de la población del tercer mundo, fue de 4,5 por 100

durante el período comprendido entre 1960 y 1965; y en 15 de dichos países alcanzó apenas un 2,7 por 100. Además, el aumento de la renta nacional queda, a menudo, neutralizado por el incremento demográfico.

c) En este punto, se piensa naturalmente en la ayuda que podrían prestar los más ricos a los más pobres; las más altas autoridades temporales y espirituales han dicho ya todo lo que podía decirse a este respecto. Pero se comprueba que el objetivo fijado para el decenio del desarrollo—inversión del 1 por 100 del producto nacional bruto de los países industriales en favor de los países en vías de desarrollo—no se ha alcanzado; en 1966, las inversiones a largo plazo no han pasado de 0,62 por 100.

d) Mientras tanto, en los países en vías de desarrollo el servicio de la deuda se agrava; las fluctuaciones en los precios de los productos primarios crean una inestabilidad crónica y las condiciones de los intercambios tienden a empeorar⁶¹. Perder la esperanza sería un crimen; pero en esas condiciones sería vano confiar en un mejoramiento espectacular, a menos que se emprenda un esfuerzo muy superior al que se ha realizado hasta ahora.

C) LA EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS

En este punto, la única solución sería reducir los costos unitarios. Es poco probable que *en los sistemas de educación actuales* pueda conseguirse tal reducción. En la mayoría de los países de América latina, por ejemplo, entre 1958 y 1966, el aumento de gastos fue, según los países y grados de enseñanza, de dos a cinco veces superior al aumento del número de alumnos⁶². En realidad, la mayor parte de los gastos de educación son los sueldos; pero esos sueldos no siempre, pero sí en la mayoría de los casos, son ya insuficientes para poder contratar a un personal docente de calidad. La elevación ineludible del nivel profesional del personal docente y el ascenso por antigüedad de una masa

⁶¹ Véase la resolución aprobada por la Conferencia General de la Unesco en la XIV Reunión sobre la Contribución de la Unesco al logro de las finalidades y los objetivos del decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo; asimismo, R. Prebisch, *Vers une stratégie globale du développement*, Naciones Unidas, 1968.

⁶² Informe del seminario regional sobre Inversiones en Educación en América Latina, Santiago de Chile, diciembre de 1966.

de jóvenes profesores en el tercer mundo, la reducción indispensable de la proporción alumnos-profesor, hacen pensar que, en la mayoría de los casos, los gastos de personal seguirán aumentando en los próximos años y, con ellos, los costos unitarios.

3. LAS SOLUCIONES PREVISTAS. LAS DIFICULTADES DE REALIZACIÓN

Teniendo en cuenta que el número de alumnos ha de aumentar, y que los costos unitarios del sistema actual no disminuirán, y que, de momento, no se puede esperar un incremento espectacular de los recursos habituales, la única solución, desde el punto de vista de la expansión, reside en las mejoras capaces de acrecentar, en buena medida, el rendimiento de la enseñanza.

A) LAS INNOVACIONES

Son innumerables las mejoras de detalle posibles y necesarias; pero es de temer que, en la situación actual, esas modificaciones de detalle no sean suficientes. En la segunda y tercera sección de este documento, examinaremos las grandes posibilidades que se ofrecen hoy al educador; limitemonos aquí a citarlas:

- elaboración de programas mucho más asimilables para el niño, más coherentes, que respondan mejor a sus intereses y preocupaciones, y más adaptados a sus necesidades y a las del desarrollo socioeconómico;
- plena utilización de los medios que ofrece la tecnología moderna;
- mayor participación—individual o en grupo—de los alumnos en la enseñanza; adaptación del ritmo de enseñanza a las posibilidades de cada niño;
- integración de la escuela en un sistema más vasto que utilice todas las posibilidades de educación de la sociedad y permita una educación permanente del hombre.

B) LOS ESCOLLOS CON QUE TROPIEZAN LAS INNOVACIONES

a) En teoría, casi todo el mundo está de acuerdo en que los grandes cambios son inevitables, pero en la práctica cualquier innovación concreta tropieza con fuerte resistencia. La enseñanza es un terreno de tradiciones, y esas resistencias provienen de los medios más diversos, del personal docente, de los administradores, de los padres de los alumnos, de los estudiantes, de los grupos políticos, profesionales, religiosos y culturales. En su respuesta al cuestionario del CIEP, varios países señalan que las *resistencias sociopsicológicas* a las reformas constituyen el problema número uno; más quizá que las limitaciones financieras.

b) Además, el *sistema administrativo* en su forma actual se presta poco a las reformas; frena o desvirtúa, por decirlo así, automáticamente, las innovaciones que está encargado de poner en práctica. El *sistema de financiamiento* actual tiende más a ejercer una acción de control que a fomentar la ejecución; favorece la continuación más que el cambio. Varios países han manifestado también que las *orientaciones gubernamentales* no son siempre suficientemente claras y constantes; los objetivos son a menudo imprecisos, demasiado numerosos y, a veces, contradictorios.

c) Por último, las innovaciones no se improvisan; requieren detenidas investigaciones previas y una experimentación escrupulosa, e implican un sistema de aplicación minucioso. Las reformas decididas sin ser estudiadas están condenadas al fracaso: muchos son los que piensan que un gran número de innovaciones están hoy día comprometidas porque, de hecho, no han sido nunca seriamente experimentadas.

d) Todo esto nos conduce a la necesidad de planificar. Planificar no es sólo preparar un plan. Es también incluir en él los elementos que permitirán realizarlo: asociando al personal docente y a los sectores más diversos de la sociedad a la preparación del plan, modernizando las estructuras de la administración y del financiamiento, atribuyendo a la investigación y a la experimentación mucha más importancia de la que se les da hoy.

4. EL PLANEAMIENTO, SUS PROBLEMAS, SU PROPIO PLANEAMIENTO

A) Pero el planeamiento—cada vez más indispensable para resolver racionalmente, con menos gastos y más rápidamente, el conjunto inmenso y extraordinariamente complejo de los problemas de la educación—también tiene sus problemas.

Son, ante todo, problemas de carácter técnico y metodológico. Los datos de que disponemos son demasiado incompletos e imprecisos. Se ha de realizar, pues, una labor eficaz en lo que toca a las estadísticas, tanto en la teoría (selección de los datos necesarios) como en la práctica (recopilación y análisis de datos). Los métodos de previsión de las necesidades de mano de obra, y de su adaptación a la educación, deben ser más precisos y más sencillos. En materia de evaluación—sin la cual es imposible apreciar el rendimiento comparado de diferentes soluciones—todo está por hacer; de momento, nuestra metodología en este punto es inexistente.

Pero no basta con disponer de herramientas; hacen falta obreros que sepan manejarlas. La planificación exige especialistas perfectamente preparados; los semiespecialistas serían más peligrosos que útiles; los especialistas deben formarse o perfeccionarse; el programa de formación es largo y ha de ser cuidadosamente planificado.

Después de diez años de experiencia generalizada en el mundo entero, la planificación se presenta, pues, como un asunto mucho más complicado que lo que había parecido al principio. Sabemos actualmente que no es posible lanzarse a planificar de la noche a la mañana, y que el planeamiento es una operación que debe ser, a su vez, planificada.

B) Existen métodos de planeamiento de la planificación; son, por ejemplo, las técnicas de análisis operativo (PERT, CPM, etc.), a las cuales se alude en la 3.^a Sección de este documento. Pero más aún que tales métodos lo que hace falta quizá, como punto de partida, es una cierta *disposición de espíritu* a la vez *intelectual* y *moral*: que los detalles no hagan perder de vista el problema en su conjunto; tener siempre presente el objetivo final que se desea alcanzar; resolución de no esquivar los problemas difíciles y de no atenuar las soluciones que puedan desagradar; vo-



luntad de llevar a cabo las decisiones; aptitud para descubrir las dificultades esenciales y adelantar, paso a paso, en la solución de un problema; imaginación, pero también realismo.

Esta definición es probablemente incompleta y falsa en parte, sin duda; pero si fuera preciso indicar un primer paso en la marcha del planeamiento, ¿no sería acaso una actitud de esta índole la que habría que tratar de alentar?

Desde 1959 las conferencias regionales han lanzado el concepto del planeamiento de la educación. La Conferencia Internacional de 1968 podría tal vez dar impulso a las actitudes fundamentales, de las cuales depende la realidad del planeamiento.

SEGUNDA PARTE

*CRITERIOS DIVERSOS
PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION
Y SUS OBJETIVOS*

(Punto 7 del Orden del día provisional)

En esta segunda parte se examinan de nuevo sistemáticamente los principales problemas relativos a la elaboración del plan y se exponen, sobre cada cuestión, los actuales *conocimientos y opiniones*.

En primer lugar, se estudian la *definición de los objetivos de la educación*, su importancia y las dificultades del caso.

A continuación se examinan los procedimientos para establecer un *diagnóstico* de la situación nacional, tanto desde el punto de vista de la educación como desde el punto de vista económico, social y cultural.

Luego se analizan los diferentes aspectos de la preparación del plan: *métodos para determinar la matrícula* en los diferentes niveles de la educación y *su distribución* por ramas de enseñanza; integración en el plan del *rendimiento, contenido, métodos y estructuras*; reforma general del sistema docente (posibilidades de introducir innovaciones y otros sistemas que no sean los de la educación escolar tradicional, *movilización de todos los recursos* de la sociedad para una educación permanente).

Por último, se consideran la utilidad y las posibilidades de aplicar *pautas de estrategia* para la educación, correspondientes a los diferentes niveles y géneros de desarrollo.

En toda la preparación del plan ha de intervenir *la investigación*; con todo, en un capítulo final se tratará más especialmente de determinar el *orden de prioridad de las investigaciones*, la *organización de la investigación* y la *relación* entre el planeamiento de la educación y las demás disciplinas.

I. DEFINICION DE LOS OBJETIVOS Y DETERMINACION DE LA POLITICA DE EDUCACION

Todo plan es un método racional para lograr un objetivo. No puede haber plan sin objetivos definidos previamente con claridad; eso parece evidente; sin embargo, la experiencia demuestra que es particularmente difícil fijar los objetivos de la acción docente. La educación, en efecto, influye poderosamente en el porvenir de la sociedad; las opiniones difieren considerablemente sobre la importancia relativa de cada finalidad particular—económica, social, política, cultural, moral—y respecto de cada una de ellas, sobre la orientación más conveniente.

En realidad, con demasiada frecuencia se empieza a planear la educación sin haber determinado rigurosamente las finalidades pertinentes. La falta de objetivos, o unos objetivos demasiado imprecisos o poco coherentes, pueden tener consecuencias graves. Se corre el riesgo de que el plan se limite a objetivos puramente cuantitativos (aumento del índice de escolarización) y, por tanto, de que, en vez de preparar el porvenir, se perpetúe la situación existente, que no es forzosamente buena. Puede ocurrir también que los técnicos, porque no reciben instrucciones claras, se acostumbren a fijar por sí mismos los objetivos, y entonces el plan puede transformarse en el instrumento de una tiranía tecnocrática que es la «antítesis de la educación»¹.

Fijar los objetivos es, pues, el primer paso del planeamiento, sin el cual no se podría seguir adelante. Conviene subrayar la importancia de este problema preliminar y, antes de examinar las cuestiones de estrategia y de método, exponer los principios que han de regir la definición de los objetivos y su aplicación. La noción misma de objetivo no es simple. Por una parte, hay los objetivos internos del propio desarrollo de la educación y, por otra, la finalidad externa de la labor docente que supone, por ejemplo, la in-

¹ R. Maheu, en *International conference on the world crisis in education*, principal adresse (and) summary report, Williamsburg, 1967, pág. 18. (Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación.)

tegración del plan de educación en el plan general, económico y social. Ciertos objetivos pueden traducirse en cifras (índice de escolarización en los diferentes niveles, rendimiento mínimo, costos máximos); otros, en cambio, son difíciles de cuantificar, es decir, no se pueden expresar en cifras (adaptación de los programas al desarrollo, enaltecimiento de la persona humana, comprensión internacional). Algunos objetivos son temporales, otros permanentes o a muy largo plazo. Sin embargo, estas diferentes finalidades y objetivos no pueden dissociarse: son interdependientes y es necesario distinguirlos y al propio tiempo coordinarlos. Si bien la definición detallada de los objetivos del plan incumbe en gran parte a los técnicos, la orientación general de la educación interesa a toda la comunidad nacional, inclusive diremos a la comunidad humana; la función de definirlos se sitúa, pues, a niveles muy distintos, que, con frecuencia, se entrelazan.

A fin de elucidar los problemas relativos a la determinación de los objetivos y establecer, por lo menos, unas bases para un lenguaje común, examinaremos sucesivamente:

- el campo que abarca la definición de las finalidades y objetivos;
- los niveles de autoridad que intervienen;
- los tipos de previsión, su alcance y la integración de los objetivos a breve, medio, largo y muy largo plazo.

1. CAMPO QUE ABARCA LA DEFINICIÓN DE LAS FINALIDADES Y OBJETIVOS

Puesto que la educación interesa a todos los sectores de la actividad humana, sus objetivos se sitúan en esferas muy diversas, ninguna de las cuales puede omitirse.

a) En el curso del tiempo se ha insistido sucesivamente en diferentes aspectos:

i) Durante mucho tiempo, las finalidades de la educación han sido esencialmente de orden moral, social, patriótico e ideológico. Aun hoy, si examinamos los pasajes de las constituciones nacionales o las declaraciones oficiales que tratan de la educación, vemos que todavía se insiste en estas finalidades tradicionales. En las respuestas de los

Estados miembros de la Unesco al cuestionario para preparar el V volumen de «L'Éducation dans le monde-World Survey of Education», se encuentran, por ejemplo, frecuentes referencias a «la formación del carácter de las niños», «el desarrollo del sentido del deber», «la integración del niño en la comunidad», «la renovación de los valores culturales africanos», «el desarrollo del idioma y de la cultura árabe», «el amor a la patria», «el sentimiento de patriotismo», «la formación moral y cristiana», «la apreciación de los valores cristianos», «la adquisición de una concepción marxista leninista del mundo», «el espíritu de la moral y de los principios socialistas», «la salvaguardia y el refuerzo del sistema democrático», etc.

ii) En la segunda etapa, en la práctica si no en la teoría, se insistió en la formación intelectual (principalmente literaria, después científica). Del alfabeto a la erudición, el conocimiento tendía a veces a aparecer como un fin en sí mismo.

iii) Más recientemente se puso de manifiesto una reacción contra la enseñanza puramente teórica. Actualmente se tiende a relacionar la educación con el desarrollo general, de manera que la formación prepare para el empleo, la vida económica en conjunto, la empresa cooperativa, una participación en las prácticas de la democracia. En general, el planeamiento de la educación refleja esta voluntad de adaptar la educación al desarrollo económico y social.

iv) Por otra parte, la función asignada a la educación en relación con los valores sociales tiende a transformarse; considerada durante mucho tiempo como el medio de transmitir el patrimonio cultural y el sistema vigente de valores y de mantener las estructuras de una sociedad, la educación se concibe cada vez más como un factor de cambio, de renovación e incluso de modificación radical de valores.

v) Al propio tiempo, la idea de que la educación ha de ser un instrumento de comprensión internacional y de paz se ha afirmado cada vez más, y los Estados miembros de la Naciones Unidas y de la Unesco han suscrito solemnes compromisos en ese sentido.

b) Parece evidente que los objetivos más recientes no deben sustituir a los más antiguos ni añadirse a ellos con una larga lista sin un orden de prioridad.

Puede ocurrir, evidentemente, que sea necesario dar una nueva definición a las antiguas finalidades en relación con

la situación actual: la moral normativa, por ejemplo, puede ceder el paso en parte a prácticas pedagógicas más concretas con miras al equilibrio emocional, a las relaciones con los demás, a la adaptación a nuevas estructuras familiares y sociales, al sentimiento claro del lugar que corresponde al hombre en el universo; la acumulación de conocimientos puede sustituirse con la formación del razonamiento, de un sentido crítico, de la imaginación, del gusto. Puede ocurrir también que antiguos objetivos, a veces inscritos en la Constitución nacional, aparezcan como anticuados y no correspondan ya ni a las realidades ni a las necesidades; en este caso, convendría abandonarlos, y si fuese necesario, modificar los textos constitucionales a fin de establecer la necesaria coherencia entre la legislación y la acción.

Lo esencial es, ante todo, examinar la correlación entre los diferentes objetivos y la forma en que se apoyan recíprocamente. Hay que procurar su integración. Es interesante observar que existe actualmente una tendencia a conciliar los objetivos de carácter práctico y los objetivos morales, los objetivos llamados económicos y los objetivos llamados educativos, como aspectos complementarios entre sí de un desarrollo humano que es, a la vez, desarrollo del individuo y del ciudadano, del carácter y de la inteligencia, del saber teórico y del saber práctico.

i) La contraposición entre la formación general y la preparación profesional aparece cada vez más como una vana querrela verbal. En efecto, aparte de los conocimientos de base (leer, escribir, contar) necesarios en cualquier ocupación moderna, es, sin duda, evidente que una educación general de trabajo, la adquisición de hábitos de orden y de exactitud, una actitud racional y crítica, una imaginación tecnológica y económica, el sentimiento del trabajo en equipo, etc., tienen tanta o más importancia para el ejercicio de un empleo que la adquisición de los conocimientos y las habilidades propias a este empleo. Por otra parte, el repaso de conocimientos y las readaptaciones que exige la aceleración del progreso tecnológico requieren una firme formación general de base. ¿Y acaso no es evidente también que una educación general que omitiese el trabajo práctico no sería verdaderamente general y que la agricultura o la artesanía pueden ser excelentes instrumentos pedagógicos?

ii) ¿Cabe ir más lejos? La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por todos los Estados miem-

bros de las Naciones Unidas, proclama, por ejemplo, que «la educación... favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz» (art. 26.2). Es indudable que la educación puede, si ello se procura sinceramente y en forma activa, contribuir con gran eficacia a la comprensión internacional: esta comprensión puede moderar la carrera de armamentos; y la disminución de los gastos destinados a armamentos es —muchos ejemplos contemporáneos lo demuestran— uno de los caminos más cortos hacia el desarrollo económico. En estas condiciones, ¿una educación para la paz no sería, prácticamente, una contribución al desarrollo análoga, por ejemplo, a la formación profesional?

c) Por último, es preciso examinar los objetivos particulares de la educación: escolaridad obligatoria, gratuidad, extensión del período escolar, igualdad de acceso, etc. Estos objetivos son, en rigor, medios; sin embargo, se los suele considerar como finalidades y no es extraño verlos figurar incluso en declaraciones oficiales bajo el epígrafe de «finalidades» de la educación. Aunque sean de carácter interno, no dejan de estar en relación con los objetivos externos: es difícil concebir, por ejemplo, una formación democrática sin la escuela para todos.

2. AUTORIDADES A LAS QUE CORRESPONDE DEFINIR LAS FINALIDADES Y OBJETIVOS

a) Teóricamente, un instrumento jurídico fija los objetivos o determina las autoridades que han de fijarlos internacionalmente o en el ámbito nacional. He aquí algunos ejemplos:

- la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó los derechos humanos a la educación y los objetivos generales de la educación (art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) ²;

² Véase también el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y el artículo 9 de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967).

- la Conferencia General de la Unesco aprobó, en su 11.^a reunión, una Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza que ha sido ratificada por un cierto número de Estados miembros en los cuales tiene, por consiguiente, fuerza de ley;
- la Conferencia General de la Unesco, la Conferencia Internacional de Instrucción Pública y las conferencias regionales aprueban recomendaciones que, sin tener fuerza de ley, han de servir de orientación (bibliografía: *Recomendaciones de las Conferencias Internacionales de Instrucción Pública, 1934-1960*. OIE, publicación núm. 221);
- las Constituciones de la mayor parte de los Estados indican los objetivos de la educación nacional y proclaman un cierto número de principios (obligatoriedad, gratuidad, etc.);
- la Constitución fija cuáles son las autoridades, ejecutivas o legislativas, calificadas para proponer, aprobar, y proclamar las leyes, decretos y reglamentos sobre la estructura de la educación, el presupuesto de educación, los programas escolares y la condición jurídica y social del personal;
- los planes de desarrollo general indican el lugar que corresponde a la educación y los objetivos que ha de alcanzar para contribuir al desarrollo económico.

b) En la realidad, las cosas no son tan simples. En primer lugar, hay a menudo un verdadero abismo entre los fines proclamados y los objetivos que en la práctica se persiguen³. En cualquier caso, los objetivos proclamados tienen siempre un carácter muy general; exigen una interpretación y, según esta interpretación, las decisiones y los resultados pueden variar considerablemente. Para los diferentes objetivos propios de la educación hay que establecer un orden de prioridad en relación también con otros sectores. Las Constituciones indican, naturalmente, la autoridad que decide oficialmente en última instancia; pero, en realidad, los especialistas de las oficinas de planeamiento de la educación tienen siempre una influencia considerable y esta

³ Anísio S. Teixeira, *Valores reales y profesados en política educativa*, documento presentado a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, Santiago, 1962.

influencia es tanto mayor cuanto que los problemas son más técnicos y están menos al alcance de los que no son especialistas. Si no existen un plan general de desarrollo y una política precisa de educación, los especialistas pueden caer en la tentación de sustituir a la sociedad, de fijar a su arbitrio los objetivos del plan y de persuadir luego a los poderes públicos a que ratifiquen sus propuestas.

Ello puede crear una situación muy grave que corre el riesgo de desacreditar el planeamiento. Un individuo o un grupo de individuos—por muy competentes y bien intencionados que sean—no pueden conocer y comprender todo lo que una sociedad significa; sus razonamientos no pueden sustituir a la conciencia y a la voluntad generales. Aunque los objetivos fijados por ellos fueran los mejores—lo que es muy dudoso—, lo más probable es que resulte difícil aplicar el plan elaborado a partir de esos objetivos, pues podría ocurrir que los poderes públicos se negasen a prestar el apoyo necesario para llevar a cabo satisfactoriamente un plan que les habría sido, cabe decir, impuesto; el personal docente y la sociedad no participarían nunca activamente en este plan, que no les parecería propio.

c) La participación de todas las autoridades responsables y de toda la sociedad en la determinación de las finalidades y los objetivos del plan de educación, no es nada fácil; *la consulta es en este sentido una operación principal que debe organizarse con sumo cuidado.*

i) He aquí algunos de los medios y organismos de consulta que pueden establecerse:

- seminarios de información para el personal administrativo de educación, tanto provincial como nacional;
- comisiones de enlace entre el Ministerio de Educación, los demás Ministerios interesados (principalmente el del plan), la Universidad y las diversas organizaciones competentes (enseñanza privada, sindicatos, asociaciones de padres de alumnos);
- reuniones de especialistas (pedagogos, economistas, sociólogos, técnicos, etc.);
- comités provinciales y locales de los que formen parte miembros del personal docente, administradores, padres de alumnos, estudiantes, representantes de los diferentes sectores económicos y culturales;
- encuestas en relación con el personal docente; confe-

rencias de información y organización de debates para el personal docente;

- campañas de información por medio de la prensa, la radio y la televisión para suscitar la atención del público en general respecto de los problemas de educación; la prensa, la radio y la televisión pueden utilizarse, además, para divulgar y comentar el resultado de las consultas y mantener las relaciones entre los comités nacionales y provinciales ⁴;

ii) La organización de esta consulta nacional exige:

- tiempo (por lo menos seis meses): ha de prepararse un calendario;
- personal (para seguir las reuniones de las comisiones, dirigir los seminarios, visitar la provincia, preparar los cuestionarios, examinar los resultados obtenidos);
- un presupuesto (gastos de personal, gastos de impresión y de envío, gastos de viajes y, si es necesario, contratación de un experto);
- el interés activo de las autoridades; sólo el ministro de Educación y el Jefe del Gobierno pueden dirigir eficazmente esta campaña.

Esta movilización para definir las finalidades y los objetivos de la educación es en sí misma un progreso educativo considerable. Al obligarse a sí misma a reflexionar sobre la educación, la sociedad se educa y adquiere un conocimiento cabal de los problemas relativos a su desarrollo general, no sólo económico, sino también social, cultural y humano. Esto nos lleva a reconocer una verdad, que con excesiva fre-

⁴ El preámbulo del tercer plan quinquenal de la India subraya netamente la importancia de la cooperación del público en la preparación del plan: «Los planes de desarrollo reflejan los cambios que se producen en la estructura económica y social del país, así como la tendencia de esta estructura, que ha de ser aceptada y reforzada. En una democracia, el ritmo de la evolución depende en gran parte del mayor interés y de la comprensión del pueblo y de que una gran parte de éste adquiera un espíritu más científico. Por tanto, además de los objetivos económicos y sociales, los aspectos docentes del plan son muy importantes. Les da más importancia la amplia participación de las organizaciones que representan a todos los sectores de opinión, así como de las universidades e instituciones docentes y de los organismos de trabajo social voluntario en la preparación y ejecución del plan y en todo lo que se refiere al planeamiento.»

cuencia se omite; la educación debe empezar por la educación y en primer lugar por la de los educadores, los administradores y todos los que se ocupan de ella, inclusive los electores.

El tiempo y el esfuerzo consagrados a la reflexión se recuperan, por otra parte, con creces:

- definir debidamente el plan significa realizar ya la mitad del trabajo de elaboración; el orden de prioridad se revela después, puede decirse, por sí mismo; cuando los objetivos del sistema docente coinciden perfectamente con los de la sociedad, el «rendimiento interno» de la educación se confunde con la llamada «productividad externa»;
- los organismos de consulta establecidos para determinar los objetivos servirán después, cuando se trate de revisar las hipótesis del plan, preparar los programas, discutir la pauta escolar, etc.;
- la comprensión y la adhesión de todos los encargados de la ejecución del plan y de todos los interesados facilitará considerablemente la realización del plan; ninguna medida de coordinación administrativa puede reemplazar una óptica y una voluntad comunes;
- la evaluación de la «productividad» de la educación es imposible si no se han definido previamente los objetivos.

d) No se reduce en esa forma la función del especialista en planeamiento de la educación, sino que se la modifica. El especialista está encargado principalmente de:

- señalar a las autoridades competentes el peligro de emprender un planeamiento sin haber definido claramente los objetivos que se persiguen; indicar los puntos críticos, pero abteniéndose de fijar por sí mismo las finalidades y los objetivos que no son del dominio de la técnica pura;
- explicar a las autoridades responsables las repercusiones y las consecuencias que pueden tener los diferentes objetivos y opciones en materia financiera, económica, social, cultural y de educación;
- organizar, llevar a cabo y examinar los resultados de la consulta nacional sobre los objetivos del plan de educación.

3. TIPOS DE PREVISIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS OBJETIVOS CORRESPONDIENTES

Hemos escogido los términos de «estudio prospectivo», «planeamiento» y «programación» para distinguir tipos y niveles diferentes de previsión, más bien que las expresiones «previsión a largo plazo», «previsión a plazo medio», «previsión a corto plazo», que confunden estos tipos y niveles al aplicarles vocablos similares sin aportar por lo demás una precisión mayor en lo que se refiere al tiempo abarcado.

A) *El estudio prospectivo* consiste en imaginar racionalmente los problemas, las situaciones y las necesidades probables a muy largo plazo (veinte, treinta años y más); en este caso es imposible precisar cantidades y no cabe prever costos exactos ni calendarios. No hay que confundir estudio prospectivo con planeamiento. Con la prospectiva no se pretende establecer planes para el año 2000; es un método de estudio de perspectivas lejanas en las cuales se inscribirán los planes sucesivos ⁵.

⁵ En 1962, H. G. Wells recomendaba que los estudios históricos, económicos y sociales se orientasen hacia las condiciones que prevalecerían en el porvenir; sin embargo, sólo después de la segunda guerra mundial se desarrolló la técnica de la «prospectiva» o «arte de la conjetura» (B. de Jouvenel). En los Estados Unidos, la Rand Corporation, la Comisión del año 2000, TEMPO, el Hudson Institute, etc., se consagran al estudio del porvenir. En Francia, Gaston Berger fundó en 1957 el Centre International de Prospective. Bertrand de Jouvenel anima, desde 1961, el grupo «Futuribles», subvencionado por la Fundación Ford. En la URSS, Vassiliev y Gonschev han analizado en *La vida en el siglo XXI* las opiniones de veintinueve científicos y eruditos soviéticos sobre el tiempo futuro. La Fundación Europea ha emprendido, en Amsterdam, un estudio de cinco años sobre la educación en el siglo XXI.

La técnica de base de la «prospectiva» es la «simulación»; para «simular» el porvenir, la «prospectiva» utiliza ampliamente todas las posibilidades que ofrecen los modelos econométricos y las nuevas máquinas calculadoras; también recurre a la confrontación de opiniones de diversos especialistas (economistas, sociólogos, técnicos, filósofos, representantes de diferentes sectores de interés) mediante continuas encuestas (Técnica Delphi, de la Rand Corporation), «juegos» que son una especie de grandes maniobras del porvenir («Juego», de Olaf Helmer), de parlamentos futuros (*Forum prévisionnel*, de B. de Jouvenel).

TRABAJOS RECIENTES: Helmer, O.: *The Use of the Delphi technique in problems of educational innovation*, Rand Corporation, 1966; Haydon, B.: *The year 2000*, Rand Corporation, 1967; Jouvenel, B. de: *L'art de la conjecture*, París, 1964; *Futuribles*: Serie de estudios publicados por la SEDEIS desde 1961.

Muchos especialistas desaprueban la idea misma de «prospectiva». Hay que comprender que con la «prospectiva» no se pretende predecir el porvenir sino sólo reducir el margen de incertidumbre y distinguir, entre las futuras condiciones posibles, las más probables o las menos improbables. Esta previsión—en francés algunos prefieren el término *prévoyance*—permite aumentar las posibilidades de lograr en el porvenir condiciones deseables y disminuir las que se creen condiciones desfavorables. Lo que ha de ocurrir en el porvenir no es, en efecto, inevitable; puede «dominarse» a condición de preverlo razonablemente y de «construirlo». Los planes a breve plazo, por ejemplo, pueden contribuir mucho a modificar las bases de las condiciones futuras más lejanas.

El estudio prospectivo es particularmente conveniente en la esfera de la educación. Los efectos de la educación son muy lentos; cabe afirmar que las escuelas de hoy forman los hombres del año 2000; podría añadirse que en las escuelas normales se forman los maestros que a su vez formarán a los hombres del año 2030. Es difícil ya, indudablemente, prever cuáles serán las necesidades de mano de obra dentro de veinte años y determinar, por consiguiente, los objetivos de la educación en función de esas necesidades; pero podemos tener desde ahora una idea del tipo de hombre que deseáramos que se produjese en las próximas generaciones y tomar las disposiciones apropiadas en ese sentido. Y por lo que se refiere a la mano de obra en sí, nuestra incertidumbre respecto de las necesidades futuras debería, sin duda, incitarnos a multiplicar las posibilidades de adaptación y a introducir la flexibilidad en todo el sistema docente.

Algunos objetan, sin embargo, que debido a la introducción de nuevos medios (la televisión por ejemplo), las condiciones de la educación pueden ser totalmente distintas dentro de treinta años de lo que son hoy y que es ilusorio tratar de prever; lo único que sabemos es que se producirán grandes cambios. Incluso en este caso, la perspectiva de cambio es ya en sí misma una información muy valiosa. Debería inducirnos a evitar una acción demasiado definitiva a corto o medio plazo que podría comprometer el porvenir. Dejar abiertos los caminos hacia el porvenir es también una manera de prepararlo.

B) El *planeamiento* propiamente dicho, respecto del

cual el «estudio prospectivo representa en cierto modo un telón de fondo, es decir, una referencia básica general, es un medio de actuar directamente sobre los acontecimientos de un porvenir próximo. Por una parte, supone decisiones coherentes respecto de un conjunto de problemas: requiere, por consiguiente, que se establezca un orden de prioridad y se tengan en cuenta las relaciones entre diversos proyectos o grupos de proyectos; la materia que abarca es extensa y compleja (planeamiento integral de la educación en todos los niveles y en todas sus formas en el contexto del desarrollo general). Por otra parte, exige un cálculo de gastos y un calendario preciso. No es forzoso traducir en cantidades los objetivos del planeamiento. El planeamiento no se reduce a cuestiones de matrícula, de construcción y de equipo, y puede planearse, por ejemplo, una reforma de los programas que, por su carácter, no puede traducirse en cifras: en cambio, pueden traducirse en cifras sus consecuencias (maestros que tendrán que seguir cursos de repaso, nuevos manuales, equipo suplementario, modificación de locales, costo de esas operaciones, calendario de la reforma). Por el hecho de que abarca una serie de problemas complejos, el planeamiento ha de extenderse a un período más o menos largo. Es difícil concebir un plan integral de educación de una duración inferior de cuatro o cinco años, que suele ser la duración de los planes generales de desarrollo; sin embargo, por otra parte, los requisitos de un cálculo de los gastos y de un calendario excluyen una duración excesiva, pues en ese caso sería difícil, cuando menos actualmente, establecerlos con precisión para un período de más de diez años.

C) El campo de acción de la *programación* es más reducido; una programación se refiere a uno de los aspectos del plan general de educación (carta escolar, reforma de la enseñanza secundaria, cursos de repaso para los maestros, orientación) o persigue uno de sus objetivos (igualdad de acceso de la mujer a la educación, adaptación de la enseñanza al ambiente rural, adaptación de la enseñanza técnica a tal o cual desarrollo industrial, etc.). Por tanto, la programación se refiere a una parte del plan; mientras el plan tiene un carácter de política general, la programación es concretamente de orden ejecutivo; sus objetivos, pues, se fijan con más detalle, mayor precisión y a menudo se traducen en cantidades. Como la programación interesa a una

fase determinada del plan, es raro que abarque un largo plazo ⁶.

La programación, a su vez, se divide en proyectos; la construcción de una serie de escuelas, la instalación de un circuito cerrado de televisión, la preparación de un manual, la educación de la población adulta en zonas de próxima industrialización, son proyectos. El proyecto está netamente limitado en el tiempo y se refiere a una operación precisa que, por consiguiente, no debe, en principio, repetirse ⁷.

D) Estudio prospectivo, planeamiento y programación son aspectos diversos del mismo proceso de pensamiento y de acción; ninguno de estos tres aspectos puede aislarse; cada uno depende de los otros dos que lo completan ⁸.

a) El plan de conjunto de la educación sería letra muerta si no se prolongase y detallase en forma de programas y de proyectos; la programación es la ejecución del plan.

Sin embargo, el plan propiamente dicho, si no se quiere correr el riesgo de comprometer gravemente el porvenir te-

⁶ No hay una delimitación absoluta entre plan y programación por una parte y programación y proyecto por otra; estas palabras se utilizan a menudo en un sentido bastante parecido. Además, los límites entre el planeamiento y la programación no se han fijado de modo absoluto; cabe discutir si un proyecto de expansión de la enseñanza primaria es materia de planeamiento o de programación.

⁷ Programas y proyectos se prestan particularmente a las nuevas técnicas de administración: presupuesto programado, PERT, etc. (véase la tercera parte).

⁸ Un ejemplo, el de la URSS: La URSS tiene una cierta concepción del desarrollo de la humanidad, en virtud de la cual el Gobierno, a fin de lograr ciertos objetivos determinados y en previsión de la evolución probable de la situación, establece planes a largo plazo (veinte años), distribuidos en planes a medio plazo (cinco años), que, a su vez, se revisan, generalmente, en planes a corto plazo (un año). El plan general de la Unión se divide, a su vez, en otros tantos planes como repúblicas forman parte de la Unión. El plan tiene en cuenta el conjunto del desarrollo de la educación en relación con el desarrollo económico y social; tiene un carácter de política general. Se divide en programas que se refieren cada uno a un determinado aspecto del desarrollo de la educación (ejemplos: implantación razonable de nuevas construcciones escolares, reagrupamiento de establecimientos, transporte de estudiantes, etc.; o bien adaptación del contenido de la educación a las necesidades de la economía). El programa tiene un aspecto más bien ejecutivo que político. Se divide, a su vez, en proyectos (ejemplos: construcción de una escuela técnica en una ciudad determinada, o bien adaptación del contenido de la educación a una rama particular de la industria química).

niendo en cuenta tan sólo las preocupaciones más inmediatas, ha de situarse en perspectivas más amplias; descartar la previsión de un porvenir lejano y no tomar decisiones, aunque sean de carácter muy general, en relación con este porvenir significaría abandonarse a los azares de la evolución.

b) Los objetivos que el estudio prospectivo, el planeamiento y la programación permiten fijar y exigen, se sitúan a diferentes niveles: ello les da un carácter diferente:

La prospectiva excluye los objetivos cuantitativos; permite sólo:

- tomar disposiciones de carácter general para remediar ciertos riesgos posibles (ejemplo: aumento grave de los desequilibrios emocionales) o para responder a ciertas situaciones probables (ejemplos: expansión del sector moderno de la producción, generalización del empleo de la mano de obra femenina);
- evitar que se siga un camino sin posibilidad de cambiarlo (si se trata, por ejemplo, de generalizar ciertas nuevas técnicas de enseñanza);
- adoptar una estrategia para lograr, en las condiciones que regirán probablemente más adelante, los objetivos educativos más generales de la nación (formación del ciudadano, mantenimiento de los valores morales, principios religiosos, vitalidad de la cultura nacional, etcétera) o de la humanidad (propio desarrollo del ser humano, comprensión internacional, paz, etc.).

El planeamiento es un dominio mixto. Hay que tomar necesariamente grandes opciones: en materia de política financiera (porcentaje del presupuesto que se atribuye a la educación), de política del desarrollo (distribución de la matrícula en diversos niveles y en diversas ramas de la enseñanza, distribución geográfica, adaptación de los programas escolares al desarrollo), de política pedagógica (estructura, métodos, tecnología) y de política docente general (duración de la enseñanza obligatoria, gratuidad, igualdad de oportunidades; enseñanza pública y privada; escuela mixta; creación de una enseñanza preescolar; educación especial, etc.). Sin embargo, una vez hecha la elección entre estas opciones es necesario proceder a un cálculo de los objetivos anuales y de los objetivos provinciales que es una cuestión de carácter técnico.

La programación exige unos objetivos que pueden traducirse en cifras precisas, con fechas fijas, costos exactamente calculados; estos objetivos representan sólo el detalle de las opciones más generales del plan; han de ser objeto de opciones de carácter técnico de las cuales, en principio, ha de excluirse la política.

c) Lógicamente debería irse del estudio prospectivo al planeamiento y del planeamiento a la programación, pasar de los objetivos más generales a las opciones a medio plazo y de las opciones a los objetivos. Un vaivén continuo es necesario entre los tres niveles de decisión.

II. ESTIMACION DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO Y DEL DESARROLLO EN LA ESFERA DE LA EDUCACION

Para establecer un plan y elegir una estrategia, no basta con definir los objetivos. No sólo es preciso saber a dónde quiere uno llegar; hay que saber también cuál es el punto de partida, en qué condiciones y con qué medios se parte.

Al tiempo que se determinan los objetivos, conviene, pues, hacer un análisis de la situación, de las tendencias y de las posibilidades existentes en dos esferas:

- i) La del desarrollo general socioeconómico y cultural.
- ii) La del desarrollo de la educación propiamente dicha.

I. ANÁLISIS O «DIAGNÓSTICO» DE LA SITUACIÓN EXISTENTE, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DESARROLLO GENERAL SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL

Para adaptar la educación al desarrollo general, es preciso conocer las necesidades del desarrollo. Lo ideal sería, pues, que el plan de educación fuera concebido y establecido al mismo tiempo que el plan general. Hasta ahora, sin embargo, el plan general—cuando lo hay—suele establecerse por separado y la parte que en él se refiere a la educación se reduce en el mejor de los casos, a prever las necesidades de mano de obra en el sector de la producción moderna o de determinados proyectos. Fuera de esto, la extensión de la

educación se considera más bien como un gasto y no como una inversión; el capítulo de educación no queda orgánicamente ligado con el resto del desarrollo; las diversas fórmulas econométricas que tienen por objeto indicar los coeficientes óptimos de escolarización sólo se utilizan *a posteriori*, más bien como justificativos que como elementos de decisión.

Por ello, incluso cuando existe un plan económico, se necesitan, a fin de establecer el plan de educación, diversos estudios sobre las previsiones de necesidades de mano de obra en general, el nivel y el contenido de la educación necesaria para cada tipo de empleo, las aptitudes generales que debe fomentar la enseñanza (educación para el consumo, para el ahorro, para participar en cooperativas, educación del ciudadano), la demanda social en lo que se refiere a la educación, etc.

Tanto para establecer a la vez un plan de desarrollo general y un plan relativo a la educación como para completar el plan general mediante determinados estudios sobre las necesidades en materia de educación, siempre es fundamental poseer los instrumentos adecuados para el análisis. Hay técnicas (estadísticas, cartográficas, etc.) que son bien conocidas y se aplican desde hace tiempo, pero que exigen un perfeccionamiento constante, y podrían utilizarse, por ejemplo, con gran provecho en la encuesta sobre el desarrollo de los métodos de la encuesta etnográfica⁹. Pero existe además una técnica de análisis relativamente nueva en la que es preciso detenerse un poco más: se trata de la tipología.

A) UTILIDAD DE LA TIPOLOGÍA

La tipología consiste en una clasificación de países, regiones, sociedades o culturas en grupos que presentan características semejantes y estructuras similares. La tipología tiene dos funciones distintas:

i) *Científicamente*, puede dar lugar a investigaciones comparativas sobre el desarrollo.

⁹ Véanse los documentos preparados por la CEA para la Conferencia sobre Planificación Africana, Addis Abeba, 1967; los estudios E/CN.14/CAP, 18, 22 y 24 sobre *Data Collection for project identification, Feasibility of social-economic data collection on the local and regional level in Africa in systematic project identification y Cartographical methods in assisting in project identification*.

ii) *Prácticamente*, cuando un país desea planificar su desarrollo, permite hacerse una idea general sobre su situación relativa. Desde luego, no existen dos países que sean exactamente de un mismo tipo; pero la tipología permite precisamente que cada uno de ellos perciba sus puntos de semejanza y sus diferencias con el tipo medio y haga así más fácilmente su propio análisis o estimación.

La tipología no indica la política o la estrategia que debe adoptarse; sólo es un instrumento de análisis y una ayuda para formular hipótesis de trabajo:

- *en la encuesta sobre la situación socioeconómica y cultural*, facilita un campo de investigación que permite evitar olvidos y enlazar mejor entre sí las observaciones de detalle;
- *para la preparación simultánea de los diversos capítulos del plan de desarrollo*, ofrece la posibilidad de formular una primera hipótesis muy general que facilite la integración de los diferentes sectores;
- *cuando no hay ni plan general ni encuesta sobre el desarrollo*, permite establecer un esquema sencillo que resuma la situación, las tendencias y las posibilidades de desarrollo del país. Este esquema permitirá, a su vez, a los especialistas del plan de educación tener constantemente en cuenta las necesidades más evidentes del desarrollo; por otra parte, ayudará a los no especialistas (los funcionarios del Ministerio de Educación, los de los otros ministerios interesados, el personal docente y el público en general) a percatarse de las exigencias del desarrollo y les predispondrá así a participar en la política necesaria de innovaciones en la esfera de la educación.

No hay pensamiento ni acción que no presupongan en cierta medida una clasificación. Cuando se habla, por ejemplo, de «países subdesarrollados», de «países en vías de desarrollo» y de «países desarrollados», o de «países africanos» y de «países asiáticos», se hace una clasificación, pero en términos muy poco precisos y, por ello, de escasa utilidad. La tipología es, sencillamente, una clasificación menos vaga, que por eso mismo puede ser más eficaz.

Las tipologías son ya numerosas. En algunas sólo se tienen en cuenta los factores económicos; en otras se añaden a ellos los factores socioculturales. Los factores pueden estar

o no cuantificados y, en las tipologías cuantificadas, los métodos de ponderación y de correlación son muy diversos ¹⁰.

B) LOS RIESGOS DE LA TIPOLOGÍA, SUS INSUFICIENCIAS ACTUALES Y SUS LÍMITES NATURALES

La tipología del desarrollo es uno de los aspectos del planeamiento que da origen a más discusiones, lo que sin duda es prueba de su importancia capital para el problema. Lejos de evitar el debate, hemos de procurar llevarlo hasta su conclusión.

a) *Los riesgos de la tipología.*

i) La mayor parte de las tipologías, y en especial las que atribuyen a cada país un índice compuesto único, parecen una *lista de premios del desarrollo*. Aunque en tales casos se trata del desarrollo económico y no se tienen en cuenta los valores culturales, los interesados no pueden por

¹⁰ Typologies d'après le PNB par habitant combiné éventuellement avec le taux de croissance démographique: Escott Reid, *The future of the World Bank. An Essay*, Washington, IBRD, sept. 1965; Ives Lacoste, *La géographie active*, Presses Universitaires de France, París, 1964. Tipologías con mayor número de indicadores cifrados: L. J. Leuret, *Dynamique concrète du développement*, Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrières, 1961; Brian J. L. Berry, *An introductory approach to the regionalisation of economic development*, en «Geography and economic development», publicado por Norton Ginsburg, Universidad de Chicago, 1960. Tipologías basadas en criterios históricos: W. W. Rostow, *Les étapes de la croissance économique*. Tipologías basadas en una clasificación «genética»: L. Lacoste, *Les pays sousdéveloppés*, Presses Universitaires de France, París. Tipologías basadas en el nivel global de instrucción: F. Harbison y C. A. Meyers, *Education, Manpower and Economic Growth*, McGraw-Hill Co., 1964. Tipologías basadas en el PNB por habitante combinado con otros indicadores, entre los cuales figuran indicadores relativos a la educación: Bruce M. Russett, *World Handbook of political and social indicators*, Yale University Press, 1964. Tipologías regionales: IEDES, *Perspectivas del desarrollo de la educación en diecinueve países latinoamericanos*, Unión Panamericana, 1963; *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, Unesco, 1962, tomo II, págs. 72-100; *Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina*, Santiago, 1962, pág. 51 y siguientes; IEDES, *Typologie socio-économique*, París, 1963; CEA, *Outlines and selected indicators of African development plans*, 1965; *Modèle de développement pour l'Asie*, Unesco, 1967; *An Asian Model of Educational development*, Unesco, 1966.

menos de reaccionar ante estas clasificaciones; así, por ejemplo, en la Conferencia de Abidján (1964), varios delegados pusieron en tela de juicio la exactitud de los datos y el valor de algunos de los criterios utilizados en la tipología que había sido sometida a la Conferencia ¹¹.

Estas reacciones son muy comprensibles porque los datos estadísticos son inciertos y raramente comparables y los métodos de clasificación todavía muy discutidos entre los especialistas.

ii) Los «retratos robot» permiten evitar las dificultades que presenta una clasificación de los países. Por otra parte, tienen la ventaja de ser más fácilmente comprensibles para los no especialistas y dar, desde un principio, una idea clara de cierto número de situaciones tipo. Sin embargo, presentan el inconveniente de tener demasiado en cuenta el juicio subjetivo y carecen del rigor científico introducido por la cuantificación. Desde luego, los etnógrafos utilizan desde hace tiempo, y con éxito, métodos de tipología cualitativa (escala de Guthman, etc.); pero cuando se trata de sociedades muy complejas (como lo son las sociedades modernas), no parece posible aumentar mucho la selectividad del método cualitativo. En efecto, para definir claramente un número considerable de categorías, es necesario precisar bastante la definición de las normas que, para cada criterio, corresponden a las categorías tipo. Parece difícil lograrlo sin recurrir a las cifras, pues de otro modo se condena uno a expresiones forzosamente vagas.

iii) Sin embargo, las tipologías cuantitativas no presentan menos dificultades. Cuando la tipología cuantitativa se reduce a un solo indicador, por ejemplo, el producto nacional bruto por habitante da por resultado un clasificación tan tosca que es absolutamente inutilizable en la práctica: las cifras del PNB son índice de desarrollo económico que no incluyen, por ejemplo, ninguna evaluación de los ingresos reales de quienes participan en la economía de subsistencia, no ponen de manifiesto en modo alguno las enormes diferencias económicas y culturales que pueden existir en un mismo país y, en general, se prestan muy mal para las comparaciones internacionales a causa de la incertidumbre de los cambios.

¹¹ *Rapport final* (UNESCO/ED/205, 31 de agosto de 1964), página 22.

Pero cuando se quiere introducir más indicadores numéricos, surgen otras dificultades. No se puede sumar sencillamente el ingreso nacional por habitante, el coeficiente de escolarización primaria, el número de kilómetros de vía férrea o el de automóviles, el porcentaje de mano de obra industrial en la población activa, etc.; es preciso dar a cada factor un coeficiente de ponderación. Después hay que encontrar la manera de integrar todos los datos que definen una situación de progreso en una cifra o en un índice que permita situar tal situación en una escala. Ahora bien: quizá no exista una escala única de desarrollo económico, lo que viene a complicar aún más el problema. En la práctica las diferencias considerables que existen entre las clasificaciones obtenidas mediante tipologías diversas nos indican que los métodos actuales necesitan ser perfeccionados ¹².

iv) También se reprocha a numerosas tipologías el presentar tipos estáticos en lugar de poner de manifiesto las tendencias de cada país, que tienen mucho mayor interés para el pronóstico del desarrollo futuro. Si esta crítica parece justificada para la mayoría de las tipologías existentes, es fácil imaginar una tipología que incluyera entre los factores el índice de aumento del producto nacional bruto, el índice de incremento demográfico, el índice de extensión de la escolarización, etc. Para el retrato robot se utilizan ampliamente los elementos dinámicos al mismo tiempo que los estáticos.

Para ser de utilidad desde el punto de vista estratégico, la tipología deberá presentar cada vez más un *aspecto dinámico*. Dos situaciones idénticas en cuanto a los ingresos, la estructura social y el nivel cultural, deberían quedar clasificadas en dos categorías distintas si, por motivos ya perceptibles, su evolución tendiera a ser diferente. La introducción de ese elemento dinámico permitiría evitar errores fundamentales de planeamiento como, por ejemplo, la construcción de gran número de escuelas nuevas en zonas rurales cuyo próximo abandono podía preverse o en las pequeñas ciudades condenadas a decaer por razones de geografía económica, como, por ejemplo, la pobreza de las zonas rurales que las rodean ¹³.

¹² Aquí ya conviene mencionar un método nuevo, la taxonomía, de la que se habla detalladamente en el presente documento.

¹³ Véase G. A. Pensioen, *The Analysis of social changes reconsidered*, 1965.

v) *Tipos nacionales y tipos de espacios geográficos.*— Las tipologías actuales se refieren en la mayoría de los casos a conjuntos nacionales. Ahora bien: ocurre muchas veces, y en particular en los países en vías de desarrollo, que la situación varía considerablemente según las diversas partes del país. En las zonas urbanas puede ser totalmente distinta que en las zonas rurales; por añadidura, las condiciones existentes en las grandes ciudades industriales son muy distintas de las que prevalecen en las pequeñas ciudades situadas en las zonas agrícolas y los problemas de los horticultores no tienen prácticamente casi nada que ver con los de los colonos que roturan las inmediaciones de la selva virgen. La tipología por países sigue siendo necesaria para mostrar las interacciones socioeconómicas en un Estado que constituye un todo político, económico y social; pero puede ser útil referirse, por otra parte, a tipos de espacios geográficos que se aplicarían igualmente a regiones similares de diferentes países.

b) *Limitaciones y posibilidades de utilizar la tipología.*

i) La falta de confianza en la tipología se debe en gran parte a su aspecto mecánico. Se teme que, partiendo de tipos más o menos generales, los «tecnócratas» pretendan deducir automáticamente una estrategia del desarrollo para un país determinado, cuyas características nunca corresponderán exactamente a las de un tipo ideal.

ii) En el seminario sobre el planeamiento de la educación reunido en Banyuls en septiembre-octubre de 1967, se señalaron los límites de la tipología ¹⁴.

Sin embargo, nada impide utilizar como auxiliares para el análisis o estimación procedimientos más toscos, como los retratos robot. Corregidos, precisados y con cierta flexibili-

¹⁴ Se debe «considerar la tipología como una noción puramente indicativa, como un concepto operativo...; la tipología no es más que un elemento de orientación que permite al hombre de acción, al que no es especialista del planeamiento, catalogar desde el primer golpe de vista, en términos generales, a su país antes de cualquier estudio concreto y detenido del caso» (nota presentada por el señor N'Sougan Agblemagnon). «La tipología es útil como primera etapa y en la medida en que no se considera como un análisis preciso, sino únicamente como un conjunto de puntos de referencia que deben tener presentes quienes se ocupan del planeamiento de la educación» (nota presentada por el señor Elvin).

dad, pueden aportar una ayuda considerable para apreciar la situación relativa de un país y trazar su «silueta» general.

2. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

En un principio era preciso considerar la educación como uno de los factores del desarrollo económico, social y cultural, a fin de situar los problemas en su contexto más general. Pero ahora tenemos que volver a tratar más detalladamente de la educación.

A) TIPOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN

En la mayor parte de las tipologías del desarrollo general se tienen en cuenta ciertos indicadores de educación. Sin embargo, los elementos tomados en consideración son necesariamente pocos y el esbozo del desarrollo general no pone siempre de manifiesto las características del desarrollo de la educación. Por ello, junto a la tipología general, conviene disponer de una tipología de la educación que nos aporte elementos más precisos, tanto para las comparaciones internacionales como para un primer análisis de conjunto de la situación y de las posibilidades del país en lo que atañe a la educación ¹⁵.

- a) *Correlaciones entre los indicadores del desarrollo de la educación y los indicadores del desarrollo económico.*

La correlación indica la frecuencia con la que dos fenómenos se producen a la vez. Esa mera comprobación *no significa, en modo alguno, que exista una relación de causa a efecto entre los dos fenómenos*, aunque puede poner de manifiesto una interacción dinámica (e incluso dialéctica) y una interdependencia.

i) Los cálculos existentes dan resultados muy distintos según los métodos utilizados:

- el informe sobre la situación social mundial preparado en 1961 por las Naciones Unidas muestra una co-

¹⁵ Se puede citar como ejemplo de clasificación únicamente relativa a la educación la tipología de J. H. Laska, *The Stages of Education Development*, «Comparative Education Review» (diciembre de 1964).

rrelación neta entre el coeficiente combinado de escolarización primaria y secundaria, por un lado, y diversos indicadores económicos—PNB (0,48), consumo de energía (0,76), distribución de la mano de obra 0,81)—por otro;

- las correlaciones calculadas por el Institut d'Études du Développement Economique et Social (IEDES) respecto a 19 países de América latina, en 1960, ponen de manifiesto una diferencia considerable según se trate de la alfabetización, de la enseñanza primaria o de la enseñanza secundaria; la correlación del PNB es de 0,41 con la alfabetización, 0,46 con la enseñanza primaria, 0,61 con la secundaria (estas cifras se elevan, respectivamente, a 0,62, 0,54 y 0,85 si se excluye a Venezuela, que por sus recursos petrolíferos constituye un caso especial);
- los cálculos de J. Bowman y C. A. Anderson sobre 55 países dan una correlación de 0,432 entre el coeficiente de alfabetización y el logaritmo del PNB.

ii) De por sí, esos resultados muestran ya que la correlación es mucho más alta con la enseñanza secundaria que con la primaria, pues, en lo que a ésta se refiere, decisiones políticas diferentes pueden crear en la esfera de la educación situaciones muy diversas en contextos económicos análogos. La observación confirma estos resultados: algunos países realizan un esfuerzo especial en materia de enseñanza y su situación a ese respecto está sensiblemente desfasada en relación con su nivel de desarrollo (así sucede, por ejemplo, en el Gabón o en la India). Una tipología de la educación, separadamente de la tipología del desarrollo general, es, pues, de gran utilidad.

b) *Agrupación de los países.*

En la escala del PNB existen diferencias bastante claras, y así pueden distinguirse, en función de uno de los datos esenciales del desarrollo económico, grupos de países. En cambio, cuando se examinan los países del mundo clasificados a base del coeficiente combinado de escolarización primaria y secundaria (*Anuaire statistique de l'Unesco-Unesco Statistical Yearbook*, Unesco, 1965), se percibe inmediatamente que no existen esos peldaños: se pasa del índice más bajo, 5 por 100, al de 154 por 100 en una línea

de aumento ininterrumpido. La introducción de datos suplementarios combinados en un «coeficiente compuesto» (como en la tipología de Harbison y Meyers) no da resultados muy distintos. A primera vista parece, pues, difícil que pueda obtenerse, con los métodos hasta ahora utilizados, una tipología cuantitativa de la educación que no sea arbitraria, y esto ha llevado a buscar un método automático nuevo que destaque más claramente las diferencias entre los países. La reunión de expertos convocada por la Unesco en Varsovia, en diciembre de 1967, para estudiar la metodología de los indicadores de recursos humanos, evaluó y recomendó un método llamado taxonómico.

i) El método taxonómico, expuesto por el profesor Hellwig («Procedures of evaluation high level manpower data and typology of countries by means of taxonomic method»), puede resumirse como sigue: se determinan las «distancias» entre cada uno de los países considerados y todos los demás; cada una de estas distancias expresa, de manera sintética, diversas distancias concretas que corresponden a dimensiones distintas. El número de tales dimensiones puede ser muy elevado; la única limitación es la capacidad del ordenador. En lo que atañe a la educación, por ejemplo, los factores considerados pueden ser los coeficientes de escolarización en cada uno de los tres grados de enseñanza. En los métodos estadísticos tradicionales, para establecer una tipología sobre más de una dimensión al mismo tiempo, es preciso calcular previamente un índice compuesto (como lo hacen, por ejemplo, Harbison y Meyers, que *adicionan* el índice de escolarización de segundo con el de tercer grado precedido de un coeficiente 5 de ponderación); el método taxonómico evita la introducción de ese índice compuesto, que siempre es más o menos arbitrario, y permite colocar directamente a los países en un espacio de tres dimensiones en el que aparecen claramente «nubes» o aglomeraciones de países. Estas nubes o aglomeraciones constituyen determinado número de «grupos naturales». Cuando uno o varios países se apartan claramente de todos los demás, la utilización de la norma llamada de la «doble sigma» («distancia crítica») permite identificarlos como grupos tipológicos distintos; se obtiene así una tipología muy desequilibrada, en la que la mayoría de los países se halla en un solo grupo. Después, dentro de ese grupo, se pueden establecer subgrupos ateniéndose al orden de con-

centración; de ese modo cabe distinguir subgrupos de 1.º, 2.º y 3.º orden, y así sucesivamente.

ii) La Secretaría de la Unesco aplicó por primera vez este método, con los datos de la tipología de Harbison y Meyers, para la reunión de Varsovia. Estos autores, considerando los coeficientes de escolarización en la enseñanza de 2.º y 3.º grado en 75 países, obtenían cuatro grupos, en cada uno de los cuales figuraba un número similar de países. La tipología taxonómica dio resultados muy distintos: un solo país, en este caso los Estados Unidos de América, constituía por sí solo un primer grupo y todos los demás se hallaban reunidos en otro; aun después de excluir a los Estados Unidos, la tipología estaba todavía muy desequilibrada. Este resultado, por sí solo, es ya muy interesante; muestra, en efecto, que las distancias entre los países aumentan con el desarrollo (análogamente a lo que sucede con los cuerpos celestes, en la teoría del mundo en expansión); los países más desarrollados se hallan muy lejos los unos de los otros, mientras que los países menos desarrollados se aglomeran en grupos compactos.

iii) La Secretaría de la Unesco preparó para la Conferencia Internacional sobre el Planeamiento de la Educación un segundo estudio, en el que el método taxonómico se aplicaba al coeficiente de escolarización en el primero y segundo grados, en 1963; para facilitar la comparación, se tomaron en cuenta solamente los 75 países incluidos en la tipología de Harbison y Meyers y en el trabajo presentado a la reunión de Varsovia. Los resultados pueden verse en el gráfico entre páginas 144-145, donde los valores de escolarización de primer grado se han representado en el eje de las abscisas (x) y los valores de segundo grado en el eje de las ordenadas (y) (los datos primarios—coeficientes de escolarización no reajustados—se modificaron calculando las desviaciones del coeficiente medio dividido por la desviación

normal: $\frac{x - \bar{x}}{s}$; de esta forma, por ejemplo, si un país

se caracteriza por la cifra 0 en el eje de las abscisas (x), esto significa que su coeficiente de escolarización del primer grado es igual a la media; si la cifra es negativa, el coeficiente de escolarización del primer grado es inferior a la media; si es positiva, se trata de un coeficiente superior a la media. Este método permite clasificar a los países en

cuatro zonas: en la zona de equilibrio positivo se hallan los países que están por encima de la media en los dos grados de la enseñanza; en la zona del equilibrio negativo, aquellos cuyos coeficientes de escolarización de 1.º y 2.º grado están por debajo de las dos medias, en la zona de desequilibrio en favor de la enseñanza secundaria, los países que se hallan por encima de la media en lo que se refiere al grado secundario solamente, y la zona de desequilibrio en favor de la enseñanza primaria, los países que se hallan por encima de la media en lo que atañe a la enseñanza del primer grado solamente ¹⁶.

Es preciso repetir que este ejercicio es simplemente un ejemplo de lo que se puede obtener aplicando el método taxonómico; los resultados, evidentemente, dependen de los datos que se utilicen. En este caso particular, los datos disponibles eran los coeficientes no ajustados de escolarización primaria y secundaria. Debido a ello, resultan diferencias totalmente fortuitas según que en un país la escolarización dure más o menos en uno u otro grado; por ese motivo, por ejemplo, el grupo de países socialistas (en los que los estudios secundarios duran cuatro años) parece tener, en el gráfico, una escolarización secundaria poco desarrollada. Este ejercicio no indica, pues, en modo alguno

¹⁶ La aplicación del principio de la doble sigma (distancia crítica = 42,7) da resultados semejantes a los del ejercicio precedente: un reducido número de países (los más desarrollados *en relación con los criterios seleccionados*) constituyen algunos grupos separados, mientras que todos los demás países forman un solo grupo numeroso. La *tipología del primer orden* (distancia crítica: $c^+ = 42,7$) que así se obtiene, es la siguiente:

Grupo 1: Bélgica.

Grupo 2: Reino Unido.

Grupo 3: Japón, Finlandia, Países Bajos.

Grupo 4: Estados Unidos, Australia.

Grupo 5: Noruega.

Grupo 6: Italia.

Grupo 7: Los otros sesenta y cinco países.

Ulteriormente se decidió aplicar otro criterio de división basado en la agrupación «natural», que puede verse directamente en el gráfico. Para ello, se dividió en primer lugar el gráfico en dos grupos tipológicos; en el primero estaban los países que, en su mayoría, en hallan por encima de las dos medias; en el segundo, los países que están por debajo de las dos medias. Después se distinguieron, dentro del segundo grupo, varios subgrupos caracterizados por la forma en que los países se sitúan en relación con las dos medias.

diferencias *reales* entre los países; con los datos disponibles —que son muy insatisfactorios— es simplemente un ejemplo de las posibilidades que ofrece el método taxonómico.

c) *Indicadores del desarrollo de la educación.*

Una tipología significativa y utilizable exigiría evidentemente que se tomara en consideración un número mucho mayor de indicadores con la consiguiente complicación en los cálculos.

i) El seminario sobre el planeamiento de la educación, reunido en Banyuls (septiembre y octubre de 1967), señaló algunos indicadores que pueden incluirse en una tipología de la educación:

1. *Escolarización por grupo de edad o edad típica*, en los tres grados: primario, secundario y superior.

2. *Rendimiento (cohortes)*.

3. *Relación entre el número de maestros y profesores y el de alumnos*.

4. *Proporción de la matrícula:*

— entre el último año de enseñanza primaria y el primer año de secundaria;

— entre el primer año de enseñanza técnica y el primer año de secundaria en todas sus formas;

— entre el último año de enseñanza secundaria y el primer año de enseñanza superior.

5. *Promedio de edad* de ingreso en la enseñanza primaria, de terminación de la primaria, de ingreso en la secundaria y de terminación de la secundaria.

6. *Gastos públicos:*

— relación entre el total de gastos públicos y el total de gastos con destino a la educación, y entre los gastos públicos con destino a la enseñanza primaria y el número de niños escolarizados en la enseñanza primaria pública.

7. *Costo del metro cuadrado de construcción en la enseñanza primaria, técnica y secundaria*.

8. *Personal docente:*

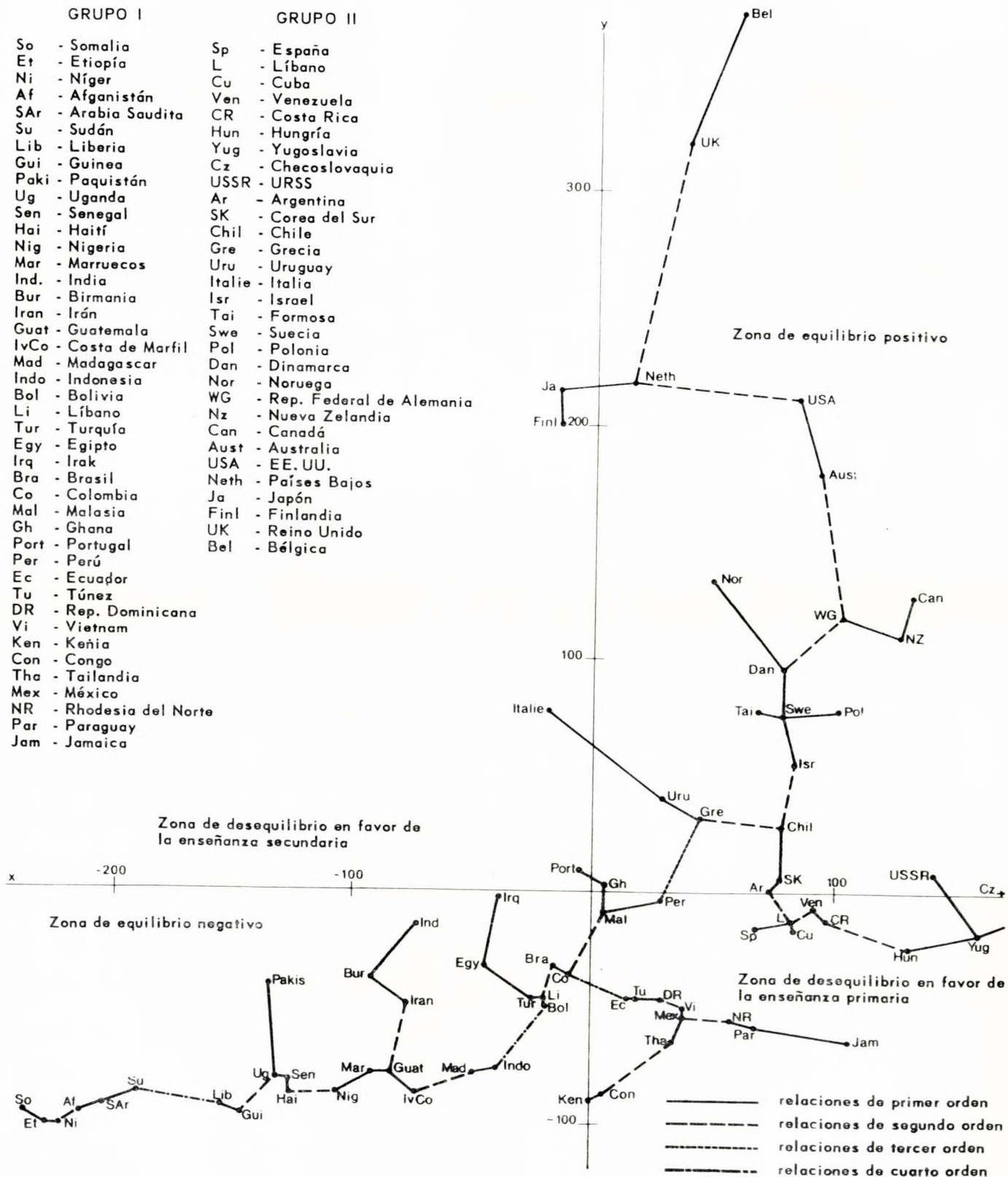
— proporción de personal docente capacitado en la enseñanza primaria sobre el total del personal docente, de profesores capacitados en la secundaria sobre el

GRUPO I

So - Somalia
 Et - Etiopía
 Ni - Níger
 Af - Afganistán
 SAr - Arabia Saudita
 Su - Sudán
 Lib - Liberia
 Gui - Guinea
 Paki - Paquistán
 Ug - Uganda
 Sen - Senegal
 Hai - Haití
 Nig - Nigeria
 Mar - Marruecos
 Ind. - India
 Bur - Birmania
 Iran - Irán
 Guat - Guatemala
 IvCo - Costa de Marfil
 Mad - Madagascar
 Indo - Indonesia
 Bol - Bolivia
 Li - Líbano
 Tur - Turquía
 Egy - Egipto
 Irq - Irak
 Bra - Brasil
 Co - Colombia
 Mal - Malasia
 Gh - Ghana
 Port - Portugal
 Per - Perú
 Ec - Ecuador
 Tu - Túnez
 DR - Rep. Dominicana
 Vi - Vietnam
 Ken - Kenia
 Con - Congo
 Tha - Tailandia
 Mex - México
 NR - Rhodesia del Norte
 Par - Paraguay
 Jam - Jamaica

GRUPO II

Sp - España
 L - Líbano
 Cu - Cuba
 Ven - Venezuela
 CR - Costa Rica
 Hun - Hungría
 Yug - Yugoslavia
 Cz - Checoslovaquia
 USSR - URSS
 Ar - Argentina
 SK - Corea del Sur
 Chil - Chile
 Gre - Grecia
 Uru - Uruguay
 Italie - Italia
 Isr - Israel
 Tai - Formosa
 Swe - Suecia
 Pol - Polonia
 Dan - Dinamarca
 Nor - Noruega
 WG - Rep. Federal de Alemania
 Nz - Nueva Zelanda
 Can - Canadá
 Aust - Australia
 USA - EE. UU.
 Neth - Países Bajos
 Ja - Japón
 Finl - Finlandia
 UK - Reino Unido
 Bel - Bélgica



total y de profesores que enseñan a jornada parcial en la secundaria sobre el total.

9. *Alfabetización:*

- proporción de la población rural alfabetizada sobre la población rural total y de la población alfabetizada sobre la población total.

10. *Distribución entre la ciudad y el campo:*

- proporción de escuelas rurales primarias sobre la totalidad de las escuelas primarias, de la escolarización rural primaria sobre el total de la escolarización primaria, de la escolarización rural secundaria sobre el total de la escolarización secundaria.

ii) A estos indicadores, que corresponden a los aspectos cuantificados más usuales de la enseñanza tradicional, deberían agregarse indicadores cifrados relativos a los aspectos más problemáticos que son también, sin duda alguna, los de mayor interés para el futuro:

- *Educación extraescolar y educación permanente:*

jóvenes que participan en los movimientos de la juventud, formación en las empresas, porcentaje de antiguos trabajadores en la enseñanza universitaria, perfeccionamiento, etc.

- *Utilización en la escuela de técnicas nuevas, televisión, radio, instrucción programada, etc.*

- *Vida cultural:*

tirada de los diarios, edición de libros, número de receptores de radio y televisión, número de entradas en los cinematógrafos, teatros, conciertos y museos; tiempo libre.

- *Lugar asignado a la enseñanza de las ciencias en el conjunto de los programas.*

- *Adaptación de la educación al desarrollo:*

porcentaje de ingenieros, de personal directivo, de obreros calificados, correlación entre los ingresos y el nivel de educación, desempleo entre los diplomados, éxodo de personas competentes.

- *Igualdad de acceso a la educación:*

porcentaje de niñas, porcentaje de las diversas clases sociales en la enseñanza superior.

- *Demanda social en lo que se refiere a la educación.*

- *Situación de la administración y del planeamiento de la educación.*
- *Volumen de la ayuda recibida del exterior:*
la selección de los indicadores, su cuantificación y el establecimiento de las correlaciones representarían un trabajo considerable; pero los resultados podrían ser sumamente interesantes.

d) *Tipología estática y tipología dinámica.*

Como en la tipología del desarrollo, no debería considerarse la situación en un momento dado, sino las tendencias existentes. Al coeficiente de escolaridad (que continúa siendo fundamental) debería agregarse el índice de aumento del coeficiente de escolaridad durante los cinco últimos años sobre los que se disponga de datos, etc.

i) Al tomar en consideración el dinamismo de la educación, se puede modificar considerablemente la agrupación de los países.

Durante la preparación de la Conferencia de Ministros de Educación y de Economía de Asia (Bangkok, 1965) se había pensado, en un principio, en clasificar los países con arreglo al coeficiente de escolarización; el resultado que se obtenía no correspondía en absoluto a la realidad y no ponía de manifiesto la vitalidad de los diferentes sistemas de educación nacionales. Se adoptó, pues, finalmente, una clasificación dinámica; el «modelo asiático» comprende tres grupos de países clasificados, no por su situación actual, sino por la fecha probable en que lograrán que la escolaridad obligatoria dure un mínimo de siete años. El grupo A llega a ese resultado después de 1980; el grupo B, alrededor de 1980, y el grupo C, antes de 1980. Esta distribución «permite comprobar que a cada uno de los grupos corresponde un ritmo que está en correlación estrecha, cuando no automática o constante, con los indicadores del desarrollo socioeconómico general (ingresos por habitante, distribución de la mano de obra por sectores, coeficiente de mortalidad, etcétera) ¹⁷.

ii) Análogamente, es muy interesante medir la carga

¹⁷ Véase *Modèle de développement de l'éducation - Perspectives pour l'Asie, 1965-1980*, Unesco, 1967, pág. 42. *An Asian Model of educational development - Perspectives for 1965-1968*, Unesco, 1966, página 39.

relativa que representa el esfuerzo de educación en los diversos países ¹⁸.

e) *Las etapas de la evolución cualitativa de la educación.*

Hasta aquí nos hemos ocupado fundamentalmente de los aspectos relativos a la extensión de la educación. Ahora bien: la naturaleza de la educación—contenido, métodos, calidad—puede cambiar considerablemente de uno a otro país, y en un mismo país, con el transcurso del tiempo. No menos importante que una tipología de los coeficientes de escolarización sería una tipología de los «estilos» de educación ¹⁹.

¹⁸ El señor H. Correa indicó el método en su libro *The economics of Human Resources* (Amsterdam, 1963) y el señor Botti lo aplicó en sus *Recherches sur les coûts de l'enseignement primaire à Madagascar et dans huit pays francophones d'Afrique* (Cedes, 1967, tomo I, página 77 y siguientes).

Para calcular el potencial escolar de un país, el señor Botti utiliza la fórmula $\frac{y}{p \times c}$, en que y es el PNB por habitante, p el porcentaje de la población en edad escolar (6-13 años) sobre la población total y c la relación entre los gastos con destino a la enseñanza primaria y la población escolarizada a ese nivel. La fórmula permite comprobar que existen diferencias considerables entre los países; si se atribuye el índice 100 al Gabón (el país más favorecido), resultan 73 para el Camerún Oriental, 37 para Madagascar, 26 para Senegal y Togo, 17 para Dahomey, 12 para Malí, 10 para Níger y 7 para Mauritania; «esto significa que una escolarización a un coeficiente del 7 por 100 representa para Mauritania un esfuerzo idéntico que el que representaría para Gabón la escolarización total». La evolución probable de ese potencial escolar en lo futuro es, evidentemente, un factor esencial, puesto que indica las dimensiones y posibilidades del esfuerzo.

¹⁹ De esta índole es la tipología esbozada por C. E. Beeby en *The quality of education in developing countries* (Harvard University Press, 1960). El autor distingue cuatro etapas de evolución:

- La primera etapa se caracteriza por un personal docente no profesional; el programa se reduce prácticamente a la lectura, escritura y nociones de aritmética; se aprende de memoria sin intentar comprender.
- En la segunda etapa, el maestro tiene una cierta formación profesional, pero su cultura general es limitada; no tiene seguridad en sí mismo, es formalista y da una enseñanza que se ajusta estrechamente al programa oficial; la disciplina es estricta, se deja de lado la vida afectiva del niño.
- La tercera etapa es la de transición; los programas son más flexibles, pero esa flexibilidad está limitada por los exámenes finales, que dominan toda la educación; ésta es fundamental-

Tal tipología de «estilos» podría completarse eficazmente mediante indicaciones sobre la administración de la educación, por un lado, y sobre las resistencias con que tropiezan las innovaciones por parte del personal docente, de los padres, de los niños y de los diferentes grupos sociales por otro.

Estas tipologías cualitativas serían sobre todo muy útiles porque señalarían las dificultades que probablemente supondría una reforma en una situación determinada. No queda excluida la posibilidad de saltar etapas, pero entonces hay que prever los problemas que pueden surgir, a fin de elegir la estrategia adecuada para resolverlos.

B) EL ANÁLISIS O «DIAGNÓSTICO»

La tipología sólo permite un primer análisis o diagnóstico muy general de la situación y de las posibilidades existentes. Para establecer un plan hacen falta diversos estudios complementarios: un análisis histórico de la educación durante los últimos años transcurridos (esencialmente en lo que se refiere al éxito o fracaso de las reformas anteriores), un mapa escolar (ubicación de los establecimientos de enseñanza, distribución del personal docente), una evaluación de los programas y de los métodos, un análisis de los costos por unidades, encuestas entre el personal docente.

a) El análisis supone una investigación con miras a la acción. Hace falta, pues, al prepararlo:

i) Considerar siempre la educación como un todo, como un sistema real que forma parte del conjunto del sistema social; puede ser de utilidad emplear al efecto métodos como la *investigación operativa*, que ponen de manifiesto las interreacciones existentes tanto dentro del sistema de educación como entre la educación y el resto de la sociedad.

ii) No limitarse a la mera descripción, sino tratar de ver lo que funciona más o menos bien, determinar los des-

mente intelectual; la escuela sigue siendo un mundo aparte.
— En la cuarta etapa, la significación tiene mayor importancia que la memoria; métodos más activos favorecen el trabajo creador; la enseñanza se personaliza; en lugar de las prohibiciones, se aplica una disciplina positiva; la vida afectiva y estética del niño es objeto de igual atención que su vida intelectual; la escuela establece el contacto con la comunidad.

equilibrios, evaluar constantemente en función de las necesidades efectivas de una sociedad real.

iii) No contentarse con evaluar, sino tratar de *precisar las causas* (pedagógicas, administrativas, económicas, sociales, psicológicas, físicas) de las dificultades, de los desequilibrios, de los fracasos y de las resistencias; imaginar de antemano los remedios y las soluciones posibles.

b) No basta con hacer el análisis o «diagnóstico» de la situación y de las tendencias existentes. Hay que completarlo con un *propósito* sobre lo que sería la situación futura si no se actuara deliberadamente para modificar o acelerar las tendencias y el ritmo de evolución, por decirlo así, naturales.

Se pueden distinguir dos etapas en el pronóstico:

- la *proyección*, que es una mera extrapolación del pasado en el futuro con arreglo a los índices medios de evolución de los diferentes elementos del sistema de educación;
- la *previsión*, que corrige la proyección mediante el análisis de los diversos factores de cambio ya existentes y cuya acción puede intensificarse en el futuro (por ejemplo: consecuencias de una reforma ya iniciada, nuevas fuentes de financiamiento o terminación de una de las actuales, disminución del coeficiente de natalidad como consecuencia de la planificación familiar, etc.).

Solamente entonces se puede iniciar el planeamiento propiamente dicho, en el que, partiendo del «diagnóstico»-pronóstico y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos (capítulo I), se procurará, aplicando las diversas técnicas económicas, sociológicas y pedagógicas (capítulo III), determinar la estrategia de la educación (capítulo IV). Es evidente que, en la realidad, las distinciones son menos netas; muchas veces el «diagnóstico» es lo que permite definir los objetivos, y unos objetivos claramente definidos dejan ya entrever las posibles soluciones.

III. PROBLEMAS TECNICOS Y PRACTICOS DE LA PREPARACION DEL PLAN DE EDUCACION

1. TRES PUNTOS CONFUSOS

En sus comienzos, el planeamiento de la enseñanza tropezó frecuentemente con dificultades derivadas de vanas discusiones entre los partidarios del criterio económico y los del criterio social o pedagógico, entre los teóricos y los que se guían por criterios prácticos, entre los sectarios de lo cuantitativo y devotos de la calidad. Estas discusiones son ya, en su mayor parte, cosa del pasado; sin embargo, es útil evocarlas para superar definitivamente la confusión anterior.

A) ENFOQUE ECONÓMICO Y ENFOQUE PEDAGÓGICO Y SOCIAL

a) Hasta mediados del siglo XX, los educadores se preocuparon esencialmente por los fines pedagógicos y culturales de la educación y no tuvieron en cuenta sus aspectos económicos. Durante los últimos veinte años, en cambio, las necesidades del desarrollo general, la comprensión de la importancia que la educación tiene para éste y el aumento general de los fondos destinados a la enseñanza condujeron a los economistas a interesarse cada vez más en la educación. Como ya tenían experiencia en materia de planificación y practicaban técnicas precisas, numéricas, ejercieron naturalmente una influencia considerable en los comienzos del planeamiento de la enseñanza. En muchos países, los Ministerios del Plan Económico tomaron la iniciativa de preparar el plan educativo, y los teóricos de la economía elaboraron rápidamente una literatura de elevado nivel científico, que vinculaba la educación a las teorías económicas generales.

b) Al principio, lógicamente, los educadores temieron que la educación se convirtiese en un mero factor de la economía y desconfiaron de ésta y de una planificación, en

la que veían un instrumento de los economistas. Pero, en la actualidad, van comprendiendo que la intrusión de la economía en el campo de la educación ha sido provechosa, ya que:

- el interés por los fines económicos es un medio excelente para promover el acercamiento entre la escuela y la realidad que tantos pedagogos reclaman desde hace mucho tiempo;
- el método científico de la economía trae consigo un rigor que influye provechosamente en las disciplinas pedagógicas;
- al demostrar científicamente que la educación puede ser considerada como inversión además de como consumo, la economía brinda un argumento decisivo para incitar a la sociedad a aportar un mayor apoyo financiero para la educación ²⁰.

c) No hay que olvidar, no obstante, que el desarrollo económico no es la finalidad exclusiva de la educación, sino uno de sus fines. El desarrollo social, cultural y humano (ya se trate de la realización personal o de la promoción de la paz) son objetivos igualmente importantes y urgentes. Por lo demás, influyen recíprocamente unos en otros: i) el desarrollo de la educación, al aumentar las posibilidades de formación de mano de obra especializada, contribuye al desarrollo económico, y viceversa, el desarrollo económico, que trae consigo un incremento del PNB, permite un aumento de las inversiones en la esfera de la educación; ii) la educación, sobre todo en el nivel primario y en cuanto a la alfabetización, es un factor decisivo en el desarrollo social y, por otra parte, el desarrollo social aumenta la demanda de educación; iii) finalmente, el desarrollo social y el desarrollo económico ejercen una influencia recíproca.

La economía, la sociedad, la cultura y la educación son aspectos diferentes de una realidad única, y sería arbitrario aislarlos completamente; deben ser considerados globalmente. Por tanto, no cabe hablar, por ejemplo, de adaptación de la educación a la economía, sino de integración del desarrollo económico y del desarrollo de los recursos humanos,

²⁰ *The economist's first gift to the teachers' craft was a new economic respectability...* (de la obra de Beeby, en *The Quality of Education in Developing Countries*, Harvard University Press, 1966).

ya que en cierto modo también es necesario adaptar la economía a las posibilidades y necesidades de la educación. En la práctica convendría dejar de preparar el plan de educación *después* del plan general económico y social. Esto se aplica a todos los planes por sectores, pero es particularmente necesario en el caso de la educación, que desarrolla los recursos humanos, y por ello repercute en todas las actividades cuyo objeto es el desarrollo de la sociedad.

d) Si los objetivos económicos son en la actualidad los más evidentes, eso se debe a que están definidos y formulados con más precisión que los demás. No cabe lamentar el adelanto de las ciencias económicas; el problema consiste, en realidad, en llegar a una definición igualmente precisa de los fines sociales, culturales y específicamente educativos ²¹.

Es preciso, pues, prestar a los aspectos sociales, culturales y psicológicos de la educación la misma atención que se ha prestado en el curso de los últimos años a sus aspectos económicos. En particular sería muy útil estudiar, evaluar y, en la medida de lo posible, establecer cuantitativamente:

i) El rendimiento comparado de los diversos programas y métodos de educación.

ii) La influencia de la educación en general y de los diferentes tipos de educación en particular sobre la adquisición de ciertas actitudes psicológicas, sociales y culturas propias del desarrollo (racionalismo; espíritu de iniciativa y de economía; imaginación técnica y económica; sentido estético, de la cooperación, social y cívico; participación activa en la vida política, voluntad de desarrollo), sobre la salud, el equilibrio emocional, la vida familiar, la unidad nacional, la comprensión internacional, etc.

iii) La influencia que estas actitudes, así como determinados procesos específicamente educativos (como la igualdad de acceso a la educación sin distinción de *sexo* o de *clase*) ejercen sobre el desarrollo económico.

²¹ Véanse las observaciones de M. Blaug en el *Working group on Methods of Integrating Education in Economic and Social Development with Special Reference to Asian Member States - Report on the Bangkok Meeting*, septiembre de 1967.

A) ENFOQUES TEÓRICO Y PRÁCTICO

a) El planeamiento es una actividad relativamente reciente que se desarrolló en forma independiente en diferentes direcciones; aún no se ha logrado establecer entre ellas una relación mutua. Por un lado, las universidades y los institutos especializados de los países más desarrollados han intentado analizar científicamente las relaciones que existen entre la educación y el desarrollo económico; al mismo tiempo, en los países en vías de desarrollo, algunos organizadores prácticos con diferentes grados de formación teórica tuvieron que improvisar planes de educación con medios artesanales.

En consecuencia, suele no haber correlación alguna entre ambos tipos de actividades. En la investigación no se tenía en cuenta la aplicación práctica; los que, en la práctica, se ocupaban del planeamiento ignoraban a menudo gran parte de los resultados de las investigaciones.

b) Cuando, en los seminarios y en las reuniones internacionales, por ejemplo, se encontraban los teóricos y los prácticos, ocurría con frecuencia que no hablasen el mismo idioma y que menospreciasen recíprocamente sus problemas respectivos.

Los problemas de la tipología son un ejemplo de esta confusión: los investigadores procuran establecer una clasificación científica, cosa, al parecer, muy difícil con las técnicas y los datos de que se dispone actualmente; los organizadores prácticos, por el contrario, se contentarían con una tipología provisional que, aunque no fuese tan rigurosamente científica, tuviese al menos el mérito de facilitar a los responsables de los países en desarrollo el conocimiento de su propia situación y de sus problemas.

Otro ejemplo es el de los métodos econométricos, que, en la esfera de la educación, permiten calcular las inversiones óptimas tanto para la totalidad de la educación como para cada rama y tipo de enseñanza particular.

Ante la complicación de métodos, que con frecuencia exigen un nivel de conocimientos matemáticos relativamente elevados y suponen datos estadísticos muy precisos que, por lo general, no existen (inclusive en muchos países «desarrollados»), y ante las divergencias de opinión de los teóricos, los organizadores prácticos tienden a rechazar toda

metodología científica y a confiar sólo en la intuición y en el sentido común.

c) En ambos puntos de vista hay aciertos y errores. La labor de los investigadores consiste en tratar de comprender la naturaleza profunda de los fenómenos, aun sin prever ninguna aplicación práctica inmediata, e incumbe a los organizadores prácticos la tarea de preparar el plan de educación menos deficiente posible con los instrumentos y los datos disponibles. Sin embargo, hay que tratar de armonizar ambos puntos de vista para que se complementen recíprocamente. La colaboración real entre los investigadores y los organizadores prácticos y el mutuo reconocimiento de la importancia de sus respectivas tareas son dos de las condiciones esenciales para el progreso del planeamiento de la educación.

B) ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

a) Las disensiones sobre la importancia respectiva de los factores cantidad y calidad en la educación reflejan, en parte, las disensiones antes mencionadas; de manera más o menos consciente, hay una tendencia a considerar que la economía pertenece al terreno de lo cuantitativo, en tanto que la educación, las ciencias sociales y la cultura se expresarían sólo cualitativamente. Aquí, como en otros casos, las disensiones de principio expresan en gran parte realidades humanas más sencillas; quienes conocen las matemáticas tienden a utilizarlas al máximo, los demás llegan a decir en ocasiones que las matemáticas son inútiles.

Es evidente que las matemáticas no tienen virtudes intrínsecas, sino que son solamente un medio para expresar con mayor precisión y resolver con mayor facilidad ciertos problemas; sería absurdo querer ocultar bajo cifras lo que puede expresarse claramente en otra forma. Pero, por otra parte, no tiene sentido alguno defender la calidad contra la cantidad como si se tratase de dos categorías opuestas de realidad; sostener que ciertos datos, definitivamente y por su misma naturaleza, no pueden expresarse cuantitativamente, y rechazar por prejuicio el rigor, la comodidad y el progreso que las matemáticas aportan.

b) La expresión «calidad de la educación» se utiliza de la manera más inconstante y arbitraria.

Por un lado, «calidad de la educación» expresa con fre-

cuencia un juicio de valor que se sintetiza así: «bien está que se aumente la cantidad de educación (número de alumnos y número de años de estudios), pero no debe sacrificarse la calidad a la cantidad». Este juicio de valor es muy discutible. No se trata, en manera alguna, de *preservar*, en la escuela de masa, las cualidades de la escuela para grupos selectos, sino de establecer las cualidades nuevas que una escuela para todos debe poseer. Gran parte de las dificultades actuales provienen de que, en una situación nueva, se trata de imitar las «cualidades», los medios y los fines correspondientes a otra situación.

Por otra parte, ciertos especialistas tienden a oponer los aspectos cualitativos del planeamiento de la educación a sus aspectos cuantitativos e incluye corrientemente en el primer grupos temas tales como la estructura de la educación, los programas, los métodos, los auxiliares audiovisuales, la preparación del personal docente, etc. Como si la preparación del personal docente no entrañase problemas de plantilla y, en consecuencia, de número; como si la cantidad (de años o de horas) no interviniese en las estructuras y programas, como si los métodos no pudiesen evaluarse numéricamente y los exámenes no estuviesen basados en notas; como si los problemas presupuestarios no interviniesen en todas partes. Todos los elementos de la educación (plantilla, construcciones y equipo, programas y métodos) suponen aspectos cuantitativos y aspectos cualitativos, es decir, aspectos que todavía no se expresan cuantitativamente.

c) Por todo lo dicho, en el texto que sigue se evita en lo posible hacer una distinción demasiado tajante entre calidad y cantidad. En rigor, no se habla de los aspectos cuantitativos y cualitativos propiamente dichos de la educación, sino más bien, por una parte, de las cuestiones de plantilla, del número de maestros, de escuelas (y de su distribución por niveles y ramas de educación, y por otra parte, de los problemas del contenido, de los métodos y de la estructura de la educación. Al no utilizar expresiones ambiguas se evitarán discusiones inútiles.

2. DIVERSOS CRITERIOS PARA DETERMINAR EL VOLUMEN DE LA PLANTILLA Y SU DISTRIBUCIÓN EN LAS DIFERENTES RAMAS DE LA ENSEÑANZA

El planeamiento de la educación responde al propósito de prever con la mayor exactitud posible el número y la distribución de las clases que se deben instituir y del personal docente que se deberá formar; esta estimación está basada en el número de niños escolarizados de cada nivel y rama de la enseñanza. A tal fin, al hacerse el planeamiento, se tienen en cuenta, en particular: *i*) las necesidades de la economía; *ii*) la presión social probable que la escuela deberá combatir; *iii*) los medios financieros que pueden o que deben ponerse a disposición de la educación.

A) SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE MANO DE OBRA

a) Entre todos los métodos preconizados para adaptar la educación al desarrollo económico, la evaluación de las necesidades futuras de mano de obra (que se ha difundido en el mundo entero gracias especialmente a los esfuerzos del OIT) es hasta el momento el único que se utiliza corrientemente y a escala suficientemente vasta como para que se puedan apreciar sus resultados. En la URSS este método fue, a partir del primer plan quinquenal de 1928-1932, la base del planeamiento de la educación, y el desarrollo industrial soviético demuestra la eficacia del método. Desde antes de la segunda guerra mundial, el desequilibrio entre la formación y el empleo en los países de Europa occidental (exceso de agregados de las facultades de letras o de Derecho, insuficiencia de ingenieros), condujo a revelar la importancia de la orientación escolar y profesional. Después de la guerra, el afán de desarrollo de las naciones recientemente independientes había de acentuar aún más la importancia de una política de formación racional, cada vez más necesaria para remediar el desempleo de ciertas categorías de profesionales y, a la vez, la falta de técnicos en los sectores claves de la economía²².

El desempleo de los profesionales en los países que más

²² Hay que mencionar aquí los trabajos de la OCDE sobre estos temas en el contexto del *Projet Régional Méditerranéen*.

necesitan de mano de obra capacitada es un fenómeno angustioso que indica, con más fuerza que cualquier otro argumento, hasta qué punto es indispensable el planeamiento de la educación. Una reciente encuesta muestra que en la India 500.000 individuos salidos de establecimientos de enseñanza secundaria o superior, no consiguen trabajo: esta cifra representa el 10 por 100 de aquéllos. Una situación análoga existe, por ejemplo, en Paquistán y Filipinas. El desempleo de los ex alumnos de las escuelas primarias y secundarias asume proporciones considerables en la mayor parte de Africa ²³.

b) Las metodologías son extremadamente diversas ²⁴. Conviene recordar sucintamente las principales, puesto que el alcance y el valor de la estimación previa varían en forma considerable según el método elegido.

i) En el primer plan quinquenal, la URSS utilizó el método del «nivel de saturación» (basado en la relación entre el personal capacitado y la totalidad de la mano de obra), que se combinó posteriormente con el método de las «normas de trabajo» (basado en el volumen de trabajo efectuado por cada trabajador capacitado). Estos métodos se

²³ Véase especialmente M. Blaug, P. R. G. Layard and M. Woodhall, *The Causes of Educated Unemployment in India*, London, 1968; A. Callaway, «Unemployment Among African School Leavers», *The Journal of Modern African Studies*, vol. I (1963), núm. 3.

²⁴ Algunos trabajos recientes: Unesco, *Aspectos sociales y económicos del planeamiento de la educación*, 1965; M. Mehta, M., *Techniques of forecasting the manpower, training, and educational requirements of development planning*, documento presentado al «Comité de expertos sobre la integración de la enseñanza en el desarrollo económico y social, principalmente en Asia», Bangkok, 11-15 de septiembre de 1967; Goldstein and Swerdloff, *Methods of long-term projection of requirements for and supply of qualified manpower*, Unesco, 1967; IIEP, *Manpower aspects of Educational Planning*, 1968; Auerhan, J.: *Lectures on the labour force and its employment*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1964; *Methods of Estimating the Demand for Specialists and of Planning Specialized Training within the USSR*, Unesco, 1964; Parnes, H. S., *Forecasting educational needs for economic and social development OECD*, 1962; UNIDO et ILO, *Skill requirements for industrialization*, International Symposium on industrial development, Atenas, 29 noviembre-20 diciembre 1967; Sonine, M., *The actual problems of manpower utilization in USSR*, Moscú, 1965; Zagorodneva, A., y Remizov K., *Balance-method of manpower planning*, Moscú, 1965; *Economic problems of training of qualified manpower*, Moscow University Press, Chapter X: Economic efficiency of alternative programmes of training of qualified manpower.

emplean aún en gran escala en la mayoría de los países de economía planificada y suponen objetivos económicos definidos en forma clara y minuciosa.

ii) En los países de economía liberal, la estimación anticipada de las necesidades de mano de obra se limitó al principio a la realización de encuestas entre los empresarios y a la evaluación de los desequilibrios más visibles.

iii) En los países de economía mixta, que en la actualidad son los más, el método más corriente consiste en la proyección de las tendencias anteriores, modificada de conformidad con la estimación de los cambios que probablemente traerán consigo el desarrollo tecnológico (ejemplos: mecanización y automatización) y el desarrollo económico o social (ejemplos: aumento del sector industrial, migración de las zonas rurales hacia las ciudades). La estimación anticipada propiamente dicha se ha de ajustar a los objetivos que fija el plan de desarrollo general; es decir, que no se trata sólo de prever, sino, también, de afianzar las tendencias previsibles en la dirección deseada.

La previsión global es la suma de las que corresponden a cada uno de los sectores en particular, ajustada a un enfoque general: por ejemplo, la correlación entre la cantidad de población instruida y la producción total de bienes y servicios (método Tinbergen, Bos, Correa), el cálculo de la rentabilidad global de las inversiones humanas (T. W. Schultz, E. F. Denison, etc.), las comparaciones internacionales (Harbison y Meyers, H. B. Chenery, etc.). Las considerables diferencias que se advierten entre las dos series de resultados indican la conveniencia de efectuar verificaciones.

c) *Límites y obstáculos de la estimación de las futuras necesidades de mano de obra.*—Cuando la estimación de las necesidades futuras de mano de obra se convirtió en una práctica generalizada, algunos espíritus entusiastas vieron en ella la solución de todos los problemas del planeamiento de la educación, lo que provocó la reacción de los educadores tradicionalistas.

Pero luego se han ido descubriendo las limitaciones intrínsecas de esta técnica:

i) En primer término, se refiere solamente a la formación de los «trabajadores» y, desde el punto de vista económico, no proporciona información sobre la educación del

consumidor o del que ahorra y aún menos sobre la formación del ciudadano cuya acción puede ser determinante para el desarrollo; además, esta técnica supone esencialmente una correlación «empleo-nivel de formación» definida únicamente en términos de producción, lo que lleva a ignorar los otros objetivos (humanos y sociales) de la educación.

ii) No tiene en cuenta los costos de la formación ni los salarios del personal (en lo que a esto se refiere, podría ser complementada con un análisis diferencial de la relación costo-utilidades, en cada tipo de formación y de trabajo).

iii) Sólo a corto plazo pueden preverse con precisión las necesidades, en tanto que la educación—por lo menos la educación escolar—es una empresa a largo plazo (no sólo por la duración de los estudios, sino también a causa de la instalación del sistema); por tanto, la estimación anticipada es válida sobre todo en lo que atañe a los dos años finales de especialización, de la enseñanza secundaria, a la enseñanza superior y a las formas no escolares de aprendizaje o de «repaso» o perfeccionamiento.

A estas limitaciones intrínsecas deben agregarse las limitaciones ocasionales debidas ya sea a situaciones particulares o a una mala utilización del método de previsión o estimación anticipada:

i) Con demasiada frecuencia, al hacerse esa estimación no se tienen en cuenta las posibilidades de sustitución, pues la relación entre producción y mano de obra no es constante: en gran medida, la mano de obra puede ser reemplazada por maquinaria, y, en ese caso, un número limitado de personal capacitado puede producir tanto como un número considerable de trabajadores sin capacitación especial, y *recíprocamente*.

ii) A veces, la estimación de las probabilidades se hace globalmente para todo un país y suponen una movilidad que no siempre existe; en otras ocasiones, se hace caso omiso de los fenómenos de emigración interna o externa.

iii) En muchos casos, la previsión se limita al sector moderno de la producción y a los empleos que exigen mayor capacitación; por lo tanto, sin ser totalmente inútil, su utilización en el planeamiento de la educación es, por fuerza, muy restringida.

iv) Con excesiva frecuencia, la estimación anticipada es simplemente cuantitativa, es decir, que no proporciona una

descripción de las ocupaciones y, por ende, del contenido de los programas de formación; o bien, si describe el empleo, se limita a sus aspectos más superficiales (conocimientos y destreza específicos necesarios para esa ocupación particular) y omite los conocimientos y las aptitudes más generales, que no son menos indispensables.

v) Finalmente, es muy raro—sobre todo en los países en vías de desarrollo—que existan todos los elementos estadísticos necesarios para una rigurosa estimación de las necesidades futuras de mano de obra.

d) *Mejoras necesarias para el planeamiento de la educación.*—La experiencia del planeamiento de la educación durante los diez últimos años (sobre todo en los países en vías de desarrollo) permite determinar cierto número de requisitos para la utilización óptima de las técnicas de previsión en materia de mano de obra:

i) Uno de los problemas capitales es el de las nomenclaturas utilizadas, tanto en la etapa de la encuesta como en la de la estimación; la OIT y la Unesco han estudiado ya este problema sin agotarlo, y es necesario emprender investigaciones, especialmente, sobre el contenido de las ocupaciones y el de la formación correspondiente; en especial, sería conveniente conocer con mayor precisión las necesidades de formación comunes a cada familia, grupo y subgrupo de ocupaciones.

ii) La estimación científica de las futuras necesidades de mano de obra exige una serie de datos estadísticos: censo de la población por ocupaciones (y no sólo por grandes sectores de actividad) y por capacitación (formación o perfeccionamiento), estudio diferencial de los salarios (con distribución por nivel de formación y por edad con el fin de establecer la influencia respectiva de la educación y de la experiencia sobre el salario), desempleo de los profesionales y excedentes y escasez en las diferentes profesiones.

iii) Las cuentas relativas a la mano de obra deben referirse a las actividades de tipo tradicional tanto como a las actividades más modernas, aun cuando el criterio que se aplique sea específico en cada caso; los economistas deberían poder indicar el nivel y tipo de educación (aun cuando ésta fuese inexistente o se redujese a las nociones que podrían aportar, por ejemplo, los grandes medios de información) que debe recibir la totalidad de la población activa,

incluyendo los campesinos que viven una economía de subsistencia o el personal doméstico ²⁵.

iv) Para tal fin, en los países más desarrollados, para la estimación de las futuras necesidades de mano de obra habrá que utilizar cada vez más las posibilidades que ofrece la mecanización (por ejemplo, la ficha perforada individual); al mismo tiempo, para los países que se encuentran en las primeras etapas del desarrollo, convendría establecer métodos más simples y firmes que los que actualmente existen.

v) Para que sea amplia y flexible la estimación anticipada, deberá tener en cuenta no sólo la evolución tecnológica y económica probables, sino también las diversas corrientes dentro de la población activa (cambios de empleo, migraciones).

vi) La estimación detallada de las futuras necesidades de mano de obra es una actividad de largo alcance que exige continuamente correcciones y precisiones y supone un mecanismo de enlace permanente entre los servicios demográficos estadísticos, los Ministerios económicos y el Ministerio de Educación.

Aun cuando faltan estos perfeccionamientos, la utilidad de las estimaciones, si bien es limitada, no es desdeñable. Una encuesta, por rápida que sea, puede indicar el mínimo de personal capacitado necesario en determinados sectores claves de la producción, de las obras públicas, de la administración, de la salud y de la educación; permite remediar el desempleo de los profesionales; proporciona también indicaciones generales sobre la repartición de las necesidades por nivel, y, hasta cierto punto, por tipo de formación. Además, la experiencia adquirida en otros países permite formular cierto número de recomendaciones generales para los países que se hallan en un estado de desarrollo similar.

En resumen, la estimación de las futuras necesidades de mano de obra es un elemento esencial en la preparación de un plan de educación. Pero no puede por sí sola proporcionar todas las informaciones necesarias y deberá ser complementada con otras operaciones; por ejemplo: estimación

²⁵ Véanse los estudios preparados por R. Dumont, G. Hunter, Le Thanh Khoi para el coloquio sobre *Aspectos del planeamiento de la educación relacionados con la mano de obra*, del Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación, que se celebró en mayo de 1966.

de las necesidades generales de la economía, de la demanda social, de las necesidades culturales y pedagógicas, de las posibilidades financieras.

B) UTILIZACIÓN DE LAS ESTIMACIONES DE LAS NECESIDADES FUTURAS DE MANO DE OBRA: ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y PLANIFICACIÓN GLOBAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

El cálculo de las futuras necesidades de mano de obra indicará la probable evolución del mercado de trabajo, pero no basta para establecer la distribución adecuada. Esa estimación sería inútil si no se le agregase una serie de medidas de aplicación, tales como la orientación, la organización de la enseñanza y la política de empleo.

a) Desde hace varios años, muchas conferencias regionales e internacionales señalan a la atención de los Gobiernos la urgencia de la orientación. La XXVI Conferencia Internacional de Instrucción Pública, reunida en Ginebra en 1963, formuló, en particular, una serie de recomendaciones sobre «organización de la orientación escolar y profesional» (OIE, recomendación núm. 56); en fecha más reciente, la Conferencia de Ministros de Educación de los Estados miembros europeos sobre el acceso a la enseñanza superior, que la Unesco organizó en Viena del 20 al 25 de noviembre de 1967, insistió en la necesidad de que se practique una «orientación permanente que permita armonizar la libertad de elegir los estudios y las profesiones... con las necesidades de la sociedad».

b) Una orientación eficaz deberá consistir en una información permanente dentro del sistema de educación. Podemos distinguir en particular:

i) La información permanente en el curso de toda la escolaridad y, particularmente, en las últimas clases de cada ciclo; esta información no debería constituir una materia especial, sino que tendría que ser parte integrante de una educación ajustada a las realidades de la vida. Evidentemente, ello supone la información previa y sistemática proporcionada por los maestros en las escuelas normales.

ii) La observación permanente de los alumnos y la averiguación de las aptitudes y vocaciones mediante *tests* apropiados;

iii) La información a los padres y al público en general,

utilizando los grandes medios de información, sobre los diferentes tipos de estudios y perspectivas profesionales.

iv) La armonización de las aptitudes y las aspiraciones con las posibilidades de empleo reales. Ello exige unos cálculos extremadamente complejos; con este objeto, ciertos países u organizaciones recurren a los sistemas modernos de información mediante calculadoras ²⁶.

c) La mera existencia de los organismos de orientación escolar y profesional no basta; es preciso además que los padres y los alumnos consientan en consultarlos y en seguir sus consejos; la experiencia muestra que éste no suele ser el caso.

Un estudio realizado en la India muestra que aun en la actualidad sólo una proporción mínima de profesionales busca su primer trabajo recurriendo a los servicios de colocación oficial; la proporción es mayor en lo que se refiere a los cambios de empleo; situaciones análogas se observan en Birmania, en la República Árabe Unida, etc.

La falta de interés del público por los organismos de orientación oficiales proviene esencialmente de ciertos prejuicios hacia determinados tipos de empleo: los salidos de establecimientos de enseñanza superior quieren obtener empleos de oficina que no existen y rechazan los empleos manuales disponibles. Una reciente encuesta llevada a cabo en Perú mostraba que sólo un 13,3 por 100 de los alumnos salidos de institutos de enseñanza técnica estaban dispuestos a aceptar, a salario igual, un trabajo manual; el 31,1 por 100 dispuestos a aceptar un trabajo manual a condición de que el sueldo fuese muy superior al de un trabajo de oficina, y el 35,6 por 100 se negaban categóricamente a aceptar un trabajo manual ²⁷.

En consecuencia, la orientación profesional exige una re-

²⁶ La Graduate School of Education de la Universidad de Harvard está realizando, en la actualidad, un proyecto de investigación sobre la utilización de las calculadoras para las decisiones relativas a la elección de las profesiones (véase T. E. Hutchinson, *Level of Aspiration and Models applicable to the Problem of Choice of Career*, Harvard, 1967).

²⁷ *Note on the relationship between educational output and the employment of educated and trained personnel in developing countries*, estudio preparado para la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 1967.

educación del público, con miras a eliminar o atenuar ciertas actitudes tradicionales.

d) Algunas estructuras del sistema de educación facilitan la orientación y otras la obstaculizan.

Una prematura diferenciación entre la enseñanza dirigida hacia la Universidad y la formación profesional cuyo objeto es el empleo inmediato, incita habitualmente a los padres a inscribir a sus hijos en la primera categoría y no favorece el desarrollo natural de la vocación del alumno.

Un sistema ideal de educación, desde el punto de vista de la orientación, comprendería un primer ciclo de enseñanza secundaria común y verdaderamente general (es decir, un ciclo que reúna, para todos, la enseñanza teórica básica y el trabajo manual preprofesional) y una especialización progresiva en la cual cada año de estudios prepararía a la vez para un empleo y para un más alto nivel de especialización.

e) La estimación de las futuras necesidades de mano de obra y la orientación no bastan, y deben ser complementadas por una política de salarios, o, mejor aún, por un planeamiento general de los recursos humanos.

i) Si un número excesivo de candidatos busca exclusivamente un cierto tipo de empleo y descarta los demás, es indispensable hacer un ajuste de salarios. Teóricamente, al menos, el Gobierno puede hacer tales ajustes en el sector público.

ii) La adaptación del desarrollo de los recursos humanos a las necesidades previsibles de la economía no es necesariamente el único camino; se podrían invertir los términos y tratar de adaptar el desarrollo económico al desarrollo de los recursos humanos, o, por lo menos, armonizar ambos factores.

C) LA DEMANDA SOCIAL DE EDUCACIÓN

a) «Demanda social» es una expresión ambigua con dos sentidos no opuestos, pero sí bien diferenciados:

i) Por «demanda social» se puede entender la presión de las masas para acceder a la educación; percibida e interpretada por los políticos, esta presión se expresó en declaraciones teóricas, nacionales e internacionales, sobre el derecho de todos a la educación y, en la práctica, en planes de desarrollo de la educación.

ii) «Demanda social» puede significar también la can-

tividad y el tipo de educación necesarios para el funcionamiento armonioso y el desarrollo de la sociedad.

En la primera acepción, que es la más corriente, «demanda social» es un fenómeno comprobado; en la segunda, es la interpretación objetiva de necesidades análogas a las necesidades económicas²⁸.

b) La presión de las masas para acceder a la educación es un fenómeno característico de la segunda mitad del siglo XX; esta presión aumentó espectacularmente, después de la segunda guerra mundial, en todos los continentes y en todas las clases sociales.

Se conoce mal el mecanismo de la demanda de educación.

Esta demanda está vinculada, evidentemente, con medidas oficiales (obligación escolar, creación de establecimientos de enseñanza, transporte de los alumnos, escuelas gratuitas, cantinas escolares, becas, etc.), con la evolución de las estructuras sociales, la urbanización, la industrialización, la estructura del empleo, etc., y la favorecen las declaraciones de las autoridades públicas, de las asociaciones de padres, de los sindicatos, de las agrupaciones políticas; responde a un deseo de prestigio social así como a consideraciones económicas; su evolución es una progresión creciente, pues los padres procuran, por lo general, que sus hijos alcancen un nivel de educación superior al que ellos mismos lograron. Pero no por ello se trata de un fenómeno artificial y superficial. *La demanda de educación es, sin duda alguna, el mejor indicador de la voluntad de desarrollo y de plena realización*, la primera manifestación y la más clara del deseo de cambio y de progreso. Sería muy conveniente que se la tuviera en cuenta en el planeamiento para determinar el ritmo apropiado del desarrollo previsto.

En consecuencia, es muy importante medir con la mayor exactitud posible esta presión latente: el análisis de los votos, los sondeos de la opinión y las encuestas sociológicas podrían utilizarse con este fin.

c) Sería también muy útil determinar sistemáticamente las diferentes esferas en las cuales la educación puede favorecer el desarrollo social. El campo de acción es inmenso: salud física y mental, vida familiar, solidaridad social, nacional e internacional, ejercicio de los deberes y derechos cívicos, etc. Finalmente, sería conveniente precisar en qué

²⁸ Véase *Social Objectives in Educational Planning*, OECD, 1967.

medida debe consagrarse la educación a los objetivos sociales, tratar de establecer cuantitativamente su costo y evaluar su rendimiento directo e indirecto (sobre todo en lo que atañe al desarrollo económico en sí). Debería emprenderse también un trabajo análogo relativo a los aspectos culturales de la educación (evaluación del patrimonio cultural nacional y humano y utilización del tiempo libre).

D) ENFOQUE GLOBAL ECONÓMICO-SOCIAL

a) En el curso de estos últimos años, se ha ido comprobando, de manera cada vez más convincente que los aspectos económicos y los sociales de la educación, no son mutuamente contradictorios, sino complementarios, que coinciden en algunos puntos y que con frecuencia la distinción que antes se establecía entre ellos era arbitraria.

b) Por tanto, no hay motivo alguno para insistir en acciones parciales, aisladas; hay que considerar globalmente los necesidades y los aspectos económicos, sociales, culturales y pedagógicos de la educación:

i) Los aspectos económicos incluyen, sin duda, en primer término, las necesidades previsibles de mano de obra; pero convendría no omitir otros aspectos:

- la educación del consumidor: ciertos problemas de alimentación graves podrían solucionarse en ciertos casos si los consumidores se acostumbrasen a determinados productos nuevos; la educación podría ser un factor importante para la disminución de las importaciones de lujo en los países en vías de desarrollo con miras a una mayor utilización de los productos locales;
- la educación de los que ahorran: tanto la escuela como los grandes medios de información pueden ejercer una gran influencia para desarrollar el sentido del ahorro y orientarlo hacia las inversiones más fructuosas; esta educación es tan necesaria en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo;
- la educación científica, no sólo en la formación profesional, sino también en el contexto de una política de investigación científica y tecnológica del país;
- el fomento de actitudes favorables al desarrollo; cuando el número de empleos es limitado debe suscitarse

en la juventud el espíritu de empresa (con miras a la creación de nuevas fuentes de empleo); en el tercer mundo, la aceptación del cambio y el despertar de un ánimo de desarrollo, son las condiciones previas del progreso.

ii) Los aspectos sociales coinciden frecuentemente con los aspectos económicos.

Comprenden en particular: la enseñanza de la higiene (cuya necesidad es particularmente notoria en los países en vías de desarrollo), la educación cívica; la educación familiar, la educación de los padres, la educación cooperativa (esencial, por ejemplo, para los proyectos de desarrollo rural); la educación social propiamente dicha (es decir, la inculcación del sentimiento de comunidad, la enseñanza de los deberes que crea el usufructo de los bienes comunes, del respeto por la propiedad común, la prevención de la delincuencia), la comprensión internacional y la educación para la paz.

iii) Los aspectos culturales incluyen:

- la apreciación de los valores y patrimonios culturales, nacionales, regionales y humanos;
- la utilización de la cultura para enriquecer, en general, la vida intelectual y espiritual, y en particular, el ocio;
- el aporte económico de la cultura (plusvalía aportada por el buen gusto en las exportaciones, la auténtica artesanía, el turismo cultural).

iv) Los aspectos pedagógicos y humanos (desarrollo y equilibrio de la persona, educación emocional, relación con los otros y con el mundo) se entremezclan con los tres aspectos precedentes y los apoyan; los aspectos pedagógicos y humanos tienen particular importancia en los países económicamente desarrollados, en los cuales, frecuentemente, se ponen en tela de juicio las estructuras morales y sociales tradicionales.

c) En este enfoque global, la medida de la «demanda social» (proyección de las tendencias pasadas, comportamiento de los diferentes grupos sociales con respecto a la educación, demanda individual de empleo) tiene importancia capital, puesto que expresa cuantitativamente una de-

manda de la que, como lo demuestra la experiencia, los políticos difícilmente pueden hacer caso omiso, cualesquiera que sean las indicaciones de la econometría. Por otra parte, la medida de la demanda social señala la necesidad de educar ciertas categorías de la población que un análisis económico superficial podría pasar por alto (particularmente las mujeres, cuya influencia, como madres de familia puede ser decisiva para los cambios). Esa demanda, producto instintivo de la sociedad, proporciona informaciones valiosas sobre los objetivos fundamentales (sociales, culturales y humanos), que ciertos métodos, aparentemente científicos, podrían dejar de lado. Finalmente subraya el hecho de que la educación no debe ser solamente una cuestión de oportunidad, sino que todos tienen derecho a ella.

Sin embargo, la medición de la demanda social deberá ser corregida y explicada por los siguientes métodos complementarios:

i) *La estimación de las necesidades futuras de mano de obra*, que indica los mínimos y máximos convenientes para satisfacer las exigencias del desarrollo del aparato de producción.

ii) *La determinación de las necesidades generales de desarrollo económico y social*, ya sea en relación con el plan de desarrollo, o bien, cuando no existe un plan, con la perspectiva de una estrategia adaptada al país y a su situación.

iii) *El cálculo de los recursos financieros* disponibles para la educación, habida cuenta, por una parte, del incremento del ingreso nacional y, por otra, de la demanda de los demás sectores del desarrollo.

E) LAS LIMITACIONES FINANCIERAS

En la mayor parte de los países que hoy son los más ricos, la educación nació y se desarrolló esencialmente bajo la presión de la demanda social. Pero esta presión estaba en cierto modo contrarrestada por los recursos financieros; la prolongación de la escolaridad obligatoria seguía aproximadamente el ritmo del desarrollo económico; la prosperidad aceleraba el progreso, las crisis lo demoraban. Como cada año suplementario de escolarización cuesta muy caro, tanto en gastos directos como en lucros cesantes (pérdida de salario de los estudiantes), es preciso escoger entre esta prolongación y otros gastos sociales (vacaciones pagadas, jubilaciones, hospi-

tales), de equipo (autopistas, teléfono), o sencillamente un programa de armamentos costoso. Evidentemente, estas opciones son aún más crueles y difíciles en los países más pobres.

a) En el estado actual de los conocimientos, sería imprudente basar totalmente las opciones sobre las comparaciones internacionales, o los estudios sobre la relación costo-beneficio y sobre los ingresos marginales²⁹. Sin embargo, estos métodos, empleados simultáneamente y de modo que constituyan un medio de verificación mutua, pueden ser utilizados como control, y advertimos si el porcentaje de los gastos previstos para la educación se halla muy por debajo o por encima de las indicaciones de la teoría económica.

De todas formas, los proyectos no son intercambiables: así, por ejemplo, la educación y las vacaciones pagadas (es decir, la preparación para el porvenir y la satisfacción de la generación presente) no son comparables. Es necesario elegir.

b) Es importante, sin embargo, señalar que la educación, a causa de su flexibilidad, ocupa una posición hartamente excepcional. Orientada de manera conveniente, puede sustituir total o parcialmente a muchos otros elementos del desarrollo. Así, por ejemplo, en los países que se hallan en la primera etapa de desarrollo se pueden realizar notables progresos en las esferas prioritarias de la salud y de la agricultura por medio de la educación escolar o extraescolar. Abundan los ejemplos que demuestran que la educación y la información (que debería ser siempre una forma de educación) pueden suscitar el entusiasmo popular y conducir a la realización de grandes obras que de otra forma hubieran necesitado costosos equipos. La educación, al inculcar el espíritu cívico y el sentido social, puede permitir, y de hecho ha permitido, una reducción de las fuerzas policiales. Y no

²⁹ El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y la Dirección de Asuntos Sociales organizaron en Rennes (Francia), en septiembre-octubre de 1965, una reunión de expertos sobre el análisis de los costos y el rendimiento de los proyectos sociales. El informe, publicado al finalizar los trabajos, muestra que tales investigaciones, sumamente interesantes, por lo demás, se hallan en una etapa de experimentación; en la práctica, es raro reunir todos los datos estadísticos, y, desde un punto de vista teórico, los «coeficientes de ponderación» que se utilizan ¿no son acaso la incógnita que se trata de despejar?

podemos olvidar que el objetivo de los Estados miembros de la Unesco consiste en erigir los baluartes de la paz en la mente de los hombres, es decir, en sustituir las armas por la educación. No es posible entonces oponer de manera absoluta las necesidades de los otros sectores a las necesidades de la educación.

c) La observación precedente es una advertencia contra el error fundamental que puede resultar de los cálculos del costo-beneficio en materia de educación. Estos cálculos tienen en cuenta el pasado y la educación pasada. Pero el objetivo del planeamiento no es continuar la educación tradicional; su ambición es, precisamente, introducir todos los cambios necesarios para aumentar la productividad intrínseca de la educación y su productividad económico-social. Sería quizá razonable adaptar los gastos de una educación conservadora a su rendimiento anterior; pero no sería sensato medir los recursos futuros de una educación revolucionaria según los resultados de una institución que ha dejado de ser válida y de la cual difiere considerablemente.

d) Estas observaciones indican que si los recursos disponibles no permiten la expansión del sistema de educación que ya existe, no por ello el problema es insoluble: sólo se necesita modificar—radicalmente si es necesario—el sistema de educación. La educación es eminentemente flexible; tuvo en el pasado las formas más diversas y presenta en la actualidad, con los progresos de la tecnología, toda clase de posibilidades nuevas. En estas condiciones, cuando se carece manifiestamente de dinero para educar a los niños según los precedimientos escolares tradicionales (los cuales, por lo demás, se remontan sólo a algunos siglos) se debe buscar otra solución menos costosa. Conviene, sin duda, estudiar, experimentar seriamente y evaluar los métodos que permitirían, con los recursos existentes, proporcionar progresivamente a todos los niños del mundo una educación adecuada al desarrollo humano.

3. LOS ASPECTOS RELATIVOS A LA ESTRUCTURA, EL CONTENIDO, LOS MÉTODOS Y LAS TÉCNICAS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCA- CIÓN INTEGRADOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

A) EL RENDIMIENTO DE LA EDUCACIÓN: PRODUCTIVIDAD INTERNA Y EXTERNA

Las cuestiones de *cantidad* (cuántos alumnos deberán escolarizarse en un año determinado, cuál será su repartición en las diferentes ramas de la enseñanza, cuántos maestros y profesores deberán formarse y cuánto costará todo ello) no constituyen más que la mitad del problema del planeamiento de la educación. La otra mitad, no menos importante, comprende las cuestiones relativas al contenido, a los métodos y a la estructura.

Es evidente, en efecto, que un plan de estudios confuso y mal organizado, los métodos que no respondan a la edad del alumno y a sus posibilidades, y las estructuras artificiales, contribuirán a la merma del alumnado (abandono de los estudios y repetición de curso); esas condiciones se reflejarán en *el rendimiento interno* de la educación.

También es evidente que una cabal distribución de los alumnos entre las diferentes ramas de la enseñanza no basta para adaptar la educación a las necesidades económicas en fuerza de trabajo. No basta con que haya en las escuelas de enseñanza técnica o en las agrícolas el número de alumnos requerido; hace falta además que los planes de estudios de esas escuelas correspondan precisamente a las exigencias de las profesiones para las cuales preparan a los alumnos. *La productividad o rendimiento externo* de la educación, es decir, su eficacia desde el punto de vista del desarrollo económico, social y cultural, depende, por consiguiente, no sólo del número de alumnos matriculados en una u otra rama, sino igualmente del contenido de la enseñanza en cada una de esas ramas, de los métodos pedagógicos y de la articulación del sistema.

La noción de rendimiento subraya la interdependencia entre las cuestiones relativas a la matrícula y las de estructura, contenido y métodos. En efecto, no tiene sentido que ingresen en la escuela cada vez mayor número de niños, si la mayor parte ha de abandonarla antes de haber aprendi-

do algo. Si, por añadidura, los alumnos tardan nueve años en cursar lo que deberían haber aprobado en seis años de estudios, el costo total de la educación aumenta de hecho en un 50 por 100; con el mismo presupuesto, pero con una educación más eficaz, se hubiese podido instruir a un cincuenta por ciento más de niños.

a) En la parte primera del presente documento se ha señalado la importancia y la gravedad de los fenómenos de abandono de los estudios y de repetición de cursos. Los porcentajes anuales de abandono de los estudios del orden de un 20 por 100 y los de repetición de curso análogos o superiores indican, sin duda alguna, que el sistema escolar no funciona normalmente.

b) Los fenómenos de abandono y de repetición se observan sobre todo en los países en vías de desarrollo; en los países más desarrollados económicamente se producen, por decirlo así, en vez de esos fenómenos, los fracasos en los exámenes. No es raro que haya porcentajes de fracasos del orden de un 60 por 100 al término de los estudios secundarios, y la proporción es aún más elevada en la enseñanza superior. Así ha podido decirse que la educación era la única industria que podía permitirse dar salida a un 60 por 100 de productos no acabados.

Los alumnos que abandonan la escuela antes de terminar el ciclo de estudios, o que fracasan en sus exámenes, no representan sin duda una pérdida total. Pero no es menos cierto que esos fenómenos de abandono de los estudios y de fracasos escolares constituyen un problema muy grave³⁰.

Por otra parte, lejos de mejorar el nivel general de los estudios, parece tener tendencia a bajar de una manera continua. Hoy día, los primeros años de la enseñanza llamada secundaria no son ya, con frecuencia, más que una prosecución de los estudios primarios, y los primeros años de la enseñanza superior más que una continuación de la secundaria.

Los educadores señalan, desde hace ya mucho tiempo, la sinrazón de un sistema en el que los niños olvidan de un año a otro gran parte de lo que han aprendido. Hasta el profano se extraña de que, en muchos países, los alumnos puedan estudiar una lengua moderna durante seis años de

³⁰ Marion Coulon, *Le rendement des systèmes d'éducation*, en «Les Sciences de l'éducation», Didier, París, enero de 1967.

estudios secundarios y no sepan, después de quinientas a setecientas horas de clase, hablar ni comprender esa lengua de un modo realmente eficaz. Un centenar de horas pasadas en un laboratorio de idiomas, con un magnetofón, dan mucho mejor resultado; así se explica el éxito de los establecimientos comerciales de enseñanza de idiomas.

La diferencia entre los resultados obtenidos en la escuela según el origen social del alumno, es otro indicio inquietante. Si los niños que proceden de un medio culto logran resultados considerablemente superiores a los demás, ¿no significa esto que buena parte del saber se adquiere fuera de la escuela? La experiencia individual confirma con frecuencia que la mayoría de nuestros conocimientos no son de origen escolar. Sería interesante hacer encuestas precisas a ese respecto.

c) Quizá es todavía peor la situación en lo que se refiere al rendimiento exterior. Ya se ha señalado la extensión del fenómeno del desempleo entre los diplomados; al desempleo propiamente dicho viene a añadirse la ocupación en una rama de actividad completamente distinta de la formación adquirida.

Las encuestas que se han hecho, tanto entre antiguos alumnos como entre los empleadores, han mostrado también con frecuencia que la enseñanza no respondía a las realidades de la actividad profesional. En una época en que los conocimientos técnicos cambian a un ritmo acelerado, los programas escolares suelen no estar al día y la escuela acaba por parecer así una institución relegada al margen de la vida real.

d) A algunos educadores no les gusta que se hable de rendimiento; ven en ese término una confusión inadmisiblemente de la educación con la actividad industrial. Sin embargo, para mantener esa «calidad» de que tantas veces se habla, ¿no es esencial que se evalúe continuamente el nivel de la educación que se da en los establecimientos escolares? Y ¿no son los resultados que obtiene el alumno *medio*, un indicio particularmente válido de ese nivel?

e) Esa enseñanza cuyo rendimiento tanto se discute cuesta indiscutiblemente muy cara. Un país en vías de desarrollo, en el que el porcentaje de escolarización en 1964 (enseñanza primaria y secundaria juntas) era de 8 por 100, destinaba un 14 por 100 de su presupuesto nacional a la educación. Otro asignaba, en 1962, un 5,6 por 100 de su

producto nacional bruto a la enseñanza, con un porcentaje de escolarización (primera y segunda enseñanza) próximo al 13 por 100. Se trata indudablemente de casos extremos; pero si la situación es menos espectacular en otros lugares, no es satisfactoria en ninguna parte. Al darnos cuenta de la inmensidad de las necesidades y de la limitación de los recursos, el planeamiento de la educación lleva a reformas que deberán ser quizá fundamentales.

B) MEJORAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS DE LA EDUCACIÓN

a) Podría probablemente mejorarse el rendimiento de la escuela con algunos remedios sencillos en materia de organización.

i) Un estudio comparado realizado por la Unesco en 1962³¹ sobre la organización del año escolar muestra que su duración puede variar, según el país, de doscientos cuarenta a ciento cincuenta y cuatro días en la enseñanza primaria. En 24 de los 49 países considerados, los días de clase anuales no llegan a doscientos diez. En 32 países, entre 52, se dan menos de veinticinco horas de clase semanales de enseñanza primaria. Un empleo tan reducido de una institución tan costosa como la escuela es inaceptable, dada la inmensidad de las necesidades y la escasez de los medios.

ii) Debería ser posible conseguir una mejor utilización de los locales, de las instalaciones (talleres y laboratorios) y con frecuencia incluso de los profesores, sin exigirles más servicios que los reglamentarios, estableciendo programas y horarios más racionales y generalizando, cuando fuera preciso, el sistema de turnos (equipos de mañana, tarde y noche).

Con frecuencia se fija el número de horas semanales de clase sin tener en cuenta el número de horas de trabajo de maestros y profesores, ni el volumen (número de clases, laboratorios y talleres) de los establecimientos escolares. Deberían estudiarse conjuntamente esos tres factores con objeto de conseguir una utilización óptima de todos los elementos. También se olvida con demasiada frecuencia cómo podrían utilizarse los medios de que disponen los sistemas

³¹ «Estudios y Documentos de Educación», núm. 43, *L'organisation de l'année scolaire, étude comparée-The Organization of the School Year, comparative study.*

escolares para la educación de adultos y la enseñanza extra-escolar.

b) Tienen asimismo gran importancia la repartición geométrica de los establecimientos, sus dimensiones y la distribución de las especializaciones; el «mapa escolar» agrupa todos esos problemas y facilita la ubicación óptima de los establecimientos y la plena utilización de cada uno de ellos ³².

c) Entre los medios que habitualmente se recomiendan para conseguir que sean menos los casos de abandono de los estudios figuran el transporte de los alumnos, las cantinas escolares y las guarderías para los niños de corta edad, las vacaciones en períodos que correspondan a los principales trabajos agrícolas, la gratuidad de los libros de texto, las becas; efectivamente, esos medios auxiliares son con frecuencia condiciones indispensables de la asistencia a las clases.

d) En lo referente a las estructuras propiamente dichas, ya se indicó que una especialización demasiado temprana podía dificultar la movilidad profesional y social; en cambio, el establecimiento de un período de formación no diferenciada (programa común) favorece esa movilidad. En general, los casos de abandono de los estudios y de fracaso son siempre más numerosos si los ciclos son largos y la enseñanza no adquiere plenamente su significación hasta los dos, tres o cuatro años de estudios; en tales casos, los alumnos que dejan de ir a clase a mitad de un ciclo han perdido el tiempo. ¿No serían preferibles los ciclos cortos o, mejor todavía, los años que constituyesen cada uno una unidad completa de capacitación, como sistema más dúctil que permitiría evitar esa política de todo o nada?

e) Además, la estructura del sistema de enseñanza debe ser bastante flexible para permitir el paso, no sólo de una a otra rama de la educación, sino también de la formación extraescolar a la escolar propiamente dicha y recíprocamente. Con ese fin, debería estudiarse en primer término la estructura general de todas las formas de educación de que dispone la sociedad (familia, comunidad, asociaciones de la juventud, empresas, grandes medios de información, etc.)

³² *La pratique de la planification de l'éducation dans les pays en voie de développement-Educational Planning Practice in Developing Countries*, primera versión, 1966, págs. 43-44 y 51-52 y páginas 47-48 y 57-58.

e integrar el sistema escolar en esa organización general. En efecto, la experiencia ha mostrado que si no se hace ese esfuerzo se corre el riesgo de que los vínculos que se establezcan sean meramente artificiales—y, por consiguiente, ineficaces—y puramente teóricas todas las declaraciones en favor de una planificación global de las actividades de educación.

C) LA REFORMA DEL CONTENIDO

a) *Mejora del rendimiento interno de los programas.*

Para aumentar el rendimiento interno, es decir, para evitar los abandonos, las repeticiones y los fracasos, hacen falta programas que permitan adquirir un máximo de conocimientos útiles con un esfuerzo mínimo. A continuación se citan algunas reglas sencillas, que permitirían evitar en gran parte las dificultades que habitualmente plantean los programas:

1. Suprimir todo lo que no sea realmente indispensable; un criterio de sentido común a ese respecto consiste en prescindir de todo conocimiento que no haya de exigirse al alumno en estudios ulteriores.

2. Enseñar cada materia con la debida continuidad de mes en mes y año tras año; recapitular constantemente y utilizar lo ya aprendido; no amontonar nuevos conocimientos, sino integrarlos en los precedentes.

3. Integrar todas las materias que se enseñen durante un período determinado, por ejemplo, centrándolas en torno a un tema único (centros de interés).

4. Tomar como centro de interés el medio en que el niño se desenvuelve, sus preocupaciones, su porvenir, el desarrollo de su comunidad o de su país.

b) *Mejora del rendimiento externo de los programas.*

- i) La primera etapa es la adaptación de los programas escolares a los diversos empleos que ofrezca la economía del país. En esa perspectiva hay que hacer un análisis de los empleos y traducir los resultados de ese análisis en elementos de los programas. Sin embargo, el análisis del empleo no se limitará a lo que más concretamente exijan las tareas de cada profesión. Si cada empleo tiene determinadas características, forma también parte de un grupo de em-

pleos de características más generales, con bases comunes que exigen aptitudes comunes. Reducir la preparación profesional a las exigencias más estrictas de cada especialidad equivale en realidad a dar una preparación profesional muy superficial.

La experiencia muestra que los elementos singulares de las profesiones para las que prepara la enseñanza secundaria, por ejemplo, son mínimas; la preparación correspondiente a esas particularidades la da, en la mayoría de los casos, más bien la empresa que la escuela. Por consiguiente, es sumamente importante, para adaptar realmente la formación al empleo, que se analicen también con el mayor cuidado las necesidades en función de los grupos de profesiones y del trabajo en general. Hasta ahora se ha descuidado demasiado ese aspecto del problema y a esa negligencia se debe, en parte, el fracaso relativo de la formación profesional en la escuela.

ii) La observación precedente tiene sobre todo importancia porque, fuera de las profesiones de gran especialización, es poco frecuente que una persona desempeñe durante toda su vida el mismo empleo. Y es evidente que la escuela debe prepararle para su vida profesional y no únicamente para su primer empleo. Particularmente en los países en vías de desarrollo, en los cuales el número de empleos especializados es generalmente muy inferior al de los aspirantes formados por las escuelas, la base de la formación profesional debería ser ante todo una educación que facilitase la movilidad y desarrollara el espíritu de iniciativa.

iii) Dicho de otro modo, el empleo individual no es el único problema. Para lograr la adaptación real de la educación al empleo individual, los programas deben ajustarse también al desarrollo general del país. Por consiguiente, paralelamente al análisis de los empleos conviene analizar las necesidades del desarrollo y hacer que la educación responda a sus exigencias. Es necesario enfocar el problema de esas dos maneras para tener una visión completa de la situación: planteándolo en función de las necesidades del desarrollo general se pondrán en evidencia elementos que un análisis del empleo individual no hubiese quizá permitido apreciar, como, por ejemplo, la educación para la participación en cooperativas y la educación en materia de consumo (particularmente en cuanto a la alimentación).

iv) Sin embargo, como lo ha demostrado la experiencia

de los veinte años últimos, el desarrollo dista mucho de ser un fenómeno puramente económico; es un complejo económico, social, político y psicocultural. Será, pues, necesario ver cuáles son las exigencias del desarrollo en esas esferas y reflejarlas en los programas. La educación política, las modalidades de aplicación de la ley; la adaptación psicológica, moral y afectiva a los cambios que implica la entrada de la sociedad en la economía mundial, así como la participación más intensa de la mujer en la vida de la colectividad, la armonización de las formas de cultura tradicionales con las de la cultura moderna, no son factores menos importantes—para el mismo progreso tecnológico y económico—que la enseñanza propiamente profesional; si no se tuvieran en cuenta tanto el equilibrio de la sociedad como el del individuo, se verían en peligro.

c) *Métodos de planificación de los programas.*

i) Si el principio es sencillo—no introducir en los programas nada que no corresponda a una finalidad concreta—, la experiencia muestra que su aplicación es sumamente difícil. Uno de los primeros obstáculos es de carácter psicológico; dada la fuerza de la tradición en ese terreno, una reforma radical de los programas (necesaria para adaptar la educación al desarrollo) podría aunar con ella las fuerzas más diversas. Por consiguiente, toda reforma deberá correr parejas con una larga campaña de información del personal docente, del medio estudiantil y del público en general por conducto de la prensa, la televisión y la radio.

ii) Los análisis del empleo y de las necesidades del desarrollo, que son fundamentales para establecer racionalmente los programas y la redacción de los programas propiamente dichos, supone muchas investigaciones; esos estudios sólo pueden llevarlos a cabo con éxito equipos numerosos de personas muy especializadas, que muy pocos países pueden reunir; por consiguiente, es éste, al parecer, un campo de acción en el que la cooperación regional e internacional podría desempeñar un papel muy importante.

D) PLANIFICACIÓN DE LOS MÉTODOS

De hecho, todas las sugerencias formuladas en el epígrafe precedentes son aplicación de ideas que preconizan desde hace ya mucho tiempo los educadores; la planificación no

consiste en este caso más que en poner en práctica la pedagogía de un modo más sistemático. Lo mismo ocurre, en gran parte, respecto al mejoramiento de los métodos. Desde luego se obtendría ya un aumento considerable del rendimiento aplicando cierto número de ideas expuestas por Decroly, por los promotores de la escuela activa o por los iniciadores del llamado «Plan de Iéna».

Entre esas ideas ya antiguas cabe mencionar :

i) *El método de los centros de interés* (método Decroly): Este método se basa en el principio de que una enseñanza dispersa exige del niño esfuerzos considerables de atención y asimilación, mientras que una enseñanza coherente se organiza, podría decirse, por sí misma en la inteligencia. El centro de interés, que en el método de Decroly respondía a preocupaciones pedagógicas, resulta particularmente adecuado ante las nuevas preocupaciones económicas de la educación; en las aldeas de un país en vías de desarrollo, por ejemplo, será naturalmente la comprensión, la forma de empleo y la mejora de la aldea; en un primer ciclo secundario común que reúna la enseñanza académica y la formación preprofesional, lo constituirá el trabajo práctico.

ii) *La escuela activa*: Esta expresión abarca toda una serie de procedimientos encaminados a lograr que el niño sea el eje de las tareas pedagógicas en vez de convertirlo en su objeto pasivo. Entre tales procedimientos pueden citarse: los trabajos individuales, el trabajo en equipo y la atribución de mayores responsabilidades a los niños en el gobierno y la organización de la clase, microgrupo social.

iii) La reunión de *varias cohortes* de alumnos en un grupo, con un *solo maestro*. Hace cerca de cuarenta años, una conferencia de la Oficina Internacional de Educación mostró que la escuela de un solo maestro (que algunos consideran como un mal menor) favorecía, al facilitar la transmisión de las tradiciones escolares, la constitución de una verdadera sociedad infantil (*Plan de Iéna*). Ese tipo de enseñanza requiere que se utilicen los métodos antes mencionados (centros de interés, trabajo en equipo, etc.) y se adapta fácilmente al empleo de algunos métodos nuevos (enseñanza programada) y de los medios audiovisuales (radio, televisión); además, facilita la integración de las actividades escolares y extraescolares en el marco del grupo de alumnos.

Merece señalarse especialmente la enseñanza programada, nuevo método basado en el antiguo principio del preceptor individual: un programa es una serie organizada de etapas que conducen a la adquisición de una noción, a la comprensión de un programa, elemento por elemento.

Constituyen el programa una serie de datos con preguntas intercaladas, para comprobar constantemente si han sido debidamente «asimilados». El alumno ha de verificar continuamente, por las preguntas que se le hacen, si ha comprendido y aprendido lo precedente.

La enseñanza programada se basa especialmente en las investigaciones del psicólogo norteamericano B. F. Skinner, sobre el modo de aprender de los animales. El programa «skinneriano» es *lineal*, es decir, que sólo prevé una dirección; por consiguiente, las etapas deben ser tan sencillas que todos los alumnos, sin excepción, sean capaces de seguir el programa. También existen programas de «elección múltiple» basados en el principio del libro con «ramificaciones» de N. Crowder: el estudiante elige él mismo su itinerario, salta las etapas inútiles, vuelve hacia atrás para comprender una noción que no conoce³³.

Al individualizar la difusión de los programas, la enseñanza programada podría ser la solución del problema de los repasos, y la noción de la «clase» correspondiente a un «nivel» no tendría entonces ningún sentido.

La programación lleva a las máquinas didácticas: máquinas muy sencillas (libro con «ramificaciones» o caja de fichas) o complejas («Edison Responsive Environment», «Monitrice d'istruzione technique industrielle», ordenadores destinados a la enseñanza, etc.).

E) MODERNIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ENSEÑANZA

Las máquinas didácticas de que tanto se habla hoy no son, como ha dicho Schramm³⁴, más que la última generación de los instrumentos de enseñanza; pero no porque existan las máquinas debemos olvidar los instrumentos anterior-

³³ Véase J. P. Lysaght y C. M. Williams, *A guide to programmed instruction*, New York, 1963; W. Schramm, *Programmed Instruction, Today and Tomorrow*.

³⁴ Unesco, *Estudios y documentos de Educación*, Unesco, núm. 52.

res. Pueden reseñarse brevemente, viendo cómo podrían contribuir a mejorar el rendimiento.

a) En primer término, el edificio escolar propiamente dicho:

i) Hay que evitar el frío, la lluvia, el sol o el ruido, sin que ello constituya una condición *sine qua non* de la enseñanza. No está totalmente excluido que, en ciertos climas, se enseñe al aire libre bajo un árbol o en una plaza; el edificio especial denominado «escuela» no es siempre indispensable.

ii) Si se construye una escuela, es necesario que se conciba en función de su utilización, como *el primero de los instrumentos de enseñanza*:

- el edificio escolar debe responder no sólo a las normas de comodidad e higiene (instalaciones sanitarias, adaptación a las condiciones climáticas), a las necesidades generales de la enseñanza (acústica, visibilidad) y a determinadas funciones concretas (talleres, laboratorios), sino que debe facilitar también el desarrollo de la vida y la sociedad escolares (por ejemplo, en las escuelas de un solo maestro);
- el edificio debe ser, por sí mismo, un instrumento de educación: la belleza (que no es el lujo y que a veces consiste precisamente en lo contrario), la situación (en un paisaje), la adaptación a la cultura nacional, son elementos importantes.

Instituciones como los «centros regionales de construcciones escolares» creados por la Unesco³⁵ o los «grupos de desarrollo» tienden a promover, con estudios y mediante la formación de especialistas, la construcción de edificios escolares más económicos, más funcionales y bellos y mejor adaptados.

b) Las instalaciones tradicionales (mobiliario, material científico y técnico, mapas, encerados, etc.) merecen también algunas observaciones:

i) Deben adaptarse al nivel y al uso escolares.

ii) Algunos medios tradicionales poco costosos (mapas, encerados) no se emplean todavía bastante o como debieran emplearse. Ciertas técnicas (por ejemplo, la de las maquetas, muy útil cuando se utilizan los centros de interés) no

³⁵ Existen tres centros regionales, en Colombo, Jartum y Méjico.

se aplican casi nunca; la museografía escolar está en sus comienzos.

iii) La fabricación o el acopio del equipo escolar podría ser uno de los fines del trabajo práctico.

c) Las posibilidades del libro, introducido muy lentamente en la escuela después de la invención de la imprenta, distan mucho de ser explotadas plenamente. No es frecuente que en los planes de educación se dé a la preparación de los libros de texto la importancia debida; sin duda es ésta la causa del fracaso de numerosas reformas. Cuando el personal docente no está perfectamente capacitado, el libro destinado al maestro debería considerarse como el elemento esencial de la reforma.

d) Con los medios audiovisuales se entra en el terreno de la tecnología contemporánea.

El mejor medio técnico, que reúne las posibilidades de todos los demás medios, es la televisión:

i) Los perfeccionamientos técnicos constantes de la dimensión, la nitidez y el color de la imagen, han hecho de la televisión un instrumento de calidad comorable al cine.

ii) Una estación de televisión instalada en un avión (por ejemplo, el Midwest Programme on Airborne Television Instruction, MPATI) permite ya emitir para un territorio de 500.000 km². Los satélites de telecomunicación tienen un alcance muchísimo más grande; ya existen satélites que sirven de enlace entre diferentes estaciones de televisión; dentro de tres o cinco años podrán empezar a funcionar satélites distribuidores y dentro del diez o quince, satélites de difusión directa ³⁶.

iii) En materia de educación, las posibilidades de la televisión son casi infinitas:

- la enseñanza a los físicamente impedidos (sordomudos, enfermos inmovilizados), los cursos de repaso, la enseñanza para poblaciones dispersas, la reorientación, educación y fomento de actividades diversas en zonas rurales, el perfeccionamiento del personal docente...;

³⁶ *Les communications spatiales et les moyens de grande information/Space Communication and the Mass Media*, informe presentado por la Unesco en la Conferencia de 1963; W. Schramm, *Satellites de télécommunications pour l'éducation, la science et la culture/Communication Satellites for Education, Science and Culture*, Unesco, 1963.

- la multiplicación del curso dado por un solo profesor en varias clases o aulas (televisión en circuito cerrado), la repetición de un curso dado anteriormente;
- la ilustración audiovisual de la enseñanza tradicional;
- la enseñanza completa a todos los niveles y para todas las edades.

iv) Gran número de experimentos permiten afirmar que con la enseñanza por televisión se obtiene un rendimiento igual o superior al de la enseñanza dada por un maestro o profesor; sin embargo, se objeta que puede ser causa de una fatiga especial y, sobre todo, que suprime el diálogo y el contacto directo entre el maestro y el alumno.

v) Pero la gran dificultad de la televisión reside en su costo. La instalación del proyecto de televisión denominado MPATI exigió unos 17.000.000 de dólares; los receptores para ese tipo de televisión valen 500 dólares, y la preparación y emisión de una lección de media hora, 2.000 dólares. Se trata, en ese caso, de un proyecto particularmente costoso; pero la instalación de una estación terrestre puede realizarse a partir de 1.000.000 de dólares y el costo de una emisión reducirse a 1.000 dólares. De todos modos, sin embargo, la televisión educativa sólo es económicamente viable a partir de determinado número de utilizadores. En los países menos ricos es dudoso que pueda venir a añadirse al costo de la escuela tradicional («la crema sobre el pastel») ³⁷.

Sin embargo, no porque exista la televisión han de olvidarse otros medios más modestos:

i) *La radio*, cuyas posibilidades para la enseñanza de los idiomas (particularmente cuando la lengua en que se enseña no es la materna) y el fomento de diversas actividades en las zonas rurales, continúan siendo considerables.

ii) *El magnetófono*, cuyo empleo en los «laboratorios de idiomas» permite mejorar de un modo sorprendente la enseñanza de las lenguas extranjeras.

iii) *La radiovisión*, combinación de proyecciones fijas y de emisiones radiofónicas, muy extendida ya en ciertos países de Africa.

e) La radio, la televisión, el cine, son medios auxilia-

³⁷ Véase Schramm, Coombs, Kahnert, Lyle, *Técnicas modernas y planeamiento de la educación*, Unesco, IIPPE, 1967, págs. 143-188, «¿Qué costos entrañan las técnicas modernas?».

res audiovisuales; pueden ser muy eficaces para explicar y mostrar, pero no permiten la comunicación (interrogación y respuesta). A base de los principios de la *cibernética* y utilizando los recursos de la electrónica, se han elaborado estos últimos años otros instrumentos con los cuales se puede interrogar al estudiante, analizar sus respuestas y hacerle las nuevas preguntas que sean del caso.

Existen máquinas para enseñar la mecanografía (la *Edison Responsive Environment*, inventada por el doctor Moore, de Pittsburgh, construida por el laboratorio Thomas Edison). Máquinas con las que se puede enseñar la gramática, las matemáticas, la historia, etc. (el Auto-tutor construido por U. S. Industries Ltd.; Mitsu 3030, construido por Sintra); acopladas a un ordenador, las máquinas didácticas almacenan una cantidad inmensa de conocimientos. Algunas máquinas no son todavía más que prototipos, pero son ya muchas las que están en venta. Las grandes empresas industriales, comprendiendo las posibilidades que las aplicaciones de la *cibernética* ofrecen a la educación, se interesan cada vez más por esas cuestiones. Un centenar de compañías norteamericanas han emprendido ya la fabricación de máquinas didácticas. Dentro de unos años la oferta será considerable y suscitará, naturalmente, la demanda; actualmente muy elevados, los precios disminuirán progresivamente con la fabricación en serie. Por consiguiente, en adelante es imposible no contar con el reto que representan para la enseñanza tradicional las máquinas de enseñar.

Las recientes agrupaciones de grandes empresas industriales, universidades y editores permiten prever no solamente que se inventarán nuevos instrumentos didácticos, sino también que esos instrumentos responderán mejor a los necesidades y a los problemas que la educación plantea en sus diversos niveles.

F) FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DOCENTE

La máquina de enseñar plantea con toda acuidad la cuestión del personal docente. Hasta ahora, la educación en las escuelas la daban esencialmente hombres o mujeres; ninguna empresa se halla hasta este punto subordinada a la fuerza de trabajo. La reforma de los programas, de los métodos, incluso de los medios, depende en gran medida, a

fin de cuentas, del personal docente. Pero tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, las cuestiones más difíciles de resolver son precisamente las de personal.

Los problemas de cantidad, de calidad y de costo se entremezclan, en estas cuestiones, de un modo inextricable. Se estima en 20.000.000 la cifra global mundial de personas actualmente empleadas en la profesión docente; se ha calculado que, para hacer frente al incremento demográfico, a la generalización y a la prolongación de la escolaridad, o a las exigencias pedagógicas que supone la proporción ideal entre el número de maestros y el de alumnos, si se mantiene el sistema actual de enseñanza harán falta nada menos que 70.000.000 de maestros y de profesores en el año 2000.

Ahora bien: con los sueldos que se les pagan ya es actualmente difícil contar con 20.000.000 de maestros y profesores capacitados. En 1963, 57 países en vías de desarrollo se vieron obligados a recurrir, para la enseñanza primaria, a personas que no poseían ninguna formación pedagógica y que con frecuencia sólo habían recibido una formación general elemental, y otros 84 países recurrieron a la formación acelerada de personal docente; la situación no ha mejorado mucho desde entonces. En la enseñanza secundaria la falta de profesores constituye un problema tanto en los países en vías de desarrollo como en los más desarrollados: en un país de Europa occidental, reputado por el alto nivel de su enseñanza secundaria, faltan catedráticos en la proporción de uno por cada tres puestos en los establecimientos de enseñanza en los que se cursa el bachillerato de humanidades, y uno de cada dos en los de bachillerato «moderno» (véase Conferencia Internacional de Instrucción Pública: *La escasez de personal docente de enseñanza secundaria*, 1967).

En los países desarrollados, el abandono de la profesión por parte del personal docente es casi tan grave como el abandono de los estudios por parte de los alumnos en los países en vías de desarrollo. En Gran Bretaña, de los 1.000 hombres que ingresan en la profesión docente, 323 abandonan la carrera durante los seis primeros años de ejercicio. El número cada vez más elevado de mejores maestras y profesoras no modifica el problema, y a veces parece incluso agravarlo: en Gran Bretaña, las tres cuartas partes del personal docente de enseñanza primaria son maestras, y el

porcentaje de las que abandonan la profesión durante los seis primeros años asciende nada menos que a un 80 por 100. Podrían darse cifras análogas en gran número de países desarrollados.

Para mejorar hasta cierto punto la «calidad» del personal docente, existen remedios relativamente sencillos; pero es muy posible que la solución del problema en su conjunto dependa de reformas radicales que pongan en tela de juicio toda la educación tradicional.

a) *Formación y perfeccionamiento del personal docente.*

i) No existe, ni con mucho, unanimidad sobre los fines y el contenido de la enseñanza en la que se da formación al personal docente. Los partidarios de la *cultura general* sostienen con razón que el maestro no ha de moldear al niño, sino estimular su entendimiento, y que, por tanto, debe dársele una cultura general muy amplia. Los partidarios de la *formación profesional* sostienen, también con razón, que es necesario atenerse a un orden de prioridad y que hace falta empezar por preparar al maestro para las tareas que constituyen concretamente el ejercicio de su profesión. El dilema es particularmente grave en los países en vías de desarrollo, y en lo que se refiere a la enseñanza primaria, al primer ciclo de la secundaria y a la enseñanza técnica.

Una de las soluciones sería la de aplicar en la formación de personal docente el método de los *centros de interés*. En tal caso, el centro de interés sería el propio programa con arreglo al cual el futuro maestro hubiera de enseñar. La cultura general consistiría en un estudio detallado de los aspectos fundamentales de ese programa y en examinar las cuestiones planteadas por los problemas prácticos de la vida escolar.

ii) En todo caso, gran parte de la formación de personal docente deberá concebirse con miras a la modernización del sistema escolar. Las innovaciones previstas en el plan de reforma (programas, métodos, instrumentos) no deben tratarse, como ocurre con demasiada frecuencia, como cuestiones de importancia secundaria. Las escuelas normales no deben «reflejar el *statu quo*», sino ser «centros de innovación» (*Summary Report* de la Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación, Williamsburg,

octubre de 1967). Los institutos de educación deben convertirse en laboratorios de la reforma.

iii) En la formación del personal docente debería también atribuirse mayor importancia a los problemas de desarrollo, no como una disciplina aparte, sino en relación con todas las materias del programa. El futuro maestro no debería tener que ver nunca la escuela como una institución aislada, sino como un instrumento de desarrollo económico, social y cultural. Para ello sería conveniente que se le iniciase en los principios generales del planeamiento de la educación y en sus aplicaciones al nivel de la clase.

iv) Una de las grandes dificultades con que tropieza la aplicación de las innovaciones es el espíritu de rutina. El maestro, como el médico o el ingeniero, necesita renovar constantemente sus métodos de trabajo; por consiguiente, en todos los planes de educación debería preverse el perfeccionamiento de la formación del personal docente, así como la actualización de sus conocimientos de una manera sistemática mediante seminarios organizados en los períodos de vacaciones, mediante revistas o boletines profesionales, cursos por correspondencia, emisiones especiales de radio y televisión. Los sindicatos y otras asociaciones del personal docente podrían desempeñar una función importante en esa *educación permanente del maestro*.

b) *Contratación, sueldos y organización de la profesión docente.*

La calidad del personal contratado depende, sobre todo, por un lado, de la fuerza de trabajo intelectual disponible y, por otro, de las remuneraciones que se ofrezcan. Cabe pensar que la extensión de la enseñanza superior pondrá poco a poco una fuerza de trabajo más numerosa a disposición de la educación ³⁸.

Sin embargo, queda por resolver el problema de la calidad. En el informe de la Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación se recomienda que «el personal docente más capacitado sea retribuido con sueldos

³⁸ P. H. Coombs, en *La crisis mundial de la educación* (IIPE, 1967, págs. 53 y 54), señala que, ya ahora, la demanda de empleo comienza a ser superior a la oferta de puestos en cierto número de países en vías de desarrollo y que esa tendencia podría extenderse próximamente a países como Francia o los Estados Unidos de América.

equivalentes a los de las profesiones mejor retribuidas del país»; pero añade que, «para justificar esos sueldos, el personal docente capacitado debe ejercer sus funciones al más alto nivel de productividad». Es decir, que el «buen profesor» debería realizar, con los medios técnicos apropiados, el trabajo de diez o cien; en ello consiste el problema, y volveremos a tratar de la cuestión. Pero en la escuela de nuestros días es difícil concebir cómo 20.000.000 de maestros y profesores podrían percibir un salario igual al de las profesiones mejor retribuidas. En muchos países en vías de desarrollo, donde el sueldo de los maestros es ya muy superior al promedio de la renta *per capita*, es muy dudoso que puede aumentarse considerablemente en un porvenir próximo (P. H. Coombs, *op. cit.*, pág. 55).

Además, los ascensos por antigüedad en el servicio que no supeditan la remuneración a la competencia, poco pueden servir de aliento a los mejores maestros y profesores, que ceden a la tentación de buscar una promoción *fuera* de la enseñanza. Tampoco suele tener en cuenta la escala de sueldos la escasez de especialistas; los profesores de letras —relativamente numerosos— perciben el mismo sueldo que los profesores de matemáticas, cada vez más escasos. Ciertamente es que a ese respecto tropezamos con principios arraigados —«igual remuneración si el trabajo es igual»—, pero ese aspecto del problema no puede evitarse (véase Coombs, *op. cit.*, pág. 60).

c) *Influencia de los sueldos en los costos de la educación.*

El fondo del problema consiste en que, por ser la educación una empresa totalmente basada en la utilización de fuerza de trabajo, todo aumento de sueldos, toda disminución del número de alumnos por cada maestro tiene repercusiones considerables en el costo unitario.

El perfeccionamiento del personal docente, con los ascensos consiguientes, es en los países en vías de desarrollo «una bomba de explosión retardada» en el presupuesto de educación³⁹. Basta con los ascensos por antigüedad en el

³⁹ «Hemos calculado que si Uganda consiguiese que *todos* los maestros de la enseñanza primaria del país pasasen al grado III (que sería, desde el punto de vista del nivel cualitativo de la enseñanza, el objetivo más conveniente por alcanzar), los efectos inmediatos de esa evolución representarían un 32 por 100 de aumento

servicio para crear en lo futuro dificultades considerables en los países cuyo personal docente está actualmente compuesto en gran mayoría por hombres y mujeres jóvenes; en efecto, no es raro que un maestro cobre en fin de carrera un sueldo cuádruple del que percibía al principio. Cuando los jóvenes profesores vayan entrando en años, y cuando más tarde cierto número de ellos comience a jubilarse, los costos por unidad aumentarán considerablemente.

Por las mismas razones resulta muy difícil dividir las clases sobrecargadas; desde luego, sería de desear que el número de alumnos por maestro pasase por término medio de 50 a 35, por ejemplo, pero una medida de ese género entrañaría en los costos de retribución un aumento inabordable para un país en vías de desarrollo, e incluso para muchos países desarrollados. En Suecia, país de 7.800.000 habitantes, por ejemplo, para que hubiera un alumno menos por clase en la enseñanza obligatoria habría que contratar nada menos que a 2.000 maestros más.

Al menos teóricamente, la única solución consistiría en aumentar la productividad de la educación, es decir, en obtener el mismo resultado con una fuerza de trabajo menos numerosa, como se ha hecho durante los cientos cincuenta años últimos en la industria, e incluso en la agricultura.

El problema es, sin duda alguna, muy complejo. Muchos se inquietan ante todo proyecto de «industrialización», que equivaldría, según piensan, a deshumanizar la educación. Insisten en que la educación es un diálogo inmediato entre el maestro y los alumnos, y que suprimir ese diálogo es negar la función de la educación propiamente dicha. Pero cabe observar que ese diálogo está ya considerablemente desvirtuado y preguntarse qué relación verdaderamente humana existe en las clases y en las aulas abarrotadas.

Un aumento real de la productividad permitiría resolver todos los problemas pendientes: generalización y prolongación de la enseñanza, aumento efectivo de los sueldos y, al ser más cuantiosos los recursos disponibles, mejoramiento de la «calidad». Cabe preguntarse si ese aumento de productividad es posible sin poner en peligro la educación. Lo

de la masa global de los salarios, sin aumento alguno de efectivos» (P. H. Coombs, *op. cit.*, pág. 58).

ignoramos, porque no se ha hecho nunca un ensayo completo y prolongado. Pero valdría la pena, por lo menos, probar y tomar la iniciativa de hacerlo, es a la vez deber e interés de los mismos educadores.

G) POSIBILIDADES DE LA ESCUELA DEL PORVENIR

La idea de que los problemas de la educación mundial no podrán en adelante resolverse con paliativos y que deben preverse ya ahora medidas de reestructuración radicales, comienza a ganar terreno. Sin embargo, todavía se trata con demasiada frecuencia de sobreponer lo nuevo a lo viejo sin introducir ningún cambio profundo. Eso es imposible. Hay que ver, por lo menos, cuáles son las diversas posibilidades existentes, para ponerlas en práctica o para desecharlas, pero sin eludir el problema.

Una educación decididamente «nueva» podría orientarse en las tres direcciones que se indican a continuación:

a) *Utilización óptima de los medios brindados por la técnica y la pedagogía modernas (en especial por la televisión).*

i) La información visual en todas sus formas (y particularmente la que podría considerarse más insinuativa, la que ha penetrado más profundamente en la vida cotidiana, la televisión) se ha impuesto en todas partes. Influye en la opinión, las inclinaciones y las costumbres, y orienta el consumo; el ascendiente—bueno o malo—que tiene sobre los niños es inmenso.

La televisión es una revolución mucho más radical que la que representó el libro en el siglo XVI. En efecto, el libro contiene una comunicación cifrada que el lector ha de interpretar; la televisión, en cambio, muestra directamente la realidad, añadiendo a la palabra la imagen en movimiento.

ii) La enseñanza por medio de la televisión no es en modo alguna una enseñanza de menor valor. Como la televisión es un organismo de producción para las masas, puede consagrar a una sola emisión, destinada a millones de espectadores, recursos materiales y *humanos* incomparables. Si se aceptara la televisión escolar no como medio auxiliar, sino como el instrumento básico de la instrucción, nada impediría perfeccionar todavía más las emisiones.

Muchas innovaciones de programas y de métodos, que tan difícil es introducir en la escuela tradicional, podrían aplicarse en la enseñanza por medio de la televisión.

iii) Pero no debemos engañarnos; la televisión no puede ser únicamente, habida cuenta de las condiciones económicas existentes, un instrumento pedagógico suplementario, ni siquiera en los países más ricos. En los países en que todavía no es posible escolarizar a todos los niños, difícil parece añadir, para una minoría de privilegiados, ese medio auxiliar costoso a los gastos de la enseñanza tradicional. La televisión obliga a elegir.

iv) Asociada a otras técnicas nuevas, a las máquinas didácticas o, sencillamente, a buenos libros de texto programados, puede decirse que la televisión permite desempeñar el conjunto de las funciones tradicionales de exposición y de enseñanza. Sin embargo, es evidente que no puede evitar el trabajo práctico y, sobre todo, no puede sustituir verdaderamente las relaciones humanas.

v) Sin embargo, una escuela basada en la televisión como medio de enseñanza puede crear, entre el espectador y el profesor que aparece en la pantalla, vínculos de relación más verdaderos y normales que algunas formas de relaciones escolares fundadas con demasiada frecuencia en la mera autoridad: el carácter y el estilo de la televisión exigen que el profesor sea amable, persuasivo, inteligible. Además, en la clase propiamente dicha, el instructor, liberado de la preocupación de enseñar y de saberlo todo, podría consagrarse exclusivamente a la tarea de *educar* y convertirse de nuevo en el consejero, el hermano mayor, el amigo que nunca debió dejar de ser.

vi) La escuela por la televisión lleva consigo, como complemento natural, la transformación de la clase en una microsociedad organizada; cada clase puede y debe convertirse en un club de jóvenes, un pequeño grupo de niños con sus leyes y su organización propias. No se trata de una utopía; existen métodos muy sencillos para que la sociedad escolar se constituya y perdure, como el método llamado «de Iéna», antes citado. Esa sociedad de jóvenes podría recibir constantemente ayuda y apoyo en las propias emisiones, y permitiría lograr lo esencial de la educación, que consiste en conocer a los demás, comunicar y vivir con ellos, realidades elementales que la escuela tradicional tiende a olvidar.

vii) En cuanto al maestro, en la escuela de la televisión, como los medios técnicos de presentación y enseñanza sustituyen a los educadores en su función de transmisión de los conocimientos, será probablemente necesario diferenciar las funciones pedagógicas. En la mayor parte de los casos, el maestro podría ser sustituido por un instructor no especializado (persona jubilada, estudiante, alumno de más edad), que no sería elegido por sus conocimientos, sino por su buena relación afectiva con los niños. Los maestros o profesores propiamente dichos se encargarían de tareas más técnicas: clases de iniciación (en las que ha de enseñarse a aprender), clases superiores especializadas, dirección de la escuela, inspección y, finalmente, preparación y realización de las emisiones. Convertidos en verdaderos especialistas, podrían ser retribuidos como tales; la profesión docente sería entonces una carrera abierta, en la que los más aptos sobresaldrían mucho más fácilmente que hoy.

viii) ¿Es posible dar una enseñanza completa por televisión? ¿Cuál sería su rendimiento pedagógico y cuál su costo? ¿Podrían generalizarse las asociaciones de jóvenes que se encargaran de la «autogestión» de la clase? Es pronto todavía para hablar de ello. Habría que establecer un plan completo, traducirlo en cifras y someterlo a la experimentación. A quien diga que no vale la pena habrá que responderle que, si no lo hacemos, las generaciones venideras podrían, con razón, reprocharnos el haber sacrificado la educación a nuestros prejuicios o a nuestras preferencias.

b) *La educación permanente.*

La idea de educación permanente, es decir, de una educación continua durante toda la existencia, se impone cada vez más y puede introducir transformaciones esenciales en el conjunto del sistema de educación.

i) La aceleración del progreso científico, la rápida evolución de las técnicas y los cambios que de ello resultan en la estructura del empleo, llevan consigo una especie de caducidad de los conocimientos que se observa de un modo especial entre las personas situadas en los más altos niveles de calificación. Circunscribir la educación a los comienzos de la vida del individuo no es quizá el mejor método; en vez de prolongar demasiado la escolaridad, se podrían prever períodos de readaptación profesional y de educación general durante toda la vida de los adultos.

ii) Igualmente es posible imaginar durante toda la enseñanza superior (a partir de dieciséis a dieciocho años, por ejemplo) períodos alternativos de instrucción y de trabajo. Desde luego habría que dejar que siguiera su impulso una minoría de jóvenes muy bien dotados para los estudios; pero para la mayoría, el sistema indicado corresponde sin duda mejor al ritmo natural; permite una mejor integración entre la enseñanza y la profesión, y con él se facilitaría el acceso de todos, sin distinción de clases, a la enseñanza superior.

iii) Los grandes medios de información y las máquinas didácticas, que se suman a los medios tradicionales, como la biblioteca, facilitan considerablemente la educación permanente:

- la televisión es un instrumento muy útil para los cursos de perfeccionamiento profesional; también puede utilizarse directamente para orientar a una población analfabeta y como instrumento de alfabetización;
- ya actualmente es posible prestar a personas que ejercen diversas profesiones (médicos, ingenieros, abogados) servicios de información permanente mediante ordenadores conectados con el teléfono;
- la televisión, la radio, el cine y la prensa ocupan ya un lugar considerable en la educación general, tanto de los adultos como de los niños; es evidente que ese papel educativo, combinado con el de distracción, se ampliará, y ya se deja sentir la necesidad de sistematizarlos.

Con esas perspectivas las características estructurales y funcionales de la escuela se hallan en gran medida puestas en tela de juicio. Si se reconoce que el hombre puede y debe instruirse y formarse durante toda su vida, algunas de las funciones de las instituciones de enseñanza destinadas a los niños y adolescentes deben modificarse radicalmente. En lugar de tratar de acumular en seis, ocho o diez años, de una manera enciclopédica, un máximo de las nociones y prácticas que necesitará durante el resto de su vida, el alumno debe en tal caso «aprender a aprender», y lo esencial es adquirir los mecanismos para aprender y hacerlo con arreglo a un método.

La educación permanente concilia educación escolar y

extraescolar, hasta ahora artificialmente separadas, integrándolas en un esfuerzo por ceñir globalmente los problemas de la educación ⁴⁰.

c) *Movilización de todos los recursos de que la sociedad dispone en la esfera de la educación.*

Los nuevos métodos de enseñanza, por una parte, y la educación permanente, por otra, nos muestran que la educación no se reduce a la escuela. Cuando los recursos económicos son limitados, como ocurre en los países en vías de desarrollo, es preferible utilizar a fondo todos los demás recursos disponibles. E incluso cuando los recursos abundan más, es fundamental integrar todas las posibilidades de educación.

i) Desde hace mucho tiempo, la formación en la empresa empleadora constituye un complemento de la educación escolar. Convendría quizá vincular más estrechamente la escuela y la empresa. ¿No deberían las grandes empresas, como ocurre ya en diversos países, tener un servicio dedicado a la enseñanza, por modesto que fuera? ¿No sería posible prever intercambios regulares entre el personal directivo de la industria, del comercio o de los grandes servicios públicos y privados y el profesorado? ⁴¹.

ii) La radio, la televisión, el cine y la prensa constituyen una potencia colosal. No es en modo alguno exagerado decir que ejercen una influencia igual o superior a la de la escuela. Esos medios deberían ponerse más ampliamente al servicio de la educación, tanto de la escolar como de la extraescolar en general. Para ello deberían tenerse en cuenta los problemas de la educación en la formación de los especialistas y los cineastas, los periodistas, etc., habrían de recibir un mínimo de preparación «pedagógica» ⁴².

iii) La cultura está hoy demasiado aislada de la escuela. Un plan integral de educación no puede dejar de lado los museos, las bibliotecas, el teatro, la música. Las organizaciones culturales podrían ser consultadas y utilizadas más sistemáticamente y, por su lado, deberían tratar de

⁴⁰ Véase P. Lengrand, *L'éducation permanente*, Peuple et culture, París, 1966.

⁴¹ Clark y Sloan, *Classrooms in the Factories*, Farleigh Dickinson University, 1965.

⁴² Unesco, *La formation professionnelle en matière d'information. Professional Training for Mass Communication*, 1965.

participar prácticamente cada vez más en la educación de los jóvenes y de las masas. En el plan internacional, las organizaciones especializadas en esas actividades deberían asociarse cada vez más estrechamente a la labor de planeamiento de la educación.

iv) Por último, no deben olvidarse las instituciones de educación más tradicionales: la familia, la comunidad, los diferentes servicios del Estado, las iglesias, las agrupaciones y asociaciones de toda suerte. Es evidente que el propio carácter de algunas de esas instituciones puede imponer límites a la planificación de sus actividades, por lo menos en lo que se refiere a su contenido; pero la interacción entre la educación que dan esas instituciones y la enseñanza escolar es evidente. La educación de los padres y futuros padres, las relaciones entre la escuela y la comunidad, la contribución que pueda lograrse de todos los recursos públicos o privados existentes, deben ser objeto de disposiciones precisas en el plan de educación.

IV. ESTRATEGIAS DE LA EDUCACION SEGUN LOS NIVELES O TIPOS DE DESARROLLO ECONOMICO Y EDUCATIVO

Después de haber estudiado los objetivos, el diagnóstico y las técnicas de la planificación, examinaremos ahora el problema de la estrategia.

1. PRINCIPIOS DE UNA ESTRATEGIA DE LA EDUCACIÓN

A) LA ESTRATEGIA EXIGE OBJETIVOS CLARAMENTE DEFINIDOS

a) Ante todo, es necesario distinguir claramente entre lo que es un objetivo y lo que es un medio.

Así, por ejemplo, resulta evidente que cuando el objetivo general es la educación, las escuelas, los maestros, la televisión, la enseñanza programada, etc., son medios que no deben considerarse como fines por sí mismos.

Es sumamente importante no proclamar desde un prin-

cipio que este o aquel medio es indispensable; no hay medios sacrosantos. Por consiguiente, hay que conservar siempre un espíritu abierto, aunque, de hecho, nada es más difícil, puesto que en muchísimos casos la planificación suele hacerse en función de los medios y no de los objetivos que se buscan.

b) Hay que conciliar seguidamente los objetivos y los medios:

i) Si nos hallamos ante varios objetivos, hay que distinguir los principales de los accesorios y establecer una lista de prioridades. Los objetivos que los países de las organizaciones regionales o internacionales desean planificar son muchos: todos ellos son importantes; conviene, sin embargo, fijarles un orden jerárquico, pues pretender alcanzarlos todos al mismo tiempo sería exponerse a no lograr ninguno. Cuando se comparan las exigencias del plan de educación con el presupuesto del Ministerio interesado, se comprende que la opción es una necesidad imperativa; muy a menudo, cuando hay que reducir gastos del 25 por 100, 50 por 100 o más, hay que aplicar esa reducción proporcionalmente a todos los proyectos.

ii) Conviene fijar los objetivos ambiciosos, pero hay que estar preparado, en ese caso, para movilizar los medios necesarios. Por ejemplo: si un país desea alfabetizar en diez años a toda su juventud, debe prepararse a hacer un esfuerzo excepcional y, probablemente, a apartarse por completo de las vías habituales. Es absolutamente imposible, cuando se calcula que la educación de todos los niños de seis a diez años de edad costaría, con los medios actuales, un 50 por 100 del presupuesto nacional, pretender alcanzar esos mismos resultados con el 15 por 100 de dicho presupuesto, sin cambiar algo; pero tal vez sea posible, en cambio, si se encuentran medios diferentes y mucho más económicos que los utilizados hasta ahora.

B) LA ESTRATEGIA COMO ENLACE Y ARMONIZACIÓN

a) Si un país desea escolarizar 100.000 niños más por año, deberá tomar evidentemente, en el momento oportuno, las medidas necesarias para construir escuelas y formar maestros. En otras palabras: los diferentes aspectos de la construcción, la formación del personal y el material, etcétera, deben progresar simultáneamente para evitar una

«fila de espera», como suele decirse en el lenguaje de la investigación funcional. Esta es la primera regla y el motivo de la planificación.

b) Hay que prever además el equilibrio interno del sistema de educación. Si en el año de base se aumentan considerablemente los efectivos de ingreso a la enseñanza primaria, seis años después, una parte de esos efectivos se presentará a las puertas de la enseñanza secundaria, que deberá, por consiguiente, tomar con la debida anticipación las medidas adecuadas para recibirlos; diez años más tarde ocurrirá lo mismo en el caso de la enseñanza superior.

En el mismo orden de ideas, los programas de enseñanza secundaria deberían prepararse en función de los programas de la enseñanza primaria y de la enseñanza superior; la necesidad de mantener una continuidad en la enseñanza es evidente. Conviene, además, que en los programas de un curso escolar todas las materias enseñadas guarden armonía entre ellas; estos problemas ya han sido expuestos anteriormente.

c) La estrategia trata de resolver los problemas de forma correlativa. Suele ocurrir que la solución del problema cree otro problema a veces más difícil que el primero, cuando habría sido posible encontrar una solución que hubiese permitido resolver al propio tiempo los problemas conexos.

Ejemplo: Imaginemos un país con una población dispersa y sin recursos suficientes para crear escuelas primarias en todas las aldeas; ese país podrá verse obligado a adoptar el sistema de la escuela con un maestro único. En ese caso, la escuela con un maestro único no debe considerarse como un mal menor; convendrá sacar provecho de las virtudes que le son propias: la vida en común de niños pertenecientes a grupos diferentes facilita la creación de una sociedad escolar, cuyas tradiciones transmiten los alumnos mayores a los menores (véase Plan de Iéna, capítulo precedente).

d) Por último, la estrategia debe contribuir al equilibrio entre la educación y las necesidades y posibilidades de la sociedad. Con frecuencia se plantea el problema de adaptar la educación a las necesidades de la sociedad (especialmente a sus necesidades económicas); pero no es menos importante el problema de adaptar las estructuras sociales a la educación: los recursos educativos de la sociedad son inmensos y, en general, sólo se utilizan muy parcialmente.

En realidad, para ser eficaz, la adaptación debe ser re-

cíproca y el mejor medio que se ofrece a la educación para servir a la sociedad es el de aprovechar todas las instituciones sociales.

C) LA ESTRATEGIA ES UNA MANIOBRA EN EL TIEMPO

a) La educación, más que cualquier otra actividad humana, es una cuestión de tiempo. Así por ejemplo, si se pretende mejorar el rendimiento de la educación mediante una adaptación de los maestros a los nuevos contextos y métodos de enseñanza, esencialmente, esa adaptación supone formación y reorientación hacia otros ciclos; es decir, que haya un número relativamente importante de profesores de escuelas normales con pleno conocimiento de la situación. Estos profesores deberán ser formados, a su vez, por un pequeño grupo inicial. La contratación y preparación de este pequeño grupo es, pues, la primera fase de una actividad que requiere, como mínimo, tres años para empezar a dar resultados en la base. Una estrategia racional sustituye al tiempo y lo aprovecha al máximo.

b) Esto equivale a reconocer, en especial, lo que puede hacerse en un momento determinado y en cada circunstancia.

Así por ejemplo, un país demasiado pobre para emprender un gran programa de construcciones escolares puede, sin embargo, empezar por reservar los terrenos destinados a las futuras escuelas; en la primera fase del desarrollo económico, el terreno no cuesta nada o casi nada, pero más adelante, cuando se presenten las posibilidades de construir, costará mucho.

D) LA ESTRATEGIA TIENE EN CUENTA LOS FACTORES SOCIALES Y PSICOLÓGICOS

El obstáculo más importante que hoy se opone al desarrollo de la educación, mayor aún que las dificultades económicas, es de orden sociopsicológico. Así, pues, una estrategia adecuada debe prever esos obstáculos y facilitar los medios de superarlos.

La estrategia psicosociológica debe procurar, ante todo, que los objetivos del plan no se opongan categóricamente a todas las actitudes y todas las resistencias; debe asociarse en

la preparación del plan a los interesados y establecer un programa permanente de información y consultas. Esas medidas no deben considerarse accesorias; son esenciales, dado que la cohesión, el equilibrio, la continuidad, principios fundamentales de una buena estrategia, dependen esencialmente de la comprensión y la voluntad común de los ejecutantes y de todos los interesados.

2. ESTRATEGIAS DIVERSAS PARA PAÍSES DIFERENTES

A) LOS FACTORES COMUNES DE UNA ESTRATEGIA DE LA EDUCACIÓN

En *La crisis mundial de la educación*⁴³, de Ph. Coombs, se enumeran cinco objetivos prioritarios de una estrategia destinada a resolver la crisis de la educación: modernizar la administración de la educación, el cuerpo docente y los métodos de enseñanza, reforzar el financiamiento de la educación, acrecentar la importancia de la educación no formal.

En realidad, es una estrategia de innovación y, como las necesidades de modernización son comunes a casi todos los países, dichas recomendaciones tienen un valor universal. No obstante, su carácter es tan general que, en la práctica, se trata más bien de objetivos que de una estrategia propiamente dicha. Para alcanzar dichos objetivos habrá que emplear una estrategia que pueda variar en función de las situaciones⁴⁴.

⁴³ *Op. cit.*, Documento de trabajo de la Conferencia de Williamsburg, 1967, págs. 227 a 231.

⁴⁴ Véase también Ontario Institute for Studies in Education, *Emerging Strategie and structures for Educational Change*, 1966; E. M. Rogers. The communications of innovations: *Strategies for Change in a Complex Institution*. Paper presented to the National Conference on Curricula and Instructional Innovation of Large Colleges and Universities, East Lansing, November 1966.

B) LA SELECCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN, DE LAS NECESIDADES Y DE LAS POSIBILIDADES DE CADA PAÍS

a) *Adaptación de la estrategia al nivel de desarrollo de la educación.*

Es evidente que una determinada estrategia de innovación no podrá aplicarse en todas las fases. En un país cuyo cuerpo docente sea relativamente pequeño y esté poco preparado, pero donde, por esa razón, las tradiciones escolares se transmitan todavía con relativa fluidez y los grupos de presión sean todavía débiles, la estrategia no debe tratar de introducir de inmediato métodos complicados de enseñanza. En cambio, será posible lograr que se acepten innovaciones radicales que, en otras circunstancias, serían inmediatamente rechazadas; también se podrá combinar esas reformas con la creación de nuevas escuelas y la formación de nuevos maestros, precisamente porque en ese país la educación se halla en pleno desarrollo. En cambio, cuando en un país la educación está más desarrollada y la expansión se limita a seguir el crecimiento demográfico, cuando la formación profesional de los maestros es completa y cuando el cuerpo docente tiene una larga tradición y representa un grupo de presión muy poderoso, habrá que adoptar forzosamente una distinta: será posible introducir perfeccionamientos más sutiles, pero será muy difícil lograr cambios radicales rápidos ⁴⁵.

b) *Adaptación de la estrategia a las estructuras culturales y al medio físico de cada país.*

Se ha dicho con insistencia que sería absurdo transferir, sin modificarlos, los programas de historia, geografía, historia natural de un país europeo a un país africano o asiático; no sería menos absurdo trasplantar el modelo de edificio escolar de un país frío a un país tropical, donde el clima y el estilo tradicional de la arquitectura son tan diferentes. También podemos preguntarnos si, en general, conviene adaptar a cada país el estilo de la educación, o si no sería mejor buscar el estilo particular de educación formal

⁴⁵ *La arteriosclerosis académica ataca más rápidamente a los sistemas más antiguos y es más difícil de remediar* (Coombs, *op. cit.*, página 225).

o no formal que le venga bien. Los métodos de enseñanza, las relaciones entre maestro y alumno suelen variar mucho según el medio ambiente psicosocial.

c) *Adaptación de la estrategia a las posibilidades de cada país.*

En Europa, la educación escolar se ha desarrollado lentamente durante el siglo XIX, siguiendo más o menos de cerca el ritmo de la economía y resulta comprensible, por no decir razonable, que se haya conservado luego el tipo de institución creado inicialmente. La situación es muy distinta en los países en vías de desarrollo: hay que hacer en pocos decenios lo que en otras partes es el resultado de una larga evolución; hay que buscar atajos. Por consiguiente, en la estrategia tal vez sea necesario prever formas de educación muy diferentes. Las condiciones son distintas y lo son también las posibilidades. Pasando al terreno militar que denota la palabra estrategia, en la selva es más adecuada la guerrilla que la estrategia de las batallas ordenadas que se inventaron en los países llanos. ¿Acaso no ocurre lo mismo en la educación? Podemos imaginar en ciertos casos una educación de tipo «guerrilla», con preferencia a la educación de tipo corriente. La escuela es actualmente un medio privilegiado de instrucción; sin embargo, cuando es materialmente imposible contar de inmediato con escuelas para todos, se podría y se debería tratar de organizar otro tipo de enseñanza. En verdad, no hay que ceñirse a la selección entre educación escolar o nada. Las dos condiciones esenciales de la educación son el deseo de aprender y la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos. Tanto en el campo como en las ciudades de los países en vías de desarrollo, parece que el deseo de aprender es enorme (a este respecto, sería muy conveniente que se efectuaran estudios más concretos); hay que ofrecer, pues, a ese público, adolescente o adulto, la posibilidad de adquirir conocimientos. Hasta hace relativamente poco, las únicas posibilidades eran el maestro o el libro; los maestros eran pocos, y los libros no sólo eran complicados, sino que requerían, de todos modos, un aprendizaje previo de la lectura. Actualmente la radio y la televisión permiten adquirir conocimientos a todos los que desean instruirse y, para los que ya han aprendido a leer, la prensa puede ser el medio de afianzar las primeras nociones adquiridas. Parece que hasta ahora no se hayan tenido en cuenta,

en los planes de educación, las posibilidades que ofrece la educación llamada no formal. No se trata en modo alguno, repetimos, de oponer a la escuela la educación no escolar; pero cuando faltan escuelas hay que tratar de hacer algo, a pesar de todo. Al parecer, contamos actualmente con los medios necesarios.

d) *Adaptación de la estrategia a las necesidades de la sociedad.*

Las prioridades del desarrollo nacional suelen variar considerablemente de un país a otro.

i) Un país puede considerar que lo que más necesita es formar un núcleo de hombres de empresa (industriales, comerciantes, artesanos y agricultores) que cree impulsos y dé impulso a la economía. En ese caso, la estrategia dará prioridad a la enseñanza secundaria y superior, procurando que tienda esencialmente a crear iniciativas, a desarrollar la imaginación tecnológica y económica, a inculcar el sentido y la costumbre de la administración. Pero otro país puede tener como objetivo principal la unidad nacional y la participación de todos en la vida cívica; en ese caso, la estrategia deberá, al contrario, insistir en la enseñanza primaria, hasta en la educación de base de las poblaciones, para difundir en todo el país un cierto número de ideas y actitudes sencillas en relación con la patria, la vida moderna y el desarrollo.

ii) Asimismo, el contenido de la educación suele ser muy diferente en un país que se encuentra en la fase inicial de su desarrollo y en un país muy rico; en el primer caso, ciertas urgencias son evidentes. Ante todo, hay que evitar que la gente muera, y para ello hay que dar a todos, por ejemplo, nociones sencillas y concretas de higiene; la enseñanza sanitaria, tanto práctica como teórica, figurará naturalmente en primer plano en el conjunto de programas y deberá impregnar toda la educación. En cambio, en un país rico, la educación podrá tener un carácter más general y tratará sobre todo de difundir ciertas maneras de pensar, buscando la comprensión más que el conocimiento concreto, aunque sin olvidar las necesidades de la vida práctica.

No hay, pues, una estrategia de confección. Cada país necesita una estrategia hecha a su medida⁴⁶.

⁴⁶ Bibl.: Véase Adam Curie, *Educational strategy for developing societies*, London, 1963.

3. ESTRATEGIAS COMUNES PARA SITUACIONES ANÁLOGAS

A muchos espíritus claros, conscientes de los problemas concretos de cada país, les inspira gran desconfianza cualquier estrategia tipo. Se muestran particularmente hostiles a las estrategias resultantes, casi automáticamente, por decirlo así, de un tipo determinado de desarrollo general. Sostienen, por una parte, que no hay dos países que se encuentren exactamente en la misma situación y, por otra parte, que, aunque así fuese, cada sociedad tiene derecho, desde un momento determinado, a seguir la vía que le place.

A) VENTAJAS DE LAS ESTRATEGIAS TIPO

a) Las objeciones contra las estrategias tipo son fundadas; sería, sin duda alguna, muy conveniente que cada país pudiera elaborar para sí un plan hecho a su medida. Sin embargo, la preparación de ese plan, sin modelo alguno, es sumamente difícil y pocos países disponen de los medios necesarios para llevar a efecto, en un plazo razonable, una empresa de esta índole. En la práctica, los especialistas del plan, que no tienen ni el tiempo ni la posibilidad de volver a plantear todo el problema, de pensar en todo y de prever todo a la vez, cuando no disponen de una estrategia tipo que corresponda a la categoría general a la que más o menos podría adaptarse su país, recurren a los modelos extranjeros clásicos, infinitamente menos adecuados a la situación particular del país.

b) Puede imaginarse una posición intermedia que no consista en rechazar cualquier modelo ni se limite a aplicar ciegamente una estrategia tipo:

i) Ante todo, es preciso comprender claramente que una tipología general del desarrollo no puede indicar, por sí sola, la estrategia de educación más conveniente. Hay que considerar además la tipología de la educación propiamente dicha. Por una parte, es probable que el desarrollo cuantitativo de la educación no corresponda exactamente con el desarrollo económico, y por otra parte, es más importante conocer las características «cualitativas» del sistema de enseñanza (calificación de los maestros, contenido de los programas, métodos, etc.).

ii) Además, para cada tipo de estrategia convendría prever un cierto número de posibilidades:

- en función de los factores geográficos, políticos y culturales;
- en función de las probabilidades que se presentan en un mismo caso: en efecto, un país puede escoger vías o ritmos de desarrollo diferentes⁴⁷.

iii) Por último, es obvio que el empleo de estrategias tipo no excluye ni el trabajo de reflexión, ni el esfuerzo de imaginación de los planificadores...

B) UTILIZACIÓN ACTUAL DE LAS ESTRATEGIAS TIPO

Por lo demás, las estrategias tipo no son una novedad, y en la práctica suelen utilizarse a menudo, a pesar de que no siempre se reconozca esto.

a) *Concordancia de los objetivos más generales.*

Es indudable que cada país tiene la facultad de escoger sus objetivos de educación; pero también es cierto que los países escogen frecuentemente los mismos objetivos. Contribuyen a esta analogía creciente la cooperación intelectual internacional, así como los medios de información cada vez más numerosos.

i) Casi todos los países, por no decir todos, han optado por un desarrollo económico y social rápido; es cierto que algunos de ellos dan prioridad a la modernización y otros a la necesidad de conservar, en el proceso de modernización, las características de la cultura tradicional; también es cierto que hay discrepancias de opinión en lo que toca a los medios que deben utilizarse: algunos países insistirán preferentemente en una industrialización rápida; otros, en una mejora de la agricultura; pero no se conoce uno que se haya declarado opuesto al desarrollo. Así, pues, cabe proponer estrategias de educación encaminadas al desarrollo económico y social, siempre que se respete plenamente la voluntad de los interesados; habría tan sólo que prever otras posibilidades, especialmente en lo que se refiere a la prioridad dada a la protección de la cultura tradicional, así como a la prioridad que se pretende reconocer a la industrialización en la evolución del desarrollo.

⁴⁷ Véase la nota de J. Austruy en el *Informe del Seminario sobre el Planeamiento de la Educación*, Banyuls, 1967, págs. 48 a 50.

ii) Todos los Estados miembros de la Unesco se han declarado partidarios de algunos objetivos.

Esos objetivos pueden ser muy generales: desarrollo total de la persona humana, comprensión internacional (Cartas de las Naciones Unidas y de la Unesco).

Pueden referirse a ciertos principios de la educación: gratuidad, igualdad de derechos a la educación para todos.

Los objetivos pueden ser también más detallados: la Conferencia general de la Instrucción Pública hizo una serie de recomendaciones relativas a temas tan diversos como la enseñanza técnica, la investigación pedagógica, la preparación de programas, etc.; la Conferencia Internacional de Teherán lanzó la idea de la alfabetización selectiva y funcional; en una serie de conferencias regionales no solamente se recomendó la planificación de la educación, sino que se expusieron ideas acerca de un gran número de temas concretos (equilibrio entre la educación general y la formación profesional, introducción de la enseñanza en los medios rurales, formación de maestros, enseñanza de las ciencias, problemas de abandono y de absentismo, de administración, etc.).

b) *Objetivos regionales.*

Las conferencias regionales de los ministros de la educación y de los ministros encargados del planeamiento económico, organizadas de 1960 en adelante, han permitido avanzar más aún. En Karachi, Addis Abeba y Santiago, los Estados miembros de cada región fijaron los objetivos mínimos de escolarización que deben alcanzarse en fechas determinadas e hicieron recomendaciones sobre el tanto por ciento del producto nacional bruto que debe destinarse a la educación en los años próximos. Son verdaderos planes cuantitativos los esbozados en esas conferencias (ver primera parte).

En 1965, la Conferencia de Bangkok hizo más: después de haber estudiado un proyecto de modelo para Asia, la Conferencia recomendó que se utilizara ese modelo, destinado a constituir un marco general en el cual cada país indicará sus necesidades, fijará sus objetivos, establecerá sus prioridades y concebirá, en la esfera de la educación, una estrategia del desarrollo adaptada a sus condiciones particulares.

C) PERSPECTIVAS DE LA UTILIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS TIPO

¿Es posible y conveniente ir más lejos todavía y tratar de establecer estrategias más detalladas y coherentes para cada nivel educativo y para cada tipo de país?

a) En los últimos años se han hecho diversos intentos de definir estrategias tipo correspondientes a las agrupaciones de una tipología⁴⁸. Entre ellos merece citarse *La pratique de la planification éducative dans les pays en développement*⁴⁹; el seminario internacional organizado en Banyuls por la Comisión Nacional Francesa para la Unesco (septiembre y octubre de 1967) examinó las estrategias tipo propuestas en dicho documento. Estas se basan en una tipología de desarrollo general que distingue cuatro niveles. Suponiendo para cada uno de los niveles considerados un número de objetivos, el documento presenta para cada grupo un ejemplo de estrategia que tiene en cuenta a la vez todos los niveles de educación, la educación no escolar, las líneas generales de los programas, la formación de los maestros, etc. Las reacciones ante este seminario han sido muy diversas; para algunos participantes las estrategias tipo constituían una ayuda considerable, en especial para los servicios de planificación de los países en vías de desarrollo; otros participantes estimaron, en cambio, que se tendía a una simplificación excesiva de problemas muy complejos y que todo intento de sistematización en ese orden de ideas era sumamente peligroso.

b) La forma en que *La pratique de la planification* pretende enfocar el problema es muy burda; no se prevé ninguna otra posibilidad, ni en función de las variantes geográficas, políticas y culturales que existen en el seno de cada uno de los grupos considerados, ni en función de las probabilidades de selección ofrecidas a los países que se encuentran en igual situación. Por otro lado cabe preguntarse si la tipología general en cuatro grupos, sobre la cual se basan las estrategias tipo, es por sí misma suficientemente flexible y exacta.

c) Por consiguiente, antes de iniciar cualquier discu-

⁴⁸ *Education Manpower, and Economic Growth*, de Harbison et Mayers, 1964.

⁴⁹ Unesco (la primera versión es de 1965, la segunda, revisada, se publicará en 1969).

sión conviene precisar claramente que las tipologías y las estrategias propuestas hasta ahora sólo pueden servir como ejemplos. La preparación de una serie de estrategias de la educación, con un cierto número de variantes para cada una ellas, y los estudios preparatorios de tipología que se requieren, representan un considerable trabajo de grupo que nunca se ha hecho hasta la fecha. El problema práctico que se plantea es el de saber si vale la pena dedicar a este problema uno o dos años de estudios con la participación de algunos de los mejores especialistas internacionales y con la cooperación de los técnicos de las oficinas nacionales de planificación de la educación. Al parecer, éste es uno de los puntos acerca de los cuales la conferencia internacional podría formular recomendaciones útiles.

V. LA INVESTIGACION EN LA ESPERA DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Todo el proceso de preparación de un plan (encuestas para hacer el diagnóstico, previsión de las necesidades de mano de obra, orden de prioridad, evaluación) es en cierto modo un trabajo de investigación. Sin embargo, esta serie de investigaciones particulares tienen como punto de partida investigaciones más generales. En los capítulos que preceden se ha indicado la necesidad de investigaciones suplementarias respecto de algunos temas: tipologías del desarrollo general y del desarrollo de la educación, estrategias tipo de educación, metodologías para calcular el rendimiento general de la educación y la eficacia comparada de los diversos tipos o métodos de educación, etc. En la siguiente sección se pone también de relieve la necesidad de algunas investigaciones sobre, por ejemplo, la aplicación de las técnicas modernas de administración a la educación, el perfeccionamiento de los modelos matemáticos, el cálculo de los recursos y de los gastos globales de educación, los costos unitarios, etc.

Puede, pues, estimarse un poco artificial que se dedique un capítulo especial a un tema que figura en cada uno de los aspectos del planeamiento. Sin embargo, la investigación plantea problemas propios de organización, de enlace y de

financiamiento, y por este motivo hemos creído necesario destinarle un lugar aparte.

A) LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE INVESTIGACIÓN

Tal vez sea conveniente establecer una distinción bien neta entre los distintos tipos y niveles de investigación que necesita la planificación de la educación. Pueden considerarse principalmente:

- a) *La recopilación de datos estadísticos necesarios para establecer el plan.*

Los encargados de la planificación de la educación, particularmente en los países en vías de desarrollo, se quejan de disponer sólo de los datos más elementales (por ejemplo: proporción de las mermas). Parece, pues, necesario modificar en el orden nacional las encuestas estadísticas de manera que puedan obtenerse los datos indispensables para la planificación. En el orden internacional es necesario continuar la normalización ya iniciada y lograr que sea una realidad, para facilitar la preparación de estadísticas nacionales y para emprender estudios comparados.

- b) *Las encuestas de diagnóstico y los estudios de caso.*

Las encuestas de diagnóstico son indispensables para preparar el plan y para adaptarlo continuamente a la situación. La encuesta de diagnóstico se efectúa demasiado a menudo con un carácter puramente estadístico. Convendría que aportara evaluaciones en todos los casos posibles; sería conveniente también que se estudiara en ella el sistema docente en el contexto económico, social y cultural, que señalase las acciones recíprocas y las resistencias, pasadas o previsibles, a las innovaciones.

El estudio de caso se distingue sólo de la encuesta de diagnóstico en su utilización; no se destina en principio a la preparación del plan, sino que es una investigación objetivo con fines más generales (estudio comparado, investigación fundamental).

- c) *Las experiencias pedagógicas.*

Hace tiempo que existen instituciones y clases experimentales destinadas a ensayar tal o cual innovación en

materia de programas, de métodos o de instrumentos. Estos experimentos deben sujetarse a un control científico real y sus resultados deben evaluarse de manera sistemática y objetiva. También es indispensable que estos experimentos pedagógicos no se efectúen aisladamente, sino que se orienten hacia las necesidades del desarrollo de la educación y que respondan, con ese fin, a ciertas preguntas precisas hechas por los organismos de planificación. Hemos visto anteriormente, a propósito de la organización interna de los programas y de la selección entre métodos tradicionales y nuevos (enseñanza programada, televisión) hasta qué punto son necesarios los experimentos evaluados con precisión para aumentar el rendimiento de la educación.

d) *La investigación fundamental y aplicada en el campo de la planificación.*

Este tipo de investigación es objeto de la rúbrica siguiente, B).

Las diferentes categorías de investigación están, sin embargo, estrechamente relacionadas entre ellas; no se pueden hacer investigaciones fundamentales sin los datos exactos que aportan las encuestas estadísticas y los estudios de caso, y no se pueden recopilar datos exactos o proceder a evaluaciones objetivas si no hay una buena metodología. Las investigaciones han de efectuarse paralelamente, alimentándose progresivamente juntas y, por tanto, no hay un orden de prioridad absoluto. Para un país que prepare un plan de educación, el orden de prioridad será evidentemente la recopilación de estadísticas, la encuesta de diagnóstico y el experimento pedagógico. En el orden internacional, en cambio, la prioridad corresponde, tal vez, a las investigaciones más generales, esto es, al perfeccionamiento de los instrumentos de investigación.

B) TEMAS DE INVESTIGACIÓN FUNDAMENTAL
Y APLICADA

Diversas reuniones internacionales—el seminario de expertos organizado en julio de 1964 por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, en Bellagio; diferentes reuniones regionales de expertos en Santiago de Chile (1963), en Simla (1966), en Beirut (1967); la reunión de directores de institutos de planeamiento de la

educación, organizada por el IPE en París (julio de 1967), y más recientemente el seminario de Banyuls, organizado por la Comisión Nacional Francesa de la Unesco (octubre de 1967), han establecido listas de temas de estudios prioritarios⁵⁰.

A título indicativo es interesante recordar los temas de investigación del Instituto Internacional y de los centros regionales de planificación de la educación:

i) El Instituto Internacional ha efectuado algunos estudios del caso (16 monografías sobre Africa, una monografía sobre Francia) y ha publicado también estudios más generales, principalmente sobre las nuevas técnicas de educación, los aspectos relativos a la mano de obra en la planificación de la educación, los aspectos cualitativos de la planificación de la educación, la crisis mundial de la educación, las metodologías cuantitativas de la educación. El Instituto tiene el propósito de emprender, a partir de 1968, las siguientes investigaciones, que durarán algunos años: financiamiento, costo y eficacia de la educación, planificación de los cambios y las innovaciones en la educación; metodologías de la planificación, aspectos de organización y administración de la educación, aspectos sociales de la planificación de la educación; utilización de las computadoras en la planificación y la administración de la educación, utilización práctica de modelos en la planificación de la educación, integración de los planes de educación y de las formas de educación no tradicional, planificación de las principales innovaciones en los programas corrientes.

ii) En los centros regionales de planificación y administración de la educación, la investigación ha estado vinculada estrechamente hasta hace poco con la preparación de los cursos; los libros o documentos que se publican están destinados esencialmente a los pasantes y son más bien manuales que obras de investigación. Los cuatro institutos se pusieron de acuerdo en 1967 sobre un programa de investigación común en cooperación con el IPE y la Secretaría de la Unesco. Se han escogido cuatro temas de investigación:

— terminología y normas;

⁵⁰ Véase IPE, *Planification de l'Education: Thèmes principaux de Recherche*, París, 1965; Comisión Francesa de la Unesco, *Rapport du séminaire sur la planification de l'éducation*, Banyuls, 28 de septiembre a 4 de octubre de 1966, páginas 34, 35, 36 y 37.

- cálculo de precios unitarios;
- traducción de los datos relativos a la mano de obra en términos de educación;
- instrumentos para la evaluación de la eficacia interna y externa de la educación;

C) RELACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN EN OTRAS MATERIAS

La elaboración de un plan es forzosamente un trabajo interdisciplinario. En la práctica, sin embargo, con demasiada frecuencia, los especialistas en planificación se interesan más por ciertas disciplinas (principalmente la economía) y dejan otras en segundo lugar (entre ellas la sociología, la antropología y la pedagogía). Por consiguiente, no es inútil recordar que la investigación en esta materia debe utilizar más los métodos y resultados de disciplinas muy diversas, cuyos especialistas, por otra parte, deberían conocer mejor la contribución que pueden aportar.

a) *Relación con la investigación pedagógica.*

i) Hemos visto más arriba que en todas las soluciones del problema de rendimiento se hacía intervenir cuestiones de estructura, de contenido y de métodos, esto es, cuestiones de pedagogía. La debilidad de la planificación y sus fracasos hasta ahora parecen deberse esencialmente a que muchos «planificadores» sólo se han informado sobre los aspectos estadísticos, económicos y financieros de la situación, sin tener en cuenta las posibilidades de adelanto que ofrece la pedagogía. Por tanto, es indispensable que en lo por venir la investigación en la planificación de la educación comprenda los problemas de pedagogía.

ii) Por otra parte, es también necesario que los especialistas en pedagogía orienten sus investigaciones en consonancia con las necesidades concretas del desarrollo de la educación y que se informen con ese fin de los problemas que se plantean en la planificación. La Conferencia Internacional de Instrucción Pública, en su XXII reunión (1966), sobre la organización de la investigación pedagógica, ha señalado netamente este punto.

b) *Relación con la investigación económica.*

Conviene continuar las investigaciones fundamentales (por ejemplo, el cálculo de costos-beneficios), pero conven-

dría también que los especialistas procurasen presentar los resultados obtenidos en forma directamente utilizable en la práctica.

Sería muy útil, sobre todo, que el enfoque económico se integrara cada vez más en un enfoque global, cuyos aspectos económicos se combinaran con los aspectos sociales, culturales y pedagógicos.

c) *Relación con la investigación sociológica, cultural, antropológica y biológica*⁵¹.

Como la pedagogía, estas disciplinas no ocupan actualmente en la planificación de la educación el lugar que les corresponde; así se producen graves desequilibrios, las estimaciones son incompletas y se va al fracaso. Entre las investigaciones que parecen más urgentes podemos señalar:

i) *Estudio de los objetivos socioculturales del plan de educación.*

Convendría encontrar métodos más precisos para la medición de estos objetivos y para evaluar hasta qué punto la educación contribuye a su logro.

ii) *Estudio de las características socioeconómicas de los estudiantes.*

Convendría conocer el origen familiar de los estudiantes (definido en términos de ingresos, ocupación y educación del padre) en relación con sus características culturales (pruebas de conocimiento y de aptitud); estos estudios permitirían verificar hasta qué punto las posibilidades de acceso a la educación son iguales para todos⁵².

iii) *Estudio de las resistencias psicosociales a las innovaciones en la educación*⁵³.

La resistencia de ciertos grupos sociales dificulta a veces notablemente la aprobación y la ejecución del plan de edu-

⁵¹ Véase: *Fonctions sociales de l'éducation - Social functions of education*, «Revue internationale des sciences sociales» - «International social science journal», volumen XIX, núm. 3, Unesco, París, 1967.

⁵² El coloquio internacional, organizado por la Unesco en marzo de 1968, acerca de *Las investigaciones sobre el cerebro y la conducta humana*, puso de relieve las ventajas considerables que tienen los niños de las clases favorecidas que son objeto de estímulos intelectuales precoces y continuos.

⁵³ Véase Unesco, *Le rôle du facteur humain dans le développement des pays nouvellement indépendants*, con bibliografía anotada, 1967.

cación; por tanto, es muy importante determinar, tanto en el orden internacional como en el nacional, la actitud de los diversos grupos de la sociedad frente a la educación y, en particular, las innovaciones en esta materia, así como los motivos de esta actitud. Entre los grupos que ofrecen especial interés pueden mencionarse:

- los grupos de edad (en los países en vías de desarrollo; en particular, los grupos de edad se han formado en condiciones políticas, sociales, económicas y culturales muy diversas);
- las diferentes clases sociales y profesionales; los contribuyentes; los medios dirigentes;
- los funcionarios de los ministerios interesados (Hacienda, Agricultura, Trabajo, Sanidad...); los periodistas;
- el personal docente, los administradores de la educación, los universitarios; los profesores expatriados (en los países en vías de desarrollo);
- los estudiantes, los alumnos y los padres de los alumnos;
- los partidos políticos;
- las iglesias;
- las etnias.

iv) *Estudio de los factores culturales que facilitan o dificultan la educación.*

En los países en vías de desarrollo, en particular, conviene conocer bien la cultura tradicional a fin de utilizar todas sus posibilidades y evitar conflictos inútiles. Señalaremos algunos temas de investigación:

- introducción de la cultura tradicional en los programas escolares;
- adaptación de los métodos de educación a las estructuras mentales, a las costumbres corporales y a las costumbres de la sociedad.

d) *Relación con la investigación tecnológica y científica.*

Deben emprenderse investigaciones sobre los conocimientos, habilidades y actitudes que debe desarrollar la formación en cada especialidad o programa profesional. Estas investigaciones requieren la colaboración de pedagogos y téc-



nicos de la industria, la agricultura, el comercio y la administración.

Respecto de la enseñanza técnica, es indispensable que los programas escolares reflejen más fielmente el estado actual y las tendencias de cada disciplina; este reajuste exige la cooperación de los mejores especialistas, ya que no se trata sólo de establecer listas de conocimientos, sino de determinar la estructura de los conocimientos. Recientemente se han realizado progresos en lo que se refiere a la adaptación de los programas de matemáticas a las estructuras actuales de esta disciplina; sin embargo, poco o nada se ha hecho respecto de las ciencias humanas: la enseñanza de la gramática en la escuela, por ejemplo, generalmente desconoce aún la evolución de la lingüística.

Para los más grandes filósofos de la antigüedad, Sócrates y Confucio, la educación era el centro de sus preocupaciones. Posteriormente, hombres como Montaigne, Rousseau y Kant se interesaron profundamente en los problemas de la educación. Hay que reconocer que no ocurre lo mismo hoy, salvo algunas brillantes excepciones. Esta falta de interés de los intelectuales por una materia que, no obstante, está tan en íntima relación con ellos es muy grave; puede adocenar el pensamiento pedagógico abandonado a especialistas que no representan siempre la vanguardia del pensamiento. Por tanto, es esencial que sabios, intelectuales, artistas, filósofos, lo mejor del pensamiento de la humanidad, vuelvan a interesarse en la educación y le dediquen una parte de sus mejores reflexiones. Las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la Unesco son los instrumentos naturales de esta movilización de la inteligencia mundial

D) ORGANIZACIÓN NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL DE LA INVESTIGACIÓN

La planificación utiliza casi todas las ramas del saber humano; necesita una gran cantidad de datos, de datos recientes, que interesan a todos los países del mundo. Por tanto, la investigación en materia de planificación de la educación está, naturalmente, dispersa no sólo entre las diversas especialidades, sino, desde el punto de vista geográfico, entre organismos e individuos que evolucionan en niveles de competencia científica muy distintos.

Esta ciencia inmensa y difusa es, además, una disciplina nueva en la que casi todo está por hacerse. No es una disciplina que sea necesario perfeccionar, sino una disciplina en vías de creación.

En tales condiciones es imposible esperar progresos a partir de una investigación aislada. Se necesita un máximo de organización para establecer entre investigadores las bases de un idioma común:

- para establecer una comunicación rápida de las informaciones y los trabajos y permitir la utilización fácil de los resultados ya logrados;
- para evitar que deba rehacerse diez veces el mismo trabajo y tener la seguridad de que no se ha dejado de lado ningún problema importante.

a) *Bases de un lenguaje común.*

Hemos señalado más arriba que los institutos regionales de planificación de la educación habían emprendido un estudio en común de la terminología y las normas.

En estos últimos años se han hecho intentos de uniformar la *terminología*. Así por ejemplo, la Unesco publicó en 1961 un manual de las estadísticas de educación en el que se definen términos como enseñanza de primero, segundo y tercer grado, educación especial, enseñanza general, etc. Este trabajo se completa actualmente con una clasificación internacional tipo de la enseñanza en la que se establece una clasificación decimal de los niveles de enseñanza, las materias de estudio, los cursos y los programas. Esta clasificación será equivalente, desde el punto de vista de la formación, a la clasificación de las ocupaciones preparadas por la OIT respecto del empleo.

Sin embargo, la planificación requiere algo más que una terminología. Tanto para preparar el plan como para las comparaciones internacionales, las estadísticas y los costos unitarios requieren la uniformidad de los diferentes tipos y calidades de la construcción ⁵⁴, el material y el personal.

Dada la enorme variedad de la educación en el mundo, la formulación de normas universalmente aceptadas es una actividad importante que necesita innumerables verificacio-

⁵⁴ Respecto de los edificios escolares cabe mencionar los estudios sobre los costos unitarios que han realizado los centros regionales de construcciones escolares de la Unesco.

nes y la preparación previa de una metodología particular. No obstante, es la base indispensable de cualquier trabajo serio; es absolutamente necesaria, por ejemplo, para perfeccionar los modelos matemáticos.

b) *La comunicación de informaciones y de resultados obtenidos*

Un sencillo y rápido sistema de comunicación de los trabajos entre los diferentes investigadores es una condición indispensable del progreso de una disciplina en formación.

En el caso de la planificación, no es menos importante la comunicación de datos. La utilización metódica y la publicación de las estadísticas son actualmente demasiado lentas; en el orden internacional, algunos acuerdos parecen indispensables. Por otra parte, no se ve cómo un país puede proyectar y evaluar su educación sin *estadísticas permanentes*; por tanto, toda medida de conjunto al efecto sería excelente y provechosa para los países miembros. También conviene pasar de la estadística de información a la estadística orientada hacia la acción. A falta de estadísticas completas sería necesario contar por lo menos con una recopilación anual de las cifras y los datos esenciales del año inmediatamente anterior.

Actualmente es ya enorme⁵⁵ la bibliografía de la planificación de la educación; sin embargo, muchos títulos se refieren a estudios o artículos de carácter general que repiten continuamente las mismas ideas. Un trabajo permanente de compilación, condensación y verificación es indispensable. Sería muy conveniente que algunos organismos regionales e internacionales contribuyesen activamente a los servicios de secretaría de la investigación para facilitar los intercambios, activar la reunión de estadísticas, compilar, resumir y verificar.

c) *Distribución de las tareas entre los diversos niveles de la investigación.*

La investigación tiene indudablemente como punto de partida la libertad intelectual de cada investigador. Sin embargo, es indispensable un mínimo de coordinación y dis-

⁵⁵ Véase Unesco, *Bibliography in educational planning*, 1963; IPE, *La Planification de l'éducation, une bibliographie*, 1964.

ciplina para establecer una verdadera «comunidad de investigación». Puede suponerse, pues, que cada institución y cada investigador aislado dividan sus actividades en dos sectores: un sector libre y un sector de cooperación. De esta manera se conciliaría la invención creadora y la distribución del trabajo.

Uno de los principios de la distribución del trabajo es que cada uno emprende con prioridad lo que le es más fácil hacer:

i) Los organismos nacionales de planificación de la educación están raramente en condiciones de ocuparse de la investigación de base; en cambio, deben fomentar y organizar la investigación aplicada de los problemas prácticos que plantea la preparación del plan; por otra parte, pueden contribuir útilmente a la recopilación y rápida distribución de los datos más completos, precisos y comparables que sea posible acerca de la educación y la planificación en los países.

ii) Si mantienen enlace con los organismos de planificación, las universidades, pequeñas o medianas, y las escuelas normales pueden emprender investigaciones aplicadas para preparar o evaluar el plan nacional.

iii) Las universidades que cuentan con grandes medios pueden dedicarse a la investigación fundamental y a la investigación interdisciplinaria; estas grandes universidades podrían, además, cooperar con universidades más pequeñas y menos dotadas o con investigadores aislados.

iv) Los organismos regionales o internacionales podrían ocuparse de la investigación fundamental, pero su función propia consiste principalmente en fomentar y organizar la investigación, reunir regularmente a los especialistas, proponer la distribución del trabajo, recopilar y resumir, establecer comunicaciones e intercambios.

d) *Relación entre investigación y aplicación.*

La investigación en materia de planificación de la educación depende de las circunstancias reales y no tiene ningún sentido fuera de la aplicación. Por tanto, convendría que en cada país existiera una red de instituciones de investigación propiamente dicha (oficinas de planeamiento, universidades) e instituciones de aplicación práctica (escuelas nor-

males, escuelas experimentales, proyectos sobre el terreno) ⁵⁶.

Para obtener buenos resultados, la investigación no sólo ha de orientarse hacia la práctica, sino vincularse con ella. Es evidente que la primera condición de estas relaciones debe ser que sus resultados puedan aprovecharse, es decir:

- i) Que los resultados obtenidos se presenten en un lenguaje comprensible por los usuarios.
- ii) Que se difundan rápida y ampliamente los resultados.

e) *Enlace de los diferentes aspectos de la investigación.*

No es suficiente la distribución del trabajo entre los distintos órdenes (provincial, nacional, regional, internacional) y entre la investigación propiamente dicha, el experimento y la aplicación.

Además, conviene que en cada uno de esos órdenes se mantenga un enlace interno entre los diferentes aspectos de la investigación sobre el desarrollo de la educación y con la investigación en otros sectores:

i) La investigación pedagógica tiene aspectos muy diversos: adaptación a las necesidades de la mano de obra, costos, contenido, métodos, etc. Es importante, desde luego, que los programas de investigación relativos a cada uno de esos puntos formen parte de un plan general. Como es sabido, estamos todavía lejos de ese ideal; la falta de armonización previa y la falta de enlace orgánico y permanente entre los diferentes proyectos en ejecución son, en gran parte, la causa de la ineficacia de la investigación.

ii) Más raro y más difícil aún es el enlace entre la investigación sobre el desarrollo de la educación y la investigación en otras materias (agricultura, industria, comercio, sanidad, economía, etc.). Una mejor información (por ejemplo: lista de los problemas con que tropieza el planeamiento

⁵⁶ La *Federal Elementary and Secondary Education Act* (1965), de los Estados Unidos de América, es un buen ejemplo de la relación entre la investigación y la aplicación. En su texto se prevé una continuidad de instituciones y de funciones de la investigación fundamental hasta la práctica generalizada, pasando por la investigación aplicada, la preparación de programas, el experimento práctico y la difusión o demostración (véase E. B. Nyquist, en *Emerging strategies and structures for Educational changes*. The Ontario Institute for studies in Education, 1966, págs. 8 y siguientes).

de la educación), seminarios interdisciplinarios de investigación e intercambios sistemáticos entre las revistas especializadas podrían facilitar dicho enlace.

f) *La organización de la investigación no es un asunto cualquiera:*

i) Es muy dudoso que en el orden internacional unas simples recomendaciones sean suficientes para que se distribuyan racionalmente las tareas entre las diferentes universidades y los institutos; hacen falta compromisos concretos, contratos concertados en buena y debida forma. Esos compromisos podrían ser el resultado de conferencias preparadas cuidadosamente entre los interesados, reunidos expresamente con ese fin.

ii) En el orden nacional, el establecimiento de una red investigación-aplicación presupone la existencia de disposiciones legislativas, la formación e información de un personal relativamente considerable y un presupuesto especial.

iii) Cada proyecto especial de investigación debe ser objeto de un plan cuidadoso; hay que distinguir las fases del proyecto, establecer un sincronismo en la ejecución de las diferentes tareas, prever el personal y los recursos necesarios. Hay métodos de organización de la investigación; D. L. Cook, por ejemplo, ha escrito un pequeño libro sobre las aplicaciones del método PERT a los proyectos de investigación y desarrollo relacionados con la educación⁵⁷.

iv) La investigación en materia de desarrollo de la educación es una empresa de larga duración; la experiencia pasada demuestra abundantemente que los proyectos breves (de uno a cuatro años), a menos de referirse a un tema muy limitado, nunca dan resultados prácticos.

E) *El presupuesto de la investigación.*

En todos los sectores de la producción y la economía modernas, la investigación ocupa actualmente un lugar principal y se acepta corrientemente que el progreso de un país está en relación directa con su capacidad de investigación.

Sin embargo, la educación no ha pasado de la etapa artesanal y vive aún de las tradiciones, los reajustes temporales,

⁵⁷ D. L. Cook, *PERT Applications in Education*, U. S. Office of Education, 1966.

el empirismo. Es tanto más asombroso cuanto que el personal docente es, en otras esferas, un semillero de investigadores.

Para que no sea sólo un deseo piadoso y se convierta en realidad, la investigación pedagógica debe tener un presupuesto propio⁵⁸. El señor Maheu, en su alocución a la Conferencia de Williamsburg sobre la Crisis Mundial de la Educación (octubre de 1967)⁵⁹, declaraba que para hacer un trabajo serio habría que dedicar por lo menos el 2 por 100 del presupuesto de educación a la investigación, y observaba que ese tanto por ciento, muy inferior al de la investigación industrial o militar, nunca se había logrado.

Una de las dificultades se debe a que la contribución exacta de las investigaciones al desarrollo de la educación no se ve inmediatamente en las investigaciones fundamentales de las diferentes disciplinas interesadas ni en los proyectos de experimentos, extensión y generalización.

Parecería conveniente, pues, que en cada presupuesto nacional se indicara claramente no sólo las sumas destinadas a la investigación aplicada (que puede delimitarse con bastante facilidad), sino las correspondientes a la investigación en el desarrollo de la educación:

- en el presupuesto de determinados proyectos de investigación fundamental (economía, sociología, psicología, etc.);
- en el presupuesto de las escuelas normales, establecimientos experimentales, etc.

En otros términos, convendría prever un *presupuesto programado de investigación* que, aprobado oficialmente,

⁵⁸ Puede citarse el proyecto de investigaciones pedagógicas establecido en la *Federal Elementary and Secondary Education Act* (1965) de los Estados Unidos de América. En el título IV de la *Federal Act* se reservaban setenta millones de dólares en 1965-1966 y ochenta millones en 1966-1967 para las etapas de investigación y de experimentos (subvenciones a las universidades, a los centros de investigación y a los laboratorios regionales de educación); por otra parte, en el título III se preveía la apertura de créditos mucho más considerables: setenta y cinco millones de dólares para el primer año, ciento cincuenta millones de dólares para el segundo año, etcétera, destinados a las etapas siguientes (extensión y generalización). En conjunto, el presupuesto de investigación se elevaba a ciento cuarenta y cinco millones de dólares para 1965-1966 y a doscientos treinta millones de dólares para 1966-1967.

⁵⁹ International Conference on the World Crisis in Education, Principal addresses, Summary Report, Williamsburg, 1967.

garantizase mejor que ningún otro instrumento la coordinación de las tareas en sus diversos aspectos y distintos niveles.

Para conseguir la continuidad indispensable, este presupuesto debería incluirse en el plan de educación.

Aunque sólo se recomiendan en el orden nacional, estas prácticas serían igualmente recomendables en el orden regional e internacional, a fin de mantener el enlace entre los distintos departamentos de cada organización y entre las organizaciones propiamente dichas ⁶⁰.

⁶⁰ Véase OECE, *Policies for research and development in education*, 1967.

TERCERA PARTE

*MEDIOS DE EJECUCION DEL PLAN
DE ENSEÑANZA*

(Punto 8 del Orden del día provisional)

Con el fin de facilitar la exposición y la organización del examen, se ha tratado separadamente de la preparación del plan (Sección 2) y de su ejecución (Sección 3). No obstante, conviene señalar que sería peligroso el trasponer a la realidad esta diferenciación ¹.

Por una parte, la ejecución del plan se inicia ya en su fase preparatoria: en la medida en que el plan trata de adaptar la educación a las exigencias de la realidad, debe prever las dificultades de la ejecución y definir las estrategias (variables según los países) que permitirán superarlas. Desde luego, el plan no puede indicar en sus menores detalles las fases de la ejecución, pero un plan viable debe comprender necesariamente elementos de aplicación. Fijará, ante todo, un calendario muy elástico; repartirá las obligaciones; comprenderá elementos de evaluación y revisión; indicará los medios de acción, no solamente económicos, materiales o humanos, sino las medidas administrativas necesarias. En una palabra, tendrá siempre en cuenta, desde el momento en que se fijan los objetivos, los procedimientos que permitan alcanzarlos.

Por otra parte, la preparación del plan sigue a lo largo de todo el período de ejecución; los administradores de cada sector de la enseñanza y los administradores locales establecen programas detallados y proyectos para las partes del

¹ C. E. Beeby hace hincapié en ese peligro en *Planning and the educational administrator*, Unesco-IIEP, 1967, pág. 16. El seminario sobre *Strategies for implementing educational plans in countries of varying stages of development* (Londres, enero de 1968) también insiste en este punto (véase informe pág. 5 y págs. 18 a 20). La segunda reunión del Comité de Planeamiento del Desarrollo (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) también señala que «la distinción entre la preparación y la ejecución del plan es más formal que real» (informe de la segunda reunión, Santiago, abril de 1967, pág. 3).

plan que corre a su cargo; pero esos programas y proyectos nunca son definitivos. El plan es una serie de aproximaciones sucesivas: la ejecución proporciona otras informaciones que permiten estudiar el problema sobre nuevas bases y dan origen a proyectos más concretos que, a su vez, se ensayarán y se pondrán en práctica, y así sucesivamente.

En realidad, la preparación y la ejecución del plan constituyen una gran actividad única, a la cual se asocia solidariamente la totalidad del personal de la educación nacional.

En esta tercera sección no se pretende estudiar los aspectos *administrativos* y *económicos* de la enseñanza (tareas que exceden, por otra parte, del alcance de este documento), sino solamente en relación con la ejecución del plan.

En un primer capítulo (administración) se estudian *las relaciones entre la planificación y la administración* y los cambios o modificaciones que parece necesario introducir en el sistema administrativo para colocarle en situación de administrar la ampliación y la reforma de la enseñanza; al hacerlo, no solamente se tendrán en cuenta *las nuevas técnicas de administración de empresas* que el Ministerio podría adoptar con ese fin, sino los *aspectos humanos particularmente relacionados con la enseñanza*.

En el segundo capítulo (financiamiento) se indican las dificultades con que se tropieza para llegar a *un cálculo exacto de todos los recursos* económicos o de otra índole disponibles para la ejecución del plan. Se examinan los *métodos de comparación de los gastos*, los problemas de *la preparación y la presentación del presupuesto*. *La limitación de los recursos* plantea los problemas teóricos y prácticos del *rendimiento*, de *movilización de recursos olvidados* y de *ayuda exterior*.

Por último, en el tercer capítulo se exponen las cuestiones relativas a la *formación* de las diferentes categorías de personas que intervienen en la preparación y en la ejecución del plan; *especialistas en planificación*, *directores de la «empresa» educativa*, *administradores* y *personal docente*; se prevén las *modalidades de formación* correspondientes a cada una de esas categorías; se plantea el problema de *las previsiones de las necesidades de la mano de obra* y de *la formación* en la esfera de la planificación de la enseñanza.

I. LA ADMINISTRACION DE LA ENSEÑANZA

Ante la diferencia que a menudo existe entre el plan y su ejecución, muchos se preguntan si no se ha insistido demasiado hasta ahora en los refinamientos metodológicos de un planeamiento ideal y se ha descuidado la administración, sin la cual el mejor de los planes es letra muerta².

En modo alguno se trata de proclamar que al fin y al cabo la administración es lo único importante; el planeamiento y la administración no pueden separarse y no tiene sentido alguno el discutir de sus importancias respectivas: *Educational planning without administration is empty, but administration without planning is blind*³. (El planeamiento de la enseñanza sin administración no tiene valor, pero la administración sin planeamiento adecuado es ciega.) El problema consiste en combinarlos mejor.

El debate al respecto se refiere a tres puntos principales:

i) La planificación no debe ser el monopolio de una oficina; *debe impregnar todo el proceso* administrativo y educativo.

ii) La administración tradicional, creada para resolver los asuntos corrientes y no para aplicar las *innovaciones necesarias*, tiene un carácter estático; por tanto, conviene adaptarla a su nueva función de ejecutora del plan.

iii) Pero la educación no es una empresa como las otras, dado que *las relaciones humanas* revisten en ella una

² Véase en especial: Consejo Económico y Social, informe sobre la segunda reunión del Comité de Planeamiento del Desarrollo (Santiago, 1967); Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación, Williamsburg, octubre de 1967, informes definitivos de los grupos de trabajo de la Conferencia; King, Alexander: *Educational Management and Policy-Making*, documento presentado en la Conferencia de Williamsburg, octubre de 1967; Kjeil Eide: *The Planning process*, Coloquio sobre el Planeamiento Educativo, University of Minnesota, noviembre de 1967; Seminar on strategies for implementing educational plans in countries of varying stages of development, Londres, enero de 1968, Informe de M. Woodhall; Beeby, C. E.: *Nota preparada para el Seminario de Londres*, en ella se recogen las ideas expuestas por C. E. Beeby en «Planning and the educational administrator», Unesco-IIEP, 1967.

³ Informe del seminario de Londres, pág. 6.

importancia excepcional; sería inútil introducir nuevos métodos de administración si la dirección de la enseñanza no llegara a ser, por otra parte, más educativa.

1. PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Muchas veces, al crearse una oficina de planeamiento, se observa una tirantez más o menos evidente entre los nuevos especialistas y los administradores de los servicios más antiguos del Ministerio de Educación ⁴. La oposición entre los hombres y los servicios se ha ido atenuando poco a poco, pero falta todavía que el planeamiento y la administración lleguen a integrarse.

Esta separación es grave y se examinarán detalladamente sus consecuencias en lo que atañe a la administración; pero, para el plan propiamente dicho, es nefasta. El aislamiento de los «planificadores» los lleva a veces a atribuir excesiva importancia a los aspectos que mejor conocen, es decir, a lo cuantitativo; así, «con harta frecuencia se ha tomado la parte por el todo y se ha llamado planificación a lo que sólo es aritmética» ⁵. Además, es sumamente peligroso creer que en un momento dado el plan está concluido definitivamente y empieza la ejecución. Un plan acabado e inflexible está en contradicción con la esencia misma de la planificación, que es un medio de adaptación al cambio y sólo serviría para introducir más automatismo en el sistema administrativo. El plan no es predicción de un tecnócrata omnisciente, ni tampoco una promesa política; es una hipótesis de trabajo. La planificación no puede ser monopolio de un grupo reducido durante la preparación del plan; debe ser preocupación constante y tarea permanente de todos los administradores.

A) LAS DISTINTAS FASES DE LA PLANIFICACIÓN; AUTORIDADES ENCARGADAS DE CADA FASE

Planificación de la enseñanza no quiere decir solamente preparar un documento; se trata de un proceso sin solución de continuidad que se inicia antes de la preparación del

⁴ Véase C. E. Beeby, *Informe del seminario de Londres*, páginas 18 y 19.

⁵ *Informe del Comité de Planeamiento del Desarrollo*, pág. 2.

«plan» propiamente dicho y continúa durante toda su ejecución.

a) La primera fase tiene por objeto decidir la *política educativa*. Por supuesto, esta decisión incumbe a las altas autoridades oficiales y al Parlamento; el ministro y sus colaboradores más allegados la preparan en el curso de conversaciones con los representantes de los sectores y los grupos interesados. En esta fase puede intervenir el servicio de planificación en calidad de grupo de información y de estudio.

b) La segunda fase corresponde a la *estrategia de conjunto*, ley de bases o *plan a medio o a largo plazo*. También en este caso la decisión corresponde al nivel gubernamental. La preparación incumbe esencialmente a la oficina de planeamiento que debe trabajar en vinculación estrecha con el Ministerio, por un lado, y con la dirección del plan general, por otro, ofreciéndoles soluciones sucesivas hasta que retengan la que servirá de hipótesis del plan; pero, junto a este diálogo con las autoridades superiores, prosigue otro diálogo con los diferentes servicios del Ministerio de Educación para explorar los efectos de cada solución y localizar las dificultades y las resistencias con que ésta podría tropezar.

c) Sigue a continuación la fase de *programación* que abarca actividades bastante diversas: programación a un plazo más o menos corto de un solo sector (ejemplo: alfabetización, enseñanza primaria, etc.), programación entre sectores con un fin determinado (ejemplo: reforma de los programas, introducción de la televisión, etc.), programación anual de cada sector y del conjunto. En todos los casos, la programación supone consultas previas entre el o los departamentos interesados, el servicio del plan y la autoridad política que tomará la decisión definitiva; pero la autoridad encargada de la preparación del plan variará en función del tipo del programa; cuando éste sólo se refiera a un sector será, sin duda, el departamento correspondiente; el servicio de planificación se limitará a suministrar las informaciones que se le pidan y a verificar la cohesión del programa y el plan; si se trata, en cambio, de un programa que abarque varios sectores, el servicio de planificación puede actuar como coordinador y encargarse luego, tras varias negociaciones, de la preparación del programa.

d) Viene, por último, la fase *proyecto*, que puede abar-

car uno o varios sectores, ser de carácter nacional, regional o local, y de duración anual o a más largo plazo. Salvo en los casos bastante excepcionales de proyectos entre sectores, el servicio de planificación sólo debe intervenir para aportar asistencia técnica cuando proceda; los encargados de esta fase serán, evidentemente, los distintos departamentos del Ministerio, las direcciones provinciales, etc.

B) EL LUGAR QUE OCUPA Y EL PAPEL QUE DESEMPEÑA EL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN

Lo que antecede de ningún modo quiere decir que todos deban hacer todo. La enseñanza, como cualquiera otra empresa, requiere la división del trabajo. En la práctica se pueden distinguir en un Ministerio tres tipos de funcionarios: los técnicos puros (educadores, personal de estadística, economistas, arquitectos, especialistas en planificación), los administradores puros (empleados encargados de resolver los asuntos corrientes) y los administradores o directores («managers»), que deben ser a la vez técnicos competentes en varias disciplinas y administradores, siendo esta categoría la que corresponde a los «oficiales de estado mayor» de la educación, que se mencionan más adelante. Los especialistas del servicio de planificación son, desde luego, técnicos puros. Lo ideal sería que los colaboradores inmediatos del ministro, los jefes de servicio (entre ellos el jefe del servicio de planificación) fuesen directores-administradores; eventualmente podría dárseles el nombre de «planificadores». No hay, pues, que confundir planificador y especialista del servicio de planificación.

a) En esas condiciones, cabe preguntarse si es necesario contar en el ministerio de la educación con *un servicio especial de planificación*. La respuesta depende del nivel de desarrollo de la educación y de la estructura de la administración. Sin embargo, en general un servicio de planificación parece conveniente: *i)* para ejecutar algunos trabajos muy concretos de información, de estudio y de evaluación; *ii)* para facilitar la coordinación de los diversos sectores; y *iii)* para que se preste la atención debida a la función de planificación.

Este servicio puede imaginarse de dos maneras muy diferentes:

— «*secretaría del plan*»; organismo de estudios y de con-

sejo, encargado de elaborar el plan y de coordinar los programas bajo las órdenes directas del ministro o del secretario general;

- *oficina puramente técnica*, más o menos importante (puede reunir estadísticas, documentación, estudios), encargada de tareas bien definidas, encaminadas a preparar el plan; en este caso, se encargará de las funciones de la secretaría del plan el gabinete, una comisión *ad hoc* o el servicio del plan económico.

Sea como fuere, es importante delimitar claramente las funciones, los deberes y obligaciones, la autoridad del servicio de planificación, para evitar toda posibilidad de litigios.

b) En los dos casos (como servicio exclusivamente técnico o como secretaría del plan) el grupo especializado tiene una misión fundamental: la de centralizar, analizar y tener continuamente a disposición del ministro y de los otros departamentos *la información* necesaria para la decisión, la acción y la evaluación. El término información es preferible al de documentación o estudio, cuya resonancia es demasiado teórica; debe quedar bien claro que la información propiamente dicha está orientada hacia la acción.

Si es la secretaría del plan, el servicio quedará encargado, de la *elaboración misma del plan* y además de una serie de *tareas de control*. Entre otras cosas, parece necesario que controle los programas, los presupuestos anuales y ciertas categorías de proyectos (en particular los que reciban una ayuda exterior). Ese control no quiere decir que la secretaría asuma una dirección jerárquica. Se ocupa en comprobar e indicar si los documentos sometidos son o no son conformes al plan, o si las desviaciones eventuales parecen a primera vista justificadas o si requieren una explicación. En lo que respecta a la *evaluación*, el servicio de planificación se limitará a señalar, ateniéndose a criterios objetivos, si un fin ha sido o no ha sido alcanzado. Control y evaluación sigue siendo, en resumidas cuentas, elementos de información.

c) Para que el servicio de planificación sea eficaz es importante que no intervenga en las decisiones (que corresponden al ministro) ni en la ejecución (que depende de los servicios de ejecución), y que no juzgue, contentándose

con comprobar. Gracias a esta objetividad técnica, el servicio de planificación podrá ser realmente útil.

El servicio de planificación no debe imponer; cuanto menos imponga, tanto más recurrirán a él oficial u oficiosamente los otros departamentos. El director de un servicio de planificación e investigación recuerda, al respecto, la teoría psicológica de la orientación no autoritaria; añade que la orientación será tanto más eficaz cuanto «menos visible»⁶.

d) El servicio de planificación puede asimilarse en cierto modo a una oficina de investigación, pero a una *oficina de investigaciones de aplicación inmediata*. Su función es informativa y estrictamente técnica.

Toda la dificultad estriba en encontrar las personas que formarán parte de ese servicio. Es preciso que en él estén representadas muchas especialidades; esto no quiere decir, sin embargo, que deba tener forzosamente un pedagogo, más un técnico en estadísticas, más un economista, más un sociólogo, etc., sino que cada cual, además de su especialidad y de su origen, esté en condiciones de dominar los problemas de planificación en conjunto: la suma de especialidades no constituye planificación, que es *a su vez* una especialidad. Por fin, el mayor número posible de estos especialistas, en general, deben tener verdadera experiencia en la enseñanza y la administración; volveremos a tratar más extensamente de este punto en el capítulo dedicado a la formación.

2. ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS EXIGENCIAS DE UNA ACCIÓN PLANIFICADA

Es fácil decir que la planificación es una función de todo el sistema administrativo. Para ello sería necesario que la administración fuese capaz de asumir esa función; pero es muy raro que así ocurra:

i) La educación ha llegado a convertirse en una enorme empresa; pero los organismos y los métodos administrativos siguen siendo lo que eran a principio de siglo cuando el volumen de la educación era diez veces, veinte veces (y, en ciertos casos, cincuenta veces) inferior a lo que es ahora;

⁶ K. Eide, pág. 17.

se sigue administrando una fábrica gigante como se administraba un taller. Más aún, el volumen de los servicios administrativos no guarda apenas relación con el de los efectivos; así ocurre especialmente con la inspección.

ii) El campo de la educación se ha extendido considerablemente (enseñanza técnica, formación profesional, alfabetización y educación de los adultos, movimientos de la juventud, actividades culturales, etc.); pero no por ello las estructuras de la administración han sido renovadas; en muchos casos, una sección *ad hoc*, unida arbitrariamente a un servicio existente, asume las nuevas obligaciones, de lo que resulta una cierta incoherencia.

iii) Por último, y sobre todo, se hace sentir la necesidad de grandes innovaciones; ahora bien, la administración actual, legado de un pasado político lejano, se ocupa esencialmente en actividades de control: su objetivo principal es comprobar que los procedimientos son «conformes». Comúnmente es lenta y tímida, y para la menor decisión se requiere una multitud de firmas, sellos y notas marginales. Las innovaciones que se le confían están condenadas casi de antemano al fracaso.

Para estar en condiciones de proceder a la ejecución del plan habrá que modificar profundamente la administración tradicional.

A) LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN

La reforma de la administración tal vez consista sobre todo en un cambio de actitud y, por consiguiente, de la enseñanza. Más adelante volveremos a tratar de este aspecto esencial; nos limitaremos aquí a mencionar algunas reformas de carácter material.

a) *Las reformas de estructura.*

Aunque siempre es posible mejorar los circuitos de información y de transmisión de directivas, la experiencia enseña, sin embargo, que es sumamente difícil y que la modificación del «organigrama» de un Ministerio es un ejercicio muy decepcionante. A este respecto se plantean cuatro problemas principales:

i) El primero es el de la *centralización* y la *descentralización*. Suele citarse a los países anglosajones como ejemplo de descentralización; los países latinos como ejemplo de

centralización; pero la distinción es demasiado categórica. Sería mejor hablar de países donde los nudos de centralización se colocan en distintos niveles. Por otra parte, el nivel de centralización depende considerablemente de la estructura cultural y política del país; todo cambio en esa esfera interesa al conjunto de la Administración pública. Por otra parte, puede variar según sea el objetivo de la administración; así, por ejemplo, aun en el caso de estar descentralizada la gestión de los establecimientos, es posible centralizar en el Ministerio nacional el fomento de las innovaciones; tal es, al parecer, la tendencia actual en los Estados Unidos de América y el Reino Unido.

ii) El segundo problema está vinculado con el primero; es el de la *distribución de la autoridad y de las obligaciones* en el seno de una administración pública. En algunos países el ministro ve todo y firma todo; este sistema, que se inspira en una noción exagerada del control, es muy lento. La ejecución de las innovaciones exige que se *delegue autoridad* (y, por consiguiente, los deberes y obligaciones) a toda la jerarquía para favorecer las iniciativas y acelerar las decisiones; pero en ese caso es indispensable una evaluación continua y exacta.

iii) La administración pública tradicional se divide habitualmente en departamentos, y cada uno de éstos tiene a su cargo uno de los grandes sectores de la enseñanza: primaria, secundaria, superior, etc. Ante todo esta división se opone a los nuevos tipos de enseñanza y acentúa, en forma peligrosa, la separación existente entre los sectores. Hoy generalmente se recomiendan ⁷ dos tipos de departamentos: los *funcionales* y los *de ejecución*; entre los primeros figuran, por ejemplo, los de planificación y programas, y entre los segundos los de personal y presupuesto.

iv) Por último, los que comprenden la necesidad de las innovaciones y se dan plena cuenta de las dificultades de aplicación, son partidarios de crear un servicio o grupo de innovación. Cabe preguntar si esto, como ocurrió con las unidades de coordinación que estuvieron de moda hace algunos años, no es confundir actitud y administración; con igual motivo podrían crearse grupos de continuidad, de eficacia, etc. *Es muy útil prever disposiciones que faci-*

⁷ Véase informe de los grupos de trabajo de la Conferencia de Williamsburg ya citado (pág. 20).

liten las innovaciones, pero no lo es el crear un servicio especial. Además, cabe temer que ese grupo sea una duplicación del servicio de planificación.

b) *Las nuevas técnicas de administración.*

En los últimos años, los métodos de administración de empresas, privadas y públicas se han trastornado con la mecanización y varias otras técnicas nuevas (análisis operacional, análisis gráficos o diagramas, análisis críticos, presupuesto programado, etc.)⁸. Cabe preguntar hasta qué punto esta revolución puede ser útil a la administración de la enseñanza.

i) La mecanización parece ahora un fenómeno irreversible; casi todos los países de gran desarrollo económico y muchos países en vías de desarrollo la aplican en la administración de la enseñanza.

La ficha perforada, trazada por la computadora electrónica, parece ser la única respuesta racional a los problemas de las estadísticas escolares, las previsiones del empleo, la orientación, la administración del personal al nivel de los efectivos actuales. Parecería conveniente recomendar a todos los países que sigan esa vía o, por lo menos, se orienten hacia ella. Hay que señalar, sin embargo, que debe procederse previamente a la formación del personal y a la reforma de los métodos utilizados para reunir los datos; la máquina sólo trata lo que recibe.

ii) Se expondrán más adelante los problemas del análisis operacional, del método crítico y del análisis costo-rendimiento. Todo estos métodos son útiles, pero su utilidad no es universal. El análisis operacional es una técnica de planificación; en nada facilita las tareas diarias del administrador⁹.

Muchos opinan que el presupuesto programado no conviene a las actividades que se repiten regularmente; y lo mismo puede decirse, desde luego, del método crítico¹⁰.

Pero sería ingenuo suponer que las nuevas técnicas van a resolver todos los problemas. Su interés principal reside

⁸ Para la definición de esos términos, véase el *Informe del seminario de Londres*, pág. 8.

⁹ Véase C. E. Beeby, *Informe del seminario de Londres*, páginas 27 y 28.

¹⁰ *Informe del seminario de Londres*, pág. 9.

indudablemente en su función educativa en cuanto introducen nuevas maneras de encarar las cuestiones.

B) LA ORGANIZACIÓN RACIONAL DE LA PLANIFICACIÓN

El servicio de planificación es el departamento del Ministerio de Educación que debe dar el ejemplo en la racionalización y la modernización.

a) *La planificación para preparar el plan*

El preparar y seguir un plan es una actividad muy compleja y muy larga que no puede improvisarse. Por consiguiente, es necesario planificar esta actividad que constituye, por sí misma, una serie de proyectos. Es importante preparar un calendario en el que se prevean las fechas de sus distintas fases: fase preliminar (formación de especialistas del servicio de planificación, refuerzo o reforma del servicio de estadística, encuesta sobre las necesidades de mano de obra, seminarios de información, etc.); fase de preparación propiamente dicha; fase de ejecución, de evaluación y de revisión. Estas diversas fases se entrecruzan a veces y cada una de ellas comprende varias series de actividades paralelas; para establecer el calendario puede ser útil recurrir al método crítico o al análisis por diagramas, de los cuales el más conocido es el método PERT¹¹.

b) *Los instrumentos de trabajo.*

No examinaremos aquí las técnicas de planificación que se han estudiado en la segunda parte, sino únicamente los métodos de trabajo:

i) Hemos visto anteriormente que la función primera del servicio de planificación es informar. La sección de estadística, incluida o no en dicho servicio, es el elemento básico; pero no basta con tener buenas estadísticas; es preciso poder disponer de ellas fácilmente: un instrumento de trabajo indispensable es el *cuadro de control*, continuamente actualizado, que indica en todo momento el estado y los progresos del plan; convendría prever en él «señales de alerta» que indicaran las desviaciones excesivas entre la ejecución y los objetivos.

¹¹ Desmond L. Cook, *The PERT Project*, Ohio University, s. d.

ii) Son mucho más complejos los instrumentos de análisis, de previsión y de preparación de hipótesis. Todos esos instrumentos están todos más o menos relacionados con los principios de la *investigación operacional* ¹². La educación se considera como un «sistema», una máquina en la cual se introducen materiales (input) y se obtiene un producto (output) ¹³; la relación existente entre el «input» y el «output» es el rendimiento del sistema.

Esta investigación tiene aspectos muy variados: programación lineal, construcción de modelos, simulación; el término análisis de sistema o «systems design» se reserva generalmente a la preparación de los datos destinados a la computadora electrónica.

iii) Los trabajos de Correa, Tinbergen y Bos y la Conferencia de Bangkok de 1966 ¹⁴ han difundido entre los educadores la palabra *modelo*.

En el sentido particular que nos interesa aquí, el modelo es una serie de ecuaciones que representan las relaciones entre los datos y las variables de un sistema de educación; pueden distinguirse:

- los modelos descriptivos, que representan los datos más significativos de manera sencilla y clara;
- los modelos analíticos, que ponen en evidencia los desequilibrios y permiten explicarlos;

¹² La investigación operacional se propone sacar el mayor partido posible de un número limitado de medios; procede por el análisis científico de los objetivos, las actividades y las tareas necesarias para alcanzarlos, de los recursos disponibles, los plazos fijados y el tiempo indispensable. Por ejemplo, el análisis del tiempo necesario para ejecutar varias tareas simultáneas o sucesivas permite reducir el plazo de espera entre el final de la actividad en un sector y el comienzo en otro sector de una actividad que requiere la conclusión de la primera; el método PERT (*Programme Evaluation and Review Technique*) es esencialmente un método de análisis del tiempo. Aplicada, ante todo en los Estados Unidos, durante la segunda guerra mundial para preparar las operaciones militares, la investigación operacional se extiende ahora a la industria, las finanzas, la planificación en general. En estos momentos se estudia su aplicación sistemática a la esfera de la educación; por ejemplo, el proyecto PEP (*Preparation Educational Planners*), iniciado en California con la ayuda del Gobierno Federal de los Estados Unidos.

¹³ Véase Ph. H. Coombs, *La crisis mundial de la educación; un análisis de los sistemas*, documento de trabajo de la Conferencia de Williamsburg, 1967.

¹⁴ El *Modelo asiático*, ya citado, fue aprobado en esta conferencia.

- los modelos de previsión, que indican la evolución probable del sistema si no se modifican los datos;
- los modelos de decisión, que indican las consecuencias y las incidencias de las diferentes medidas que pueden tomarse o las condiciones que deben reunirse para alcanzar ciertos objetivos ¹⁵.

iv) El modelo es un instrumento muy cómodo, sobre todo para calcular rápidamente las distintas hipótesis del plan cuantitativo, pero sólo es un instrumento de trabajo. Confundir el modelo con el plan puede ser perjudicial; por un lado, el modelo difícilmente puede tener en cuenta todos los elementos de una realidad tan compleja como la educación y ofrece el riesgo de dar una apariencia de certidumbre a datos básicos algo inciertos ¹⁶; por otro lado, el modelo es un documento codificado, difícilmente comprensible por los no iniciados y, por tanto, no facilita la comunicación; sólo puede servir como documento de uso interno para el servicio de planificación.

c) *La adaptación del planeamiento a la situación del país.*

El grado de refinamiento de la planificación puede variar considerablemente según sea la calificación del personal, la calidad de los datos disponibles y, en general, las condiciones locales. Por ejemplo, los países más avanzados parecen decididos a utilizar cada vez más el modelo para planificar la educación; en los países en vías de desarrollo el método es poco conocido y muchos de los que lo han ensayado parecen haberlo abandonado.

En general, las técnicas de planificación deben adaptarse a la situación del país. El plan debe ser comprendido por los

¹⁵ Los documentos (libros, artículos, ensayos) relativos a la utilización de modelos en el planeamiento de la educación ya son abundantes; sólo mencionaremos *Modèles économétriques de l'enseignement*, OECD, 1965 (que contiene ejemplos de modelos para España, Turquía y Grecia) y el artículo de H. Correa en «The World Yearbook of Education» (1967), con una rica bibliografía.

¹⁶ Teóricamente puede incluirse en un modelo todo lo que se quiera y H. Correa ha estudiado, por ejemplo, los efectos de la inclusión de factores sociopsicológicos en un modelo educativo (documento para la mesa redonda sobre *Operations Analysis of Education*, Washington, noviembre de 1967); en realidad, los modelos existentes se limitan a los efectivos y a los costos.

políticos, que lo aprobarán, y poder ejecutarse con el mecanismo administrativo y el cuerpo docente existentes. En pocas palabras, debe ser un plan práctico, no sólo desde el punto de vista económico, sino desde el punto de vista de sus ejecutantes.

A este respecto, es esencial que en el plan se evite a toda costa «la utilización abusiva de una terminología técnica que impida al idioma ser un medio de comunicación simple y directo»¹⁷. En efecto, el plan no es un estudio científico, sino un manual para los usuarios y, como tal, un ejemplo de pedagogía.

3. ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL PLANEAMIENTO A LAS EXIGENCIAS PROPIAS DE LA ACCIÓN EDUCATIVA

En varias conferencias recientes, al mismo tiempo que se propugnaba modernizar la administración de la educación, se sostenía que ello no podía y no debía ser una imitación servil de los procedimientos de administración utilizados por ciertas empresas, como la banca o la industria, por ejemplo¹⁸.

La educación presenta caracteres muy particulares. Sus objetivos no son tan evidentes como en un banco, una fábrica o la mayor parte de los servicios públicos; por tanto, conviene ponerse de acuerdo para definirlos. La educación está fuera del mercado y, por tal motivo, el resultado satisfactorio o adverso de tal o cual procedimiento no puede apreciarse de inmediato. La administración depende mucho de la buena voluntad de los ejecutantes; pero, como la educación es una actividad dispersa, no se puede comprobar seriamente si todos los maestros aplican o no aplican habitualmente una directiva: no basta con mandar, hay que convencer.

Las relaciones humanas, tan importantes en cualquier empresa, son esenciales en este caso. Informar, consultar, convencer a los demás y aprender uno mismo, es decir, edu-

¹⁷ Informe del Comité de Planeamiento de Desarrollo, *op. cit.*, página 26.

¹⁸ Informe de los grupos de trabajo de la Conferencia de Williamsburg, *op. cit.*, pág. 20; informe del seminario de Londres, *op. cit.*, págs. 26 y 27.

car y educarse, son el fundamento de una administración eficaz de la educación. En esto nada hay de extraordinario: como la administración no puede ser de otro carácter que lo que administra, la administración de la educación sólo puede ser un proceso educativo.

A) IMPORTANCIA DE LOS FACTORES HUMANOS
EN LA ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN
DE LA EDUCACIÓN

a) *El problema de las resistencias sociopsicológicas.*

Al principio de este capítulo se han mencionado las incompatibilidades que han aparecido en lo pasado y que a veces subsisten entre los administradores tradicionales y los especialistas del servicio de planificación; en la segunda parte se habían señalado los desacuerdos entre las diferentes «escuelas» de «planificadores». No se trata aquí de determinar quién tiene razón; pero esas incompatibilidades y esos desacuerdos no son inofensivos; conducen a un gasto inútil de energías y son un factor de retraso, de incoherencia y, finalmente, de ineficacia.

En general, el problema de las resistencias, ya sean de orden profesional, social o personal, es uno de los más graves con que tropieza la planificación. Las innovaciones ofrecen el ejemplo más concluyente a este respecto. Al lado de los equívocos, que pueden superarse con la discusión, intervienen cuestiones de posición personal, los intereses creados de algunos grupos, los prejuicios de determinados sectores de la opinión. Esas dificultades no deben disimularse; deben superarse y, para ello, es necesario que la sociedad, en general, adquiera conciencia de esas dificultades, acto que supone una larga y profunda educación.

b) *El papel de las «actitudes» en la ejecución del plan.*

Lo que antecede se aplica a todos los problemas fundamentales de una administración al servicio de la ejecución del plan. Por supuesto, se puede tratar de perfeccionar los mecanismos y los métodos; pero, en resumidas cuentas, todos esos problemas son esencialmente problemas de actitudes y, por consiguiente, de educación.

La coordinación, por ejemplo, no debe añadirse al final; es el resultado de una conjunción de objetivos igualmente

comprendidos y deseados: pero esta conjunción se conseguirá difícilmente si la determinación de los objetivos no ha dado origen a una consulta general, seria y franca.

La descentralización y delegación de facultades suponen una actitud de confianza por parte de las autoridades superiores o centrales, al propio tiempo que una disciplina libremente consentida y un sentido de la obligación por parte de los niveles inferiores de la jerarquía; también en este caso se trata de un problema de relaciones humanas, de actitudes intelectuales y morales.

B) MODO DE CREAR LAS ACTITUDES CAPACES DE FACILITAR LA EJECUCIÓN DEL PLAN: INFORMACIÓN, CONSULTAS, EDUCACIÓN

a) Es larga la lista de los sectores que pueden facilitar o entorpecer por resistencia o falta de cooperación, la ejecución del plan. Comprende desde los administradores de la educación, en todos los niveles, los inspectores, los maestros de la enseñanza pública y privada¹⁹, considerados individualmente y en sus asociaciones profesionales²⁰, hasta los padres de los alumnos, los estudiantes, los mismos alumnos, pasando por los otros ministerios, los sindicatos, los parlamentarios, los medios culturales, etc. Esto interesa prácticamente a toda la sociedad.

b) Explicar los objetivos del plan, demostrar la necesidad y el sentido de los esfuerzos que cada cual debe hacer es, por consiguiente, una de las funciones principales del servicio de planificación. Esa función informativa no debe limitarse al sector de los administradores de la educación y del personal docente, sino ir más allá. Es obvio que un plan no puede satisfacer por igual a todos y corre el riesgo de trastornar algunas posiciones u opiniones; en general, sin embargo, la oposición será tanto menos violenta cuanto mejor se conozca el conjunto de la actividad propuesta y sus razones; si la oposición es injustificada, será mucho menos

¹⁹ El Bureau International de l'Education Catholique organiza este año (1968) una reunión sobre *L'adaptation des méthodes de planification de l'éducation aux systèmes d'écoles privées*.

²⁰ La XV Asamblea (Seúl, 1966) de la Confederación Mundial de Organizaciones profesionales de la Enseñanza (CMOPE) dedicó sus debates a la planificación en la enseñanza.

eficaz cuanto más se haya divulgado el plan entre el público.

En esta *campana de información* se deben utilizar todos los medios disponibles y deben preverse en el plan los créditos correspondientes.

c) Pero la información no debe transformarse en propaganda. Las técnicas de la publicidad comercial, tal como las conocemos, no deben aplicarse en este caso, dado que no se trata de vender ideas hechas ni de convencer a colaboradores o adversarios. En materia de enseñanza, la información debe ser también educación y a este respecto no puede ser ni engañosa ni falsa, ni siquiera pecar por omisión.

d) Por último, la información por sí sola no es suficiente; debe ir acompañada de consultas cuidadosamente preparadas. Estas consultas deben ser de buena fe y tener como punto de partida el deseo sincero de conocer la opinión, las ideas y las razones de los demás, sobre todo de los que podrían ser adversarios. Una consulta sincera dará lugar, desde luego, a objeciones y críticas que ofrecerán la oportunidad y a veces la obligación de corregir el plan, de enriquecerlo, de volverlo más flexible. Es evidente que esto exige, por parte de los consultados, la misma y buena fe y la voluntad de llegar a una solución común.

e) En todo esto, la palabra enseñanza sale a relucir continuamente. En efecto, no se pueden desasociar los medios del fin: en las aulas reaparece siempre el espíritu del ministerio; una administración dogmática tiene por consecuencia una enseñanza escolástica y una administración legalista da origen a una enseñanza formalista. Si se desea fundamentalmente una enseñanza abierta a la vida, una enseñanza activa, en la que el niño participe en la instrucción y aprenda a aprender y a ser, se requiere una planificación ampliamente abierta a la sociedad y una administración activa.

Para tener eficacia, la administración de la enseñanza debe ser un proceso educativo que abarque de lo más alto a lo más bajo de la jerarquía y, fuera de ésta, a toda la sociedad.

Ello supone que los administradores, especialmente los encargados del plan, sean educadores; ser educador no quiere decir forzosamente ser profesor, sino tener la vocación de despertar, estimular y liberar.

f) Estas observaciones pueden parecer a algunos de-

masiado utópicas y sin relación alguna con los métodos y las técnicas que se utilizan en la investigación operacional, el análisis costo-rendimiento, los modelos matemáticos. Pero los que han participado en la organización de un plan o de una reforma efectivamente llevada a cabo, saben que precisamente ahí reside el problema. Es preciso que haya al principio un pequeño grupo de personas dispuestas a lanzar o reanimar (gracias hoy a la planificación) la mística de la educación.

¿Cómo crear ese grupo? Los dirigentes y los especialistas que asisten a conferencias internacionales tienen precisamente la posibilidad de iniciar una reforma profunda, es decir, una reforma educativa de la administración de la educación.

II. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

El financiamiento no es el único problema de la educación, ni es seguro que sea el principal. En otro tiempo la educación estaba tan íntimamente entrelazada con la vida de familia, la vida de la comunidad o la vida religiosa, que no contaba con recursos concretos. Esta situación se modificó profundamente con la institucionalización. Sin embargo, conviene recordar que los fondos públicos y privados no son el único recurso y que, muy especialmente en la esfera de la educación, hay recursos no monetarios (contribuciones en especie y servicios) que podrían tener importancia considerable, sobre todo en los países económicamente menos desarrollados. Por tanto, un plan debe contar con el conjunto de recursos considerados en su sentido más lato.

Por otra parte, el financiamiento de la educación se caracteriza por la importancia de los gastos de funcionamiento que entraña un plan de inversiones. Por tanto, además de especificar el origen, la naturaleza y el volumen de los recursos financieros, es preciso indicar las transiciones necesarias de los gastos que representan las nuevas construcciones a los gastos periódicos que exigirán. Si se encuentran capitales privados o exteriores para los nuevos proyectos, los gastos de funcionamiento corren casi siempre a cargo de los

presupuestos públicos. A esta perspectiva dinámica corresponde la idea reciente de la racionalización de las opciones presupuestarias (P. P. B. S.: *Planning Programming Budgeting System*), que permite definir, desde el principio, tanto las finalidades y los vencimientos de los gastos como el calendario de los recursos.

Con la doble preocupación de exponer, por una parte, el panorama lo más amplio posible de los recursos y los gastos de educación, y de examinar, por otra parte, las condiciones de un financiamiento continuo y programado, se examinarán en este capítulo los recursos y los gastos.

1. ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

A) DIVERSIDAD DE LOS RECURSOS

Los recursos pueden distribuirse por su origen geográfico (nacional o exterior) o por su origen en los sectores (público o privado). Los recursos públicos nacionales exteriores y algunos de los recursos privados nacionales pueden contabilizarse porque son objeto de transferencias monetarias, pero una parte nada despreciable de los recursos privados no puede contabilizarse, pues corresponde, ya sea a los recursos propios de las familias, ya sea a contribuciones (en especie y en servicios) que por su naturaleza no monetaria no se prestan a ser presupuestados.

a) *Los recursos públicos nacionales*

Actualmente se tiende a la centralización: la tributación general alimenta indiferentemente la educación, la sanidad o la defensa nacional. Aunque haya en algunos países un impuesto especialmente destinado a la educación, que parece útil en los casos de un mayor retraso para que la población comprenda mejor la función del impuesto, en general no se recomienda esta práctica, pues entraña complicaciones administrativas sin que modifique forzosamente la base de la imposición fiscal.

i) *Recursos públicos.* Los recursos destinados a la educación figuran en diversos presupuestos (central o federal, provincial y municipal) y pueden proceder de impuestos nacionales o locales y eventualmente de transferencias de un nivel administrativo a otro.

Además, en cada uno de estos presupuestos hay que distinguir diversos capítulos: en primer lugar, el capítulo relativo al *Ministerio de Educación Nacional*, aunque en éste se incluyan partidas dedicadas a gastos llamados culturales o colectivos que no guardan relación con las actividades docentes en el sentido estricto del término; siguen luego los capítulos de los *Ministerios técnicos*: Ministerio de Obras Públicas, para las construcciones escolares y los transportes; Ministerio de Sanidad, para la formación de enfermeras, parteras, ayudantes de laboratorio, la higiene, las comidas escolares; Ministerio de Trabajo, para la formación profesional rápida; Juventud y Deportes, para la formación de monitores; Agricultura, para la formación de agentes técnicos, etc.

Se trata en estos casos de gastos de formación, pero no hay que descuidar la parte de *gastos comunes* del Estado que aprovechan indirectamente a la educación y que comprenden los gastos generales (electricidad, teléfono, transporte, etc.).

También debe conocerse con precisión el *importe de las jubilaciones y pensiones* que paga el Estado a los funcionarios de la educación nacional.

En los presupuestos figuran asimismo las diferentes transferencias o *subvenciones* a fundaciones multinacionales y a organismos internacionales.

ii) *Las cuentas extrapresupuestarias y las consignaciones especiales*. La educación aprovecha algunas actividades que se sufragan con cuentas abiertas en el tesoro público o en establecimientos bancarios públicos y que no figuran en el presupuesto. Tal suele ser el caso del producto de un empréstito administrado por un banco nacional de desarrollo. También, en algunos países, el caso de los fondos de lucha contra el paro forzoso utilizados para la construcción de locales escolares.

iii) *Las cuentas de las empresas públicas*. Hay que tener presente las empresas más o menos autónomas, organismos, estancos y todos los monopolios nacionales (correos, teléfonos, ferrocarriles) o autónomos (sociedades por acciones en las cuales el Estado tiene mayoría) que dan una formación profesional. Los recursos del Estado para la educación nacional comprenden también los medios destinados a cualquier actividad que tenga un impacto docente (la radio y la televisión, por ejemplo).

iv) *Los fondos propios de los establecimientos escolares públicos*, venta o alquiler de bienes o servicios.

b) *Los recursos privados nacionales.*

i) *La aportación de las familias a la educación* desempeña, por cierto, un papel importante que es difícil expresar en cifras. Pueden señalarse, sin embargo, las contribuciones a los gastos de escolarización, estimando la parte de los gastos de consumo de las familias destinados a equipar al estudiante.

En el ambiente rural, la aportación de las familias puede ser una participación en la manutención del maestro con el suministro de víveres (el mismo procedimiento suele utilizarse en las cantinas escolares) o la contribución voluntaria a los trabajos de construcción o de instalación de la escuela.

ii) *La enseñanza de tipo escolar.* En muchos países, la Estado corre con una parte importante de los gastos de las escuelas privadas. Estas transferencias son conocidas y figuran a menudo en los presupuestos en forma de subvenciones. Algunos países toman a su cargo una parte o la totalidad del sueldo de los maestros de la enseñanza privada.

En general, los ingresos de los establecimientos privados sólo pueden estimarse en función de los derechos de matrícula percibidos.

iii) *Formación profesional.* En muchos Estados, las empresas privadas tienen la obligación de contribuir a la formación profesional. Pueden hacerlo pagando un tributo, pero a veces prefieren organizar *su propio sistema de formación.*

El importe del tributo es conocido, pero en cambio es más difícil estimar el costo de una formación que tal vez no tenga equivalente en el país.

c) *Los recursos exteriores.*

La asistencia internacional o bilateral es una fuente externa de financiamiento. Sus formas son diversas: ayuda en capital, ayuda en material y manuales escolares; becas de estudio en el país o en el extranjero; asistencia técnica (personal docente o especialistas en educación); ocasionalmente, el pago de algunos gastos periódicos.

B) DIFICULTAD DE CALCULAR EXACTAMENTE
LAS CARGAS ECONÓMICAS
DE LA EDUCACIÓN

La evaluación de las cargas económicas de la educación es difícil y los resultados son imprecisos dada la variedad de los recursos, las diversas formas de financiamiento y la dispersión de los puntos de aplicación.

a) *El financiamiento del Estado.*

En general, los presupuestos son previsiones de gastos y se modifican a veces con presupuestos adicionales (establecidos sobre todo en los países en vías de desarrollo en función del rendimiento fiscal). Durante la ejecución del presupuesto puede haber *transferencias de créditos* y al final del ejercicio muchas veces hay que *anular créditos*. En cambio, algunos *Estados pasan los créditos* de un ejercicio a otro, especialmente en relación con los gastos de capital. Por último, las autoridades nacionales o federales hacen *transferencias* a los Estados o provincias que, por su parte, suelen efectuar transferencias a los municipios.

Por otra parte, como la nomenclatura del presupuesto (según conceptos que se establecen anualmente) suele no ajustarse a la planificación (cuyos conceptos deberían basarse en proyectos de más de un año de duración), resulta particularmente difícil calcular las cargas.

Hay que considerar, asimismo, los *financiamientos extra-presupuestarios*, las *asignaciones especiales*, los *fondos*, etc. Aunque sea posible determinar con cierta precisión los gastos de algunos organismos del Estado, como los de Correos y Telecomunicación, Caja de Ahorros, Seguridad Social, que se destinan a una actividad docente, suele ser difícil determinar la parte con que realmente contribuyen a la educación los grandes medios de comunicación como la radio y la televisión.

Las cargas deberían, idealmente, comprender los servicios médicos o sociales proporcionados a la escuela.

Hay que mencionar, por último, el problema de la *amortización* de los gastos de inversión (construcción y material). En la contabilidad privada, frecuentemente se incluyen los gastos de «depreciación» o de «amortización», o también el costo ficticio del alquiler de un edificio; las sumas correspondientes, ingresadas en un fondo especial, per-

miten, después del período de utilización, reconstruir el nuevo edificio. Contrariamente al concepto económico que exigiría el cálculo de la amortización, los gastos de inversión se cuentan en contabilidad pública una vez para siempre; en los presupuestos anuales siguientes ya no se mencionan. En teoría, esta comisión falsea el cálculo del costo total real; en la práctica es difícil introducir la depreciación y la amortización en los gastos de educación mientras los otros sectores de la administración pública no hagan otro tanto; se correría el riesgo de falsear, en perjuicio de la educación, la comparación con los gastos y el rendimiento de otros sectores. Este problema contribuye a que sea difícil hacer un cálculo exacto de los gastos totales de la educación.

b) *La función del sector privado.*

En general, se conocen poco los gastos de las organizaciones privadas. Se calculan deduciendo las posibles subvenciones del Estado de lo que costaría una enseñanza pública del mismo tipo.

El financiamiento de las empresas se conoce mejor en los países donde hay un gravamen de aprendizaje.

La contribución de las familias puede calcularse parcialmente teniendo en cuenta los gastos de escolarización, una evaluación de la participación en las compras de suministros escolares, el costo de la pensión o media pensión de los alumnos que no son becarios y las cargas familiares para el material propiamente escolar del alumno (traje apropiado, ropa de deporte, instrumentos musicales, etc.).

Hay un concepto económico que en realidad no puede expresarse en cifras, pero que tiene un peso teórico innegable: *la falta de ganancia* («*earning foregone*»). No se puede estimar de modo práctico la importancia de este factor; sin embargo, es cierto que en los países de producción esencialmente agrícola y de poco crecimiento demográfico el sector tradicional se ve privado por la escolarización de parte de su mano de obra.

c) *Las ayudas exteriores.*

En algunos países no es fácil contabilizar con precisión la ayuda por sectores. Esto se debe a la diversidad de procedencias y de formas de asistencia, y también a una cierta competencia diplomática. En general, se conoce bien el im-

porte de la asistencia internacional, pero no se conoce tan bien el de la asistencia bilateral (a veces muy importante y variada).

Por su parte, los países que reciben asistencia pagan, en principio, una contribución o una compensación, y a menudo conceden reducciones o franquicias fiscales. Por ello es difícil evaluar los costos de la asistencia respecto de los cuales se puede estimar el «precio real» (lo que cuesta al que presta y al que recibe la ayuda) o lo que cuesta solamente al que recibe la asistencia exterior.

C) RELACIÓN ENTRE LOS RECURSOS DEDICADOS A LA EDUCACIÓN Y DIVERSOS ELEMENTOS VARIABLES DE LA ECONOMÍA

a) Sería interesante comparar los *recursos totales* dedicados a la educación con el PNB; sin embargo:

— no se conoce bien, como se ha visto, el total de los recursos; en los países que tienen todavía una economía de subsistencia, el PNB suele ser el resultado de un cálculo poco preciso; el cálculo del PNB varía considerablemente de los países de economía liberal a los países socialistas.

b) La relación entre el *presupuesto de educación* y el PNB evita la primera de las dificultades mencionadas en a); sin embargo, las materias que figuran en el presupuesto suelen variar considerablemente de un país a otro y, en el interior de un mismo país, de un período a otro.

c) La relación más sencilla y la que se utiliza más corrientemente es la siguiente: presupuesto de educación: presupuesto total.

d) Otras relaciones interesantes son:

- entre el presupuesto de educación y el conjunto de gastos públicos sociales;
- los gastos de educación por habitante; los gastos de educación por niño en edad escolar, etc.

D) COMPARACIONES ENTRE DIFERENTES PAÍSES Y ENTRE DIFERENTES ÉPOCAS

Las diferentes relaciones indicadas permiten establecer comparaciones, en el espacio y el tiempo, que podrían dar,

de lograrse suficiente precisión, indicaciones útiles sobre lo que es posible y conveniente en una situación determinada.

- a) *Comparación entre diferentes países («cross-section analysis»).*

Muchos autores²¹ han señalado la correlación que existe entre los gastos de educación por habitante y la renta nacional o el producto nacional bruto por habitante. Una comparación internacional puede indicar lo que se gasta en educación en cierta fase del desarrollo, sin que ello represente un valor normativo. La comparación es particularmente interesante entre países de un mismo grado de desarrollo económico y donde la enseñanza tenga una organización similar. La comparación cuando se hace con un país más desarrollado escogido como modelo, es más aleatoria. Sea como fuere, exige precios y tipos de cambio comparables.

- b) *Comparación por períodos de tiempo en un mismo país («time series analysis»).*

Este método permite conocer el índice de aumento de los gastos de educación, aisladamente o en relación con otros datos (PNB, etc.). Indica también, entre otras cosas, la gran elasticidad de los gastos de educación²². Este método exige precios constantes o la utilización de «índices» fundados en objetos de gastos concretos de la educación: sueldos, material, construcciones, etc.²³.

c) Sin abandonar completamente los diferentes métodos de comparación, parece que los especialistas tienden actualmente a utilizarlos con mucha prudencia²⁴.

²¹ F. Edding, *Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen*, Kiel, 1958; D. Blot y M. Debeauvais, *Les dépenses de l'éducation dans le monde*, Tiers-Monde, abril-junio de 1965.

²² S. Sacks, *Historial trends and present patterns in educational expenditure: constraints on planning for education in developed nations*, «The World Year Book of Education», Londres, 1967.

²³ J. Vaizey, *The Economics of Education*, N. Y., 1962.

²⁴ M. Woodhall, *Informe del Seminar on strategies for implementing educational plans...*, Londres, 1968, pág. 10.

2. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS. EQUILIBRIO DE LOS GASTOS. PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

A) ANÁLISIS DE LOS GASTOS

A fin de interpretar los gastos pasados y prever los futuros conviene analizarlos en conformidad con determinadas categorías:

- de capital y de funcionamiento;
- niveles de enseñanza (primaria, secundaria, superior, de adultos, etc.);
- tipos de enseñanza (general, literaria, científica, técnica, etc.);
- partidas de gastos (sueldos de los profesores, gastos generales, locales, material, etc.);
- sector público y sector privado;
- distribución geográfica.

Deben hacerse, entre una y otra categoría, los reajustes necesarios.

B) EQUILIBRIO DE LOS GASTOS

Estos análisis y comprobaciones son particularmente útiles para guardar el equilibrio deseado entre las distintas categorías de gastos, evitar los atascos y las dilaciones consiguientes.

- a) *El equilibrio entre los gastos de capital y los gastos de funcionamiento.*

Algunos gastos de capital (organización de un sistema de televisión escolar) suelen disminuir a largo plazo el total de los gastos de funcionamiento. En lo inmediato, casi todas las inversiones entrañan gastos de funcionamiento complementarios (sueldos, conservación, gastos corrientes diversos). Pueden producirse situaciones difíciles si se construyen nuevas escuelas y se forma personal docente sin prever los efectos de estas inversiones en los gastos futuros de funcionamiento.

La experiencia demuestra que esta inquietud no es vana. En muchos países los gastos de funcionamiento se consideran independientemente de los gastos de capital y pueden

ser objeto de decisiones separadas, tomadas por servicios o ministerios distintos.

Por tanto, cuando los gastos de capital, especialmente las construcciones escolares, se sufragan con ayuda exterior, puede ocurrir que el capital aportado se integre en el plan, pero que no se respeten las normas locales y que sean excesivos los gastos de funcionamiento correspondientes. Puede ocurrir también que no puedan atenderse los gastos de funcionamiento de una actividad no prevista en el plan, o que se atiendan en detrimento de otro proyecto, nacional esta vez, que había sido objeto de una decisión prioritaria.

b) *Los atascos financieros en la ejecución del plan.*

i) Los créditos correspondientes a los sueldos son a menudo objeto de reajustes en función de la evolución del costo de vida y de presiones sindicales. Los aumentos, cuando no se han previstos, suelen hacerse en perjuicio de otros gastos de funcionamiento.

ii) Muchas veces los créditos necesarios para la conservación de las instalaciones escolares no son objeto de la atención que merecen. En los presupuestos han de figurar forzosamente créditos, tanto para la conservación de las construcciones escolares como para la conservación y renovación del material científico.

iii) La administración de la educación debe crecer a la par de los efectivos a su cargo. Un conjunto administrativo demasiado pequeño puede entorpecer considerablemente la ejecución del plan.

iv) Raramente se da a la investigación, a los experimentos, a la introducción de innovaciones, el lugar que les corresponde por su importancia en el presupuesto; han de figurar en éste los créditos necesarios para la ejecución satisfactoria de un experimento o para las primeras aplicaciones de una innovación, actividades que deben fomentarse muy especialmente.

C) LA PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

Tradicionalmente, el presupuesto es un documento destinado a garantizar que los gastos aprobados por las autoridades se paguen legalmente y a que no se destine ninguna suma a sufragar otros gastos que los previstos. Sin embargo,

el presupuesto se prepara a menudo en una forma vaga y general que se atiene más a la nomenclatura tradicional de la hacienda pública que a las necesidades del sector al que se destina. Más que cualquier otro sector, la educación está expuesta, a causa de los términos poco concretos de su presupuesto, a presiones exteriores que modifican las disposiciones incluidas privativamente en el plan. Se necesitan, por tanto, presupuestos más funcionales, que sirvan no sólo para el control, sino para la ejecución.

a) *Presupuesto programado.*—En vez de ajustarse a las partidas de gastos habituales (sueldos, material, gastos generales, etc.), un presupuesto programado se divide en proyectos. Este tipo de presupuesto permite comprobar si el financiamiento se ajusta efectivamente a los fines y al orden de prioridad definidos; permite determinar con precisión el costo del objetivo previsto.

El presupuesto programado exige, a veces, que vuelva a ponerse en discusión el caso de los programas continuos, porque no es evidente que la continuación de actividades pasadas deba beneficiarse siempre de una prioridad absoluta. Por otra parte, el presupuesto programado podría reservarse para las innovaciones y los proyectos especiales y, paralelamente, para las actividades de tipo continuo, habría un presupuesto por grandes partidas de gastos. El presupuesto clásico y el presupuesto programado no se excluyen forzosamente. El Departamento Federal de Salud, Educación y Binestar de los Estados Unidos de América utiliza, desde 1966, un presupuesto programado; pero sólo se ocupa en pocas actividades continuas (administración directa de escuelas) y su actividad principal se concentra en los proyectos de innovaciones. Puede señalarse, en cambio, que algunos Estados (como California), que administran directamente instituciones, han adoptado también un presupuesto programado.

b) *El sistema plan-programa-presupuesto («Planning Programming Budgeting System»)*, que empieza a utilizarse (especialmente para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), se extiende sobre varios años; es un programa estratégico, un gran programa que, entre otras cosas, asegura la continuidad de una acción innovadora.

Ya se trate del presupuesto clásico, ya del presupuesto programado, parece necesario fomentar la unificación del presupuesto de educación, consolidando el conjunto de ac-

tividades conexas y principalmente de educación extraescolar; una fragmentación del presupuesto impide la administración eficaz y la evaluación justa.

3. LA UTILIZACIÓN MÁXIMA DE LOS RECURSOS, LA PROSPECCIÓN DE NUEVOS RECURSOS

Se han indicado más arriba, en el capítulo V de la primera parte de este documento, las perspectivas de financiamiento de la educación en los años venideros. Si los recursos tradicionales son limitados, conviene, por una parte, *utilizar mejor* los recursos existentes, sacarles el mayor partido, y, por otra parte, buscar todos los nuevos recursos posibles.

A) EL RENDIMIENTO DE LA EDUCACIÓN

La aplicación del concepto de rendimiento a la educación, que hasta hace poco parecía a muchos un sacrilegio, se acepta cada vez más generalmente. Esta aceptación no excluye, sin embargo, algunos matices y ciertas reservas.

Hay que distinguir:

- el rendimiento interno, que se refiere a la eficacia del sistema docente y a las posibilidades que ofrece para lograr sus propios objetivos;
- el rendimiento externo, que se refiere a la adaptación de la educación a los objetivos de la sociedad.

Esta distinción fue objeto de animado debate en el Seminario de Londres ²⁵, donde unos deseaban reservar la palabra «rendimiento» al rendimiento externo y hablar de «eficacia» respecto del rendimiento interno; otros preferían hablar de «productividad» para el rendimiento interno y de «adaptación» o «reajuste» (*fitness*) para el rendimiento externo. Algunos pensaban que la distinción era absurda; no es posible imaginar, decían, que los objetivos de educación sean distintos de los objetivos de la sociedad, por lo cual consideraban que el rendimiento externo era igual que el rendimiento interno.

A falta de algo mejor, se utilizarán en este documento,

²⁵ *Informe del Seminario de Londres*, op. cit., pág. 10.

con todas las reservas necesarias, las expresiones, por lo menos cómodas, de rendimiento interno y externo.

B) CÁLCULO DEL RENDIMIENTO EXTERNO DE LA EDUCACIÓN

a) En realidad, el cálculo del rendimiento externo se limita generalmente a *la contribución de la educación al desarrollo económico*; entre las dos guerra mundiales, los economistas de la URSS (principalmente Strumilin) hicieron estudios de esa índole. En estos últimos años los estudios se han multiplicado y se han enriquecido considerablemente; nos limitaremos aquí a citar rápidamente los métodos más conocidos.

b) El método costo-beneficio²⁶ compara los gastos de educación con los beneficios obtenidos de la educación²⁷; se logra así un índice de rendimiento que puede compararse a su vez con los índices de rendimiento de otros gastos (material, industrial, comunicaciones, sanidad, etc.); teóricamente, este análisis debería indicar el nivel óptimo de los gastos de educación en vista del desarrollo económico²⁸.

En la práctica son muchas las dificultades de este método:

- es muy difícil, como se ha dicho, calcular el costo total de la educación;
- las diferencias de ingresos entre dos individuos pueden deberse a la educación o a otros factores íntimamente relacionados con la educación (dones naturales, educación y posición social de los padres, rela-

²⁶ Véase Théodore W. Schultz, *The Economic Value of Education*, Nueva York y Londres, 1963.

²⁷ Pueden citarse los siguientes análisis del costo-beneficio de la educación: Gary S. Becker (*Human capital, theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York, London, 1964) para los Estados Unidos de América; Arnold C. Harberger (*Investment in men versus investment on machines. The case of India*, en «Education and Economic Development», C. A. Anderson y M. J. Bowman eds., Chicago, 1965) para la India; M. Blaug (*The rate of return on investment in Education in Great Britain*, «The Manchester School», septiembre de 1965) para el Reino Unido; Herberger y Selowsky (*Key Factors in the Economic Growth of Chile*, conferencia sobre el próximo Decenio del Desarrollo Económico en América latina, Cornell University, 1966) para Chile.

²⁸ M. Blaug, *A cost-benefit approach to educational planning in developing countries*, Washington, 1967.

ciones sociales, etc.); por otra parte, la educación aporta al individuo ventajas que no se traducen en ingresos;

- es mucho más engorroso calcular el beneficio de la educación para toda la sociedad; los ingresos de los individuos no guardan siempre relación con su productividad para la sociedad; las diferencias de ingresos reflejan una determinada situación del mercado de trabajo y esta situación puede modificarse profundamente con el aumento de la oferta que resulta del desarrollo de la educación; por último, el cálculo de los beneficios fundado en las diferencias de ingresos tiende a distraer la atención de todos los beneficios indirectos...

c) *El método del factor residual*²⁹ se basa en la comprobación de que el aumento del producto nacional durante un período determinado no puede explicarse totalmente por el aumento del capital y del trabajo; queda una parte sin explicar, un residuo que corresponde, según se cree, a los efectos de la educación, de la investigación, del mejoramiento de la administración, de la especialización, del progreso técnico en general. Se procura calcular la importancia de la educación en el «factor residual» y, por consiguiente, en el desarrollo económico.

Este método tropieza con dificultades tanto teóricas (valor de la hipótesis de la «competencia perfecta») como prácticas (imposibilidad de determinar con exactitud la parte de la educación en el factor residual).

d) Hay que mencionar también el método de las comparaciones internacionales de Correa y Tinbergen³⁰, destinado esencialmente a estimar las necesidades de mano de obra y de educación, pero que permite, al propio tiempo, calcular la producción externa de la educación.

e) Por muy interesantes que sean estos métodos en teoría, la verdad es que en la práctica no se utilizan mucho. Sin embargo, el cálculo del rendimiento externo de la edu-

²⁹ Edward F. Denison, *The sources of Economic Growth and the Alternatives before us*, New York, 1962; *The residual factor of economic growth*, OECD, 1964.

³⁰ M. Correa y J. Tinbergen, *Quantitative adaptation of Education to Accelerated Growth*; en varios estudios de la OECD (*Econometric models of education*, 1965) y del Instituto Económico de los Países Bajos se ha reemprendido este trabajo.

cación es esencial para la planificación. Por tanto, hay que encontrar pronto métodos más sencillos y más sólidos, destinados principalmente a poner de relieve las variables que aumenten o disminuyan el rendimiento de la educación, teniendo en cuenta las diferentes situaciones en que se encuentran los países.

C) CÁLCULO DEL RENDIMIENTO INTERNO DE LA EDUCACIÓN

Es relativamente mucho más fácil estimar el rendimiento interno de la educación.

a) Habitualmente se utiliza el método del *costo unitario*³¹. El cálculo puede hacerse sobre diferentes bases:

i) El costo unitario por alumno es muy útil para preparar el plan de educación, pero es discutible que sirva para calcular el rendimiento real pasado; los costos unitarios son muy distintos de un país a otro³². Para que una comparación fuere posible sería necesario, en primer lugar, que los tipos de cambio correspondieran con la realidad, y en segundo lugar, que los diferentes costos comprendiesen los mismos elementos; un costo inferior puede indicar una mejor utilización de los fondos, o puede proceder de una proporción demasiado elevada alumnos-profesor, de una calificación insuficiente del personal docente, de profundas diferencias en los niveles de remuneración del personal, de la falta de instalaciones mínimas, de la ausencia de servicios anexos (manuales, cantinas, sanidad). Nada prueba a primera vista que un tipo muy bajo sea el equivalente de un mercado mejor y que un tipo elevado represente una calidad superior.

ii) *El costo unitario por alumno diplomado* tiene mejor en cuenta, aparentemente, la eficacia, pero equivale a suponer que el objeto único del sistema docente sea la producción de diplomado. No es cierto, porque los «productos no terminados» no son, en educación, productos sin valor alguno; no puede decirse que un alumno que abandona la escuela antes de terminar sus estudios haya perdido completamente el tiempo en clase.

³¹ Véase F. Edding, *Méthodes d'analyse des dépenses d'enseignement*, Unesco, 1967.

³² ¡En 1961, el costo unitario por alumno de la enseñanza primaria varió de 10,80 dólares (India) a 359 dólares (Suecia)!

iii) *El costo unitario de educación por productor* sería de lejos el más interesante si no fuese muy difícil de calcular.

b) Los costos comparados de los distintos sistemas de educación serían particularmente útiles. En los últimos años se han continuado los estudios para determinar el tamaño óptimo de una escuela secundaria o de una universidad, a fin de obtener el costo mínimo³³. Estos trabajos demuestran, en general, que los establecimientos pequeños son habitualmente los más caros; sin embargo, se basan en las prácticas seguidas actualmente; al parecer, no se ha demostrado que unos establecimientos pequeños rigurosamente normalizados sean forzosamente menos económicos. Además, en esos cálculos no se tienen en cuenta las incidencias puramente educativas.

Hay necesidad absoluta de estudios del costo de algunas innovaciones (televisión, enseñanza programada) comparado con el de los métodos tradicionales; se han hecho trabajos preliminares, pero todavía no hay nada que pueda utilizarse directamente.

D) MEJORA DEL RENDIMIENTO

Al propio tiempo que se trata de perfeccionar los métodos para evaluar el rendimiento de la educación, es necesario sobre todo mejorar el rendimiento sin más tardar. Nos hemos ocupado de la cuestión en la segunda parte de este documento; las soluciones propuestas se basan en un doble concepto: *i*) la educación no debe limitarse a la escuela, sino que debe integrarse en un sistema de educación global permanente; *ii*) hay que preparar programas que tengan en cuenta las necesidades prioritarias de la persona y de la sociedad, en función de los objetivos de educación que deben alcanzarse en las diferentes etapas de la vida; de esta manera tienen sentido los conceptos de niño, adolescente y adulto *formado*.

Recordaremos brevemente algunas de las soluciones que están sobre el *tapete*:

- estimular la productividad del personal docente (adelanto correspondiente al mérito, trabajo en grupos,

³³ Oficina Central de Estadísticas (Países Bajos), *Schoolgrootte en Kosten bijhet VHMO*, 1958, Zeist, 1961.

- división del trabajo) para obtener una proporción óptima por educador de alumnos «formados»;
- fomentar la «autoinstrucción» (enseñanza programada, laboratorios de idiomas, etc.), estimular el trabajo de alumnos en grupos y adaptar a la enseñanza las técnicas modernas de comunicación (televisión, radio, comunicaciones a larga distancia, etc.);
 - reducir el costo unitario de las construcciones escolares³⁴ y de las instalaciones (normalización, materiales, locales, fabricación en serie, etc.); lograr el pleno aprovechamiento de los locales y de las instalaciones: modernizar los servicios de compra, de almacenamiento y de distribución del material escolar;
 - aplicar el principio de las «economías de escala», reagrupar las escuelas demasiado pequeñas, uniformar el tamaño de los establecimientos y los programas en relación con el pleno empleo del personal y de las instalaciones; utilizar en común, en diversos establecimientos vecinos, las instalaciones más costosas y el personal especializado y, en un grupo de Estados vecinos, algunos programas universitarios o de investigación.

E) LA MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS

La mejora indispensable del rendimiento no impide, sin embargo, que se busquen nuevos recursos y se trate de aumentar los existentes.

- a) *Mayor participación de los particulares en los gastos de educación.*
- i) Incluso en los países en vías de desarrollo, algunas familias se imponen cargas de enseñanza suplementarias (lecciones particulares, viajes de estudio al extranjero, etc.). Tal vez sería posible, cuando el consumo privado aumenta notablemente, descontar algo de éste para disminuir los gastos de educación del Estado. El Seminario regional de estudios sobre inversiones de capital en educación en América latina (Santiago, 1966) propuso:

³⁴ Véase el estudio de CONESCAL, *Cost Analysis and Space Utilization in Secondary Schools* (Análisis de costos y aprovechamiento del espacio en las escuelas), México, 1966.

- «pago del servicio educacional en los establecimientos públicos por parte de las familias conforme a su renta..., pasado el límite de la enseñanza obligatoria»;
- «estimular la organización de establecimientos de economía mixta».

ii) En los países que tienen todavía una economía de subsistencia, los particulares suelen participar en la construcción de la escuela con suministro de materiales o prestaciones de trabajo. ¿Podrían generalizarse estas prácticas?

iii) Algunos países recurren al trabajo voluntario; otros ofrecen a los jóvenes la posibilidad de desempeñar actividades docentes durante el servicio militar. ¿No convendría evaluar, estudiar y, eventualmente, extender estos ensayos?

b) *«Autofinanciamiento» de los establecimientos escolares.*

El «autofinanciamiento» de las escuelas técnicas, agrícolas y artesanales es ya un tema antiguo de controversia. Todos están de acuerdo en que sería antipedagógica la producción en serie de algunas piezas determinadas; por otra parte, la producción es un factor importante de motivación y también una garantía contra el academicismo en la enseñanza técnica. Algunos países, la República Árabe Unida sobre todo, parecen practicar satisfactoriamente el autofinanciamiento en las escuelas profesionales. Aunque los productos no se lanzaran al mercado, podría imaginarse que todas las formas de enseñanza técnica y profesional trabajasen para la enseñanza (construcciones de locales escolares, instalaciones, suministro de alimentos a los internados, etcétera).

c) *Mayor participación de los empleadores.*

En muchos países, principalmente de América latina, las empresas industriales y comerciales financian programas de formación profesional vinculados con la educación general. En la medida en que esta formación depende directamente de las necesidades cualitativas y cuantitativas de los empleadores, las empresas corren con los gastos que representan. Esta experiencia podría extenderse, por una parte, y adaptarse, por otra, al sector agrícola donde las explotaciones industriales, los organismos de crédito agrícola, de

reforma agraria, de divulgación, etc., tal vez quieran definir el programa de formación de su futuro personal, y en ese caso aceptarían hacerse cargo de los gastos.

d) No hay que olvidar, por último, el incremento de los gastos del Estado. Un aumento parece indicado en los países, por ejemplo, que dedican a la educación una fracción de su PNB inferior al promedio de los que tienen una producción de nivel comparable. En los países donde los gastos de educación son muy superiores a este promedio, cabe recurrir a soluciones políticas. Siempre es conveniente, por ejemplo, transferir a la educación de los niños una parte de los gastos de armamento; el aumento de las necesidades de educación puede obligar un día a varios países a plantearse la cuestión de proceder a estas transferencias.

4. IMPORTANCIA Y PROBLEMAS DE LA AYUDA EXTERIOR

A) ALCANCE Y NATURALEZA DE LA AYUDA EXTERIOR EN MATERIA DE EDUCACIÓN

a) El volumen de la ayuda prestada por los países más desarrollados a los menos desarrollados en materia de educación es considerable. Los primeros han enseñado más de 100.000 maestros o especialistas en educación a los países en vías de desarrollo y les han concedido unas 20.000 becas de estudios en el extranjero. En conjunto, la ayuda bilateral, multilateral e internacional en educación asciende anualmente a unos mil millones de dólares anuales; el 15 por 100 de esa suma procede de los organismos internacionales. El total de la ayuda representa aproximadamente el 12 por 100 de los gastos de educación en los países en vías de desarrollo.

Los objetivos relativamente modestos que los países en desarrollo de Africa, América latina y Asia se fijaron en pasadas conferencias regionales, para el desarrollo de la educación, significan que en 1970 los gastos de educación serán superiores a los de 1965 en 4.000 millones de dólares de los Estados Unidos, o sea cuatro veces el importe total de la ayuda exterior facilitada actualmente. Teniendo en cuenta los limitados recursos de cada país, cabe suponer que la demanda de ayuda aumentará mucho. La necesidad

obvia de un incremento considerable plantea el problema de la ayuda exterior.

b) La ayuda puede revestir diversas formas: financiera (subvenciones, préstamos, créditos, etc.), en especie (construcciones, instalaciones, materiales, etc.), humana (personal docente y administrativo, becas, etc.), asesora (expertos, seminarios, conferencias); puede ofrecerse para gastos de capital o para gastos de funcionamiento; puede ser por una vez o por varios años³⁵.

A los distintos niveles de desarrollo corresponden distintas formas de ayuda; un país puede necesitar profesores extranjeros para llenar urgentemente una brecha; a otro le convendrá más recibir servicios de formación para el personal docente nacional; un país puede necesitar determinadas instalaciones; otro, ayuda para crear una industria capaz de construir esas instalaciones localmente³⁶.

El Seminario de Londres (enero de 1968) estimó que los tipos de ayuda solicitados o prestados deberían tenerse en cuenta en los planteamientos económicos o docentes.

B) EFECTOS DE LA AYUDA EXTERIOR: PERTURBACIONES DEBIDAS A LA AYUDA EXTERIOR Y MANERA DE EVITARLAS

a) La utilidad de la ayuda exterior no está a veces en proporción con su costo. En algunos países, particularmente de Africa, la ayuda permite establecer y poner en marcha la enseñanza secundaria y la enseñanza superior durante los primeros años, cuando habría sido imposible con los recursos locales atender a los gastos de capital para nuevas construcciones ni pagar los honorarios de los profesores venidos del exterior, ni satisfacer la demanda de personal de esas categorías.

Un buen especialista, con la cooperación inteligente del personal local, puede influir mucho en la modernización

³⁵ Como ejemplo de distribución de la ayuda exterior, véase OCDE, *Survey of the scope and nature of existing programmes of educational assistance*, Reunión del Comité de Asistencia al Desarrollo, París, 3 a 5 de abril de 1968, documento DAC (68) 8, páginas 3 a 6. La asistencia técnica representa casi el 60 por 100 de la ayuda a la educación procedente de los estados miembros de la OCDE.

³⁶ M. Woodhall, *Report to the Seminar on Strategies for implementing educational plans*, Londres, 1968, pág. 12.

del sistema docente y en su adaptación a las necesidades del desarrollo económico y social.

Una ayuda o un préstamo bien estudiado, bien administrado y cuidadosamente integrado en el sistema nacional de educación, puede contribuir mucho a modificar la estructura arcaica de algunos sistemas pedagógicos. A medida que algunos proyectos se dan por sentados van adquiriendo una especie de efecto multiplicador en su demostración positiva de los beneficios que se obtienen cuando se modernizan los locales escolares, se instalan nuevos medios de educación y se forma personal docente. Por tanto, parecería que los proyectos de ayuda a la educación deberían prepararse teniendo en cuenta no sólo sus resultados inmediatos, sino la influencia positiva que pueden tener para modernizar todo el sistema.

El aspecto cualitativo de la ayuda, la selección de los proyectos, tiene tanta importancia como el volumen de la ayuda.

b) Pero la ayuda puede tener efectos contraproducentes:

i) Una institución, creada y mantenida con grandes medios económicos de asistencia externa, puede crear niveles imposibles de alcanzar con los recursos nacionales limitados.

ii) Instituciones establecidas con inversiones de capital extranjero, pueden ocasionar gastos generales que el presupuesto nacional no está en situación de mantener; son más peligrosos aún los gastos generales sufragados con la ayuda exterior y que probablemente tendrán que suprimirse cuando la ayuda cese.

iii) Los donantes tienen a menudo interés en conceder un determinado tipo de ayuda sujeto a condiciones bien definidas; el país que recibe la ayuda, a fin de no perderla, puede aceptar o pedir asistencia para instituciones o servicios no previstos en el plan nacional de educación o aunque estén en contradicción con ese plan; esta ayuda no sólo es inútil, sino que puede entorpecer el plan de desarrollo de la educación.

iv) La ayuda puede ser muy costosa si obliga al país que la recibe a pagar bienes o servicios facilitados por el país donante a un precio mucho mayor que los bienes o servicios análogos (aunque no forzosamente de la misma calidad) disponibles localmente.

v) Por último, si los préstamos se conciertan en términos comerciales pueden ser prohibitivos para el país que los recibe, que se verá en la obligación de destinar una parte cada vez mayor de sus recursos nacionales a la amortización de la deuda extranjera; por otra parte, los créditos que requieren gastos de contrapartidas pueden perturbar el delicado equilibrio del plan nacional de inversiones en educación, cuando haya que modificar el orden de prioridad.

c) El trastorno puede producirse más fácilmente porque la asistencia en materia de educación es muy dispersa y puede ser de cualquier importe: un préstamo de varios millones de dólares o una beca, la creación de una nueva facultad de ciencias o una donación simbólica de libros. Por tanto, la ayuda a un país determinado para educación puede ser de diversas procedencias: internacional, regional, nacional, religiosa, privada, etc.

d) El trastorno que puede causar una ayuda inadecuada suele deberse a la falta o la ineficacia de un plan de educación. Para el país que recibe la ayuda, un plan bien preparado y detallado es la mejor garantía de que la ayuda se integrará en él y servirá para perseguir los objetivos nacionales y respetar el orden de prioridad que se hayan fijado. En este caso, la planificación es una garantía de independencia.

Para el país donante, el carácter práctico de un plan, su utilidad para el desarrollo general, es una indicación de que su ayuda será provechosa, y, en realidad, los donantes se muestran más dispuestos a prestarla cuando existen esos planes.

e) A fin de obtener los mejores resultados del proceso fortuito y fragmentado de dar ayuda exterior, es preciso armonizar y racionalizar³⁷. La posibilidad de armonizar las ayudas de diferentes procedencias e integrarlas en el plan nacional de educación depende, tal vez, de la creación por el país que recibe la ayuda de grupos u organismos asesores.

³⁷ Dr. P. N. Kirpal, *Report on International Cooperation*, en la Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación (informes finales de los grupos de trabajo de la Conferencia, página 24), Williamsburg (Estados Unidos de América), 5 a 9 de octubre de 1967.

C) RECIPROCIDAD DE LA AYUDA: COOPERACIÓN INTERNACIONAL

a) Con demasiada frecuencia se supone que la ayuda va en sentido único, de los países desarrollados a los que están en vías de desarrollo.

No debería ser así en un problema como el de la educación, en el cual los valores culturales y morales son tan importantes como los medios materiales o financieros de difusión. En realidad, todavía no es totalmente así:

i) Los especialistas y profesores enviados a los países en vías de desarrollo adquieren una experiencia inapreciable para la comprensión global del desarrollo económico, social y cultural de la humanidad, y, por tanto, de la situación en su propio país. Los buenos expertos adquieren tanta experiencia como la que transmiten. Esto es particularmente cierto por lo que se refiere a la planificación de la educación, dado que la mayor parte de los expertos actuales han aprendido su oficio en los países en vías de desarrollo.

ii) Muchas personas con buena formación procedentes de los países en vías de desarrollo se han instalado en los países desarrollados: esta «emigración de los cerebros» es una «asistencia técnica», tal vez involuntaria, pero no menos importante³⁸. Conviene señalar, de paso, que hay que tener en cuenta la emigración de cerebros cuando se prevén las necesidades de formación o se calculan el desempleo de los graduados y el costo unitario de los graduados empleados.

b) ¿Puede ampliarse la reciprocidad? Sí, siempre que los países más desarrollados comprendan mejor que el progreso económico no es todo y que pueden aprender mucho (por ejemplo, en cuestiones de cultura, de psicología y de moral) de los países en vías de desarrollo. Evidentemente es difícil definir con precisión la clase de ayuda que debe darse y recibirse en estas materias, pero nada tal vez sea más urgente para el desarrollo equilibrado y completo de todas las posibilidades humanas.

³⁸ En el informe del Seminario de Londres, páginas 12 y 13, se trata de las ventajas y desventajas de la «emigración de cerebros» para los países de emigración.

III. FORMACION DEL PERSONAL PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Si admitimos que, desde el ministro hasta el maestro, todos los administradores y todo el personal docente han de intervenir en mayor o menor grado en el planeamiento de la educación, no cabe hablar de formación específica de «planificadores». Puesto que las categorías de quienes intervienen en el «planeamiento» son tan diversas, deben considerarse diversos *tipos y niveles* de formación.

A esta primera complicación del problema se agrega el hecho de que el planeamiento es una técnica nueva. Prácticamente todo queda por hacer: es preciso establecer un *sistema de formación continua* e incorporarlo a las instituciones ya existentes, desde la escuela normal primaria hasta la universidad; hay que encontrar *profesores*, elaborar programas, definir con precisión las normas para la *admisión de los estudiantes*, y establecer las orientaciones generales de una carrera. Además, en vista de las necesidades inmediatas se deberá agregar durante cierto tiempo aún un sistema de *formación de urgencia* al sistema de *formación regular*.

Para llevar a cabo esta tarea, es necesario dar a esa formación una *prioridad absoluta* y aplicarle los mismos métodos de planeamiento que la formación para éste preconiza.

1. CATEGORÍA DE PERSONAL QUE SE FORMARÁ; TIPOS Y NIVELES DE FORMACIÓN

Para tener una idea de lo que sería un sistema de formación continua, partiremos de una base (maestros y empleados de la administración) para llegar progresivamente a los dirigentes—el «estado mayor» de la educación³⁹.

³⁹ El siguiente análisis se basa en las conclusiones de cinco reuniones recientes: Seminario de Simla, mayo de 1966, organizado por el Instituto Asiático de Planeamiento y Administración de la Enseñanza; Seminario de Beirut, septiembre de 1967, organizado por el Centro Regional de Planeamiento y Administración de la Educación de

A) FORMACIÓN DE PERSONAL DOCENTE Y DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

a) No habría muchas esperanzas de convertir en realidad el planeamiento si los ejecutantes, es decir, el personal docente no comprendiesen y aceptasen un plan.

En diferentes ocasiones se señaló en este documento la importancia que tiene la instrucción o información del personal docente. Pero, naturalmente, no hay que esperar a que los maestros estén formados—sin que en el curso de esta formación hayan adquirido noción alguna del planeamiento—para luego tratar de instruirles al respecto, mal que bien; si verdaderamente se quiere planificar la educación, conviene preparar desde el principio al personal docente para que pueda actuar con eficiencia en el contexto de una educación planificada.

Las reuniones organizadas en el curso de estos últimos años sobre los problemas de formación en la esfera del planeamiento de la educación subrayaron la necesidad de introducir conocimientos elementales de planeamiento en los programas de las escuelas normales e institutos de educación. El planeamiento no es por fuerza un tema aparte y la enseñanza pertinente podría ser incorporada, de modo muy preciso en diferentes materias: administración, pedagogía, psicopedagogía, historia de la educación y métodos de enseñanza.

b) Desde luego, no se trata de enseñar a los maestros y profesores los métodos de preparación del plan, sino de proporcionarles los conocimientos de planeamiento necesarios para que puedan cumplir su tarea. Veamos, por ejemplo, algunas sugerencias formuladas en el Seminario de Londres:

i) Nociones generales sobre la función de la educación en el desarrollo económico y social; concepto del rendimiento en la educación, su significado práctico para el maestro; análisis de las resistencias con que el planeamiento de la educación y la aplicación de las innovaciones tropezaron en el pasado;

ii) Explicación del plan (en ejecución o en prepara-

los Estados Arabes; Grupos de estudios organizados por el IIPÉ en julio de 1966 y julio de 1967; Seminario de Londres, enero de 1968, organizado por la Comisión Nacional del Reino Unido para la Unesco.

ción), enseñanza de los nuevos programas escolares, aprendizaje de los métodos nuevos (escuela con un solo maestro, enseñanza programada, trabajos por equipos y asociaciones de alumnos, televisión, etc.).

iii) Nociones prácticas sobre la participación del maestro en la preparación del plan (cómo llenar un cuestionario estadístico, responder a una encuesta, etc.) y en su evaluación, en la orientación escolar y profesional de los niños y en la información de la comunidad.

e) Estas nociones básicas generales y prácticas deberán profundizarse y desarrollarse en los años de especialización de los institutos o facultades de educación y en los diversos cursos de formación de los futuros profesores de escuela normal, directores de establecimientos, inspectores y, en los casos en que no provienen de las categorías precedentes, de los administradores. Si éstos se forman en un instituto de administración pública general, el programa de estudio deberá incluir el planeamiento de la educación; por otra parte, una pasantía es indispensable en estos casos.

B) FORMACIÓN DE ESPECIALISTAS (CON EXCEPCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS DE LA UNIDAD DE PLANEAMIENTO)

Junto a los administradores propiamente dichos, trabajan en los ministerios de educación varios especialistas: estadísticos, arquitectos de los servicios de construcciones escolares, etc.

Siempre que sea posible (particularmente en las facultades de economía y en los institutos de planeamiento general), sería conveniente introducir, en la preparación para estas diferentes especialidades, nociones de planeamiento de la educación cuidadosamente adaptadas a cada una de ellas. En caso contrario, habría que organizar cursos de formación, que podrían consistir en breves períodos de especialización en el nivel regional o nacional, o bien períodos de práctica no especializada en el nivel nacional, según la importancia del país.

Soluciones análogas pueden aplicarse a la formación o instrucción de diferentes categorías de especialistas fuera del Ministerio de Educación: funcionarios encargados de las secciones de educación en los ministerios técnicos, especialistas de los servicios de mano de obra, etc.

C) FORMACIÓN DE ESPECIALISTAS DE LAS ENTIDADES DE PLANEAMIENTO DE CATEGORÍA INTERMEDIA

Los funcionarios de la entidad encargada del planeamiento forman una categoría aparte de especialistas. No son, en rigor, «planificadores», puesto que, exceptuando el director de la entidad, o unidad, no suele intervenir directamente en las decisiones, estratégicas o técnicas, que incumben al ministro y a sus colaboradores directos (véase «D»); pero tampoco son meramente estadísticos, economistas o pedagogos, sino que cumplen tareas especiales: proyecciones de las plantillas, trasposición de las estimaciones de las futuras necesidades de mano de obra en términos de educación, cálculo de costos, construcción de modelos, utilización de calculadoras, establecimiento del mapa escolar, evaluación objetiva, preparación de encuestas, organización de la información y la consulta, etc. Estas tareas exigen una formación apropiada de carácter principalmente práctico. Es necesario, evidentemente, que estos especialistas posean cuando menos nociones de los mecanismos del desarrollo y de la contribución del planeamiento al desarrollo; pero no es indispensable que tengan conocimientos profundos de econometría o sociología, pues no es a ellos a quienes se va a recurrir para un asesoramiento sobre la proporción de PNB que deberá destinarse a la educación sobre el equilibrio conveniente entre la demanda social y las necesidades de la economía. Su formación, en consecuencia, debe referirse principalmente a las operaciones de elaboración de un plan y al aspecto práctico de sus funciones ejecutivas.

A causa de la amplitud del programa, el período de formación difícilmente podría ser inferior a un año y normalmente debería ser de dos años. Podría impartirse en una facultad adecuada o, en el caso de los países que no poseen instituciones de este tipo, en un centro regional.

D) FORMACIÓN DEL «ESTADO MAYOR» DE LA EDUCACIÓN

Ya se ha visto, en el capítulo dedicado a la administración que si se insiste en emplear el discutido término «planificador», éste se aplicaría con propiedad al ministro y sus colaboradores inmediatos, a los directores de los principales departamentos del Ministerio de Educación y en especial al

director de la unidad de planeamiento y al encargado de la sección de recursos humanos al servicio del plan económico.

En muchos países, el personal de categoría superior de ciertos servicios públicos se forma en instituciones de nivel postuniversitario: escuela nacional de administración, escuela superior de guerra, etc. Cabe preguntarse si no es hoy indispensable que en la esfera de la educación se instituya un sistema análogo para la formación de los dirigentes; tal vez sea éste el mejor medio de garantizar la calidad del personal superior, de dar estímulo a los mejores elementos y de evitar el favoritismo y la contratación paralela, que son siempre desfavorables para el gremio.

Esta formación, de nivel muy alto, sería larga (de dos a tres años). El programa, cuya finalidad sería convertir a los especialistas en generalistas debería ser muy amplio (técnicas de planeamiento, pedagogía, educación comparada, economía del desarrollo, estadísticas, sociología, geografía política, antropología cultural, idiomas extranjeros). El sistema de enseñanza sería muy diverso: conferencias, ejercicios prácticos de planeamiento, trabajos personales, prácticas en todo tipo de instituciones y empresas públicas y privadas. La selección se haría por concurso entre los administradores, el personal docente y los especialistas de mano de obra y desarrollo que tuviesen un mínimo de cinco a diez años de experiencia. En un plano nacional, esta enseñanza sólo es posible en países suficientemente grandes que cuenten con universidades muy desarrolladas; para los demás, se deberá recurrir a los centros regionales.

Los alumnos de las escuelas superiores de guerra no ascienden automáticamente al grado de general al salir de esas escuelas, y no todos llegan a ser generales, pero todos los generales han estudiado en academias militares. De igual manera los licenciados por la escuela superior de educación no se convertirían inmediatamente en directores de departamento, pero al cabo de cierto tiempo, no habría director u «oficial de estado mayor»⁴⁰ de educación que no fuera licenciado por esta escuela.

⁴⁰ Esta expresión fue empleada por primera vez por el profesor F. Edding en el curso de un grupo de estudios sobre la formación de personal del planeamiento de la educación (IPE, agosto de 1966).

E) FORMACIÓN DE LOS PROFESORES DE ADMINISTRACIÓN Y PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y DE LOS EXPERTOS INTERNACIONALES

Normalmente, la selección debería hacerse entre los que pertenecen a la categoría indicada en el precedente punto D). La formación se dispensaría en una universidad de gran magnitud o en el Instituto Internacional de Planeamiento.

La formación de los profesores, como la de los demás universitarios, estaría basada en una investigación original. Además de los conocimientos técnicos indispensables, los expertos internacionales deberían poseer una experiencia de la educación en varios países; su formación debería incluir un sólido programa de antropología cultural, con el fin de que puedan integrarse en civilizaciones diferentes de la propia.

F) INFORMACIÓN

Finalmente, hay que subrayar una vez más la importancia de los programas de información para los políticos, los dirigentes de los diferentes sectores de la vida pública y de la economía, los universitarios, los periodistas, etc. Una de las tareas de los institutos especializados de formación o, a falta de ellos, de la unidad de planeamiento, consiste en organizar seminarios, coloquios y mesas redondas con este fin.

2. PROBLEMAS ACTUALES DE LA FORMACIÓN EN LA ESFERA DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Las páginas precedentes tratan de lo que, según la opinión de los especialistas, podría ser un sistema racional de formación. Su establecimiento es un objetivo deseable, pero aún dista mucho de ser una realidad y el paso de la situación actual a la situación que se procura crear presenta muchas dificultades.

Cuando un número considerable de países en vías de desarrollo decidieron, en el curso de los diez últimos años, planificar la educación, la mayor parte de ellos partieron de la nada; todo estaba por hacerse y debía hacerse rápidamente. Por lo tanto, fue preciso adoptar soluciones de urgencia; se llamó a expertos extranjeros; se organizaron (bajo

los auspicios de la Unesco, de la OCDE, de la OEA) seminarios regionales *ad hoc*, y se fundaron después los centros regionales de planeamiento y administración y, finalmente, el IIPE, que organizó cursos de duración variable (de dos a diez meses); algunas universidades e institutos iniciaron cursos de planeamiento de la educación; todo ello se improvisó según las necesidades del momento, de manera un tanto «artesanal», y sin ningún planeamiento. En la actualidad, la tarea consiste en poner orden y en pasar de lo provisional a lo permanente.

A) FORMACIÓN REGULAR Y FORMACIÓN DE URGENCIA

a) Hasta el momento, la formación consistió sobre todo en un *perfeccionamiento* de los funcionarios que ya ocupaban puestos. Hasta julio de 1968, un total de 1.035 becarios pasó por los centros regionales y el IIPE, y un número importante fue formado en otras instituciones. Al parecer, ha llegado el momento de organizar una formación regular y continua (desde la escuela normal al instituto superior) para la preparación de un futuro personal altamente capacitado; los centros regionales, el IIPE y varias universidades comenzaron a orientarse en ese sentido. No obstante, y sin hablar del personal de educación de categoría superior, habrá forzosamente un período de transición antes de que todo el personal de las unidades de planeamiento haya recibido la formación conveniente; por lo tanto, será necesario todavía durante cierto tiempo continuar el «repaso» o perfeccionamiento. La coincidencia de la continuación de la formación de urgencia con el establecimiento de una formación regular crea complicaciones, confusiones y dificultades.

b) Sin embargo, no todo es negativo en esta complicación. El hecho mismo de que se haya comenzado por un perfeccionamiento dirige naturalmente la formación de los administradores y especialistas de planeamiento hacia *la educación permanente*, particularmente necesaria en esta materia; lo que, al principio, fue un perfeccionamiento de urgencia, debería convertirse en perfeccionamiento periódico y regular. El sistema expuesto es, por otra parte, un ejemplo de educación permanente, en el que alternan la experiencia profesional y los estudios.

B) INSTITUCIONES EXISTENTES O EN CURSO DE CREACIÓN

a) La mayor parte de los países más desarrollados cuentan ya con organismos de formación que pueden ser muy diferentes entre sí: rama de una facultad de educación, de administración o de economía, sección de un instituto de desarrollo público (IEDES) o privado (IRFED), proyecto *ad hoc* (el proyecto PEP en California). Del mismo modo, algunos países en vías de desarrollo cuentan con instituciones de formación nacional: Instituto de Psicología Aplicada y Orientación, de la Universidad de Argel; Instituto de Administración de la Educación, de Santiago; Instituto de Planeamiento y Administración de la Educación, de Teherán, etcétera. Muchos prevén la creación de instituciones de este tipo, y cabe señalar que el Fondo Especial del PNUD incluyó en su programa la ayuda a instituciones similares. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los países en vías de desarrollo recurren a los centros regionales, al IPE y a instituciones extranjeras.

b) En todos los casos, el problema principal consiste en fortalecer y ordenar lo que ya existe para crear un sistema de formación permanente y concreto. Con ese fin los centros regionales y el IPE intentaron organizar un sistema de formación en tres niveles:

- *un primer nivel* para la preparación (antes del empleo o en él) de los especialistas de la unidad de planeamiento; esta formación puede llevarla a cabo, bien sea en los cursos nacionales organizados con ayuda del centro regional, fórmula que parece ganar cada vez más adeptos⁴¹, o en el mismo centro regional;
- *un segundo nivel* para la preparación de los «oficiales del estado mayor» de la educación; los centros regionales iniciaron este tipo de formación en 1967; los Seminarios de Simla (1966) y de Beirut (1967) insistieron en su importancia;
- *un tercer nivel* para la preparación de los profesores de planeamiento de la educación y los expertos internacionales, que se realiza, en principio, en el IPE.

A los tres niveles sucesivos conviene agregar los *cursos y seminarios especializados* organizados por diferentes catego-

⁴¹ Fue ensayada en Africa con mucho éxito.

rías de especialistas (mano de obra, estadísticas, programas, construcciones escolares, etc.), representantes de otras disciplinas, políticos, etc.

c) Esta división es una estructura teórica que se establecerá gradualmente. Como observa R. Lyons: «Todo intento por establecer una división rígida de responsabilidades en los diferentes niveles y tipos de cursos de perfeccionamiento, con los recursos actuales, sería hoy inadecuada... y, por ejemplo, durante algún tiempo, los cursos regulares para internos del IIPE serán aproximadamente iguales a los cursos superiores de los centros regionales...»⁴².

Sin embargo, es conveniente, como lo subrayó el Seminario de Londres⁴³, llegar, progresivamente y con flexibilidad, a una mejor *coordinación entre los diversos cursos*, en el ámbito nacional y en el internacional; sería muy oportuno establecer equivalencias—oficiales o no—en los niveles de formación normal, al menos dentro de cada región abarcada por un mismo centro de formación.

d) A medida que se va precisando la división del trabajo, habría que elevar los niveles en general. Se debería procurar que los cursos básicos, de los que hasta este momento se encargaban los centros regionales, se ampliasen a escala nacional; los centros regionales se especializarían, entonces, en cursos del segundo nivel, y el IIPE podría dedicarse exclusivamente a la formación internacional, a nivel más alto, de los profesores y los expertos.

C) PROGRAMAS DE FORMACIÓN Y PROFESORADO

a) Durante los primeros años, la formación era casi siempre demasiado teórica; se enseñaban estadísticas, economía, educación comparada, todo lo cual era de suma utilidad para el planeamiento de la educación, pero no enseñaba a elaborar un plan. Poco a poco se corrigió este defecto y los ejercicios prácticos ocupan hoy en todas partes un lugar muy importante; en el nivel inferior, dos de los centros regionales basan su enseñanza en un *ejercicio global* de preparación del plan y la instrucción se adapta a este fin.

b) Los primeros cursos insistían casi exclusivamente en los *aspectos puramente cuantitativos o económicos* en detri-

⁴² Informe del Seminario de Londres, *op. cit.*, pág. 36.

⁴³ Informe del Seminario de Londres, *op. cit.*, pág. 14.

mento de los *aspectos del contenido y de los métodos* y de los aspectos sociales y culturales; los Seminarios de Simla y de Beirut y los *dos grupos de estudios del IIPE* señalaron este desequilibrio.

c) En este caso, como en todos, el valor de la enseñanza depende íntimamente de los profesores. Durante los primeros años de improvisación, muchos de los «profesores de planeamiento» no tenían experiencia directa de lo que enseñaban. Aun cuando la situación mejoró notablemente, todavía no es totalmente satisfactoria.

Se observa una tendencia a elevar el nivel y la totalidad de los profesores de los centros regionales que poseen un diploma de doctorado o terminan una tesis. Sin embargo, es necesario que un mayor número de profesores universitarios se ocupen del planeamiento de la educación, en lo que se refiere a enseñanza e investigación. Sólo así el planeamiento de la educación entrará a formar parte de la enseñanza superior y se afirmará como disciplina científica.

D) SELECCIÓN DE LOS CANDIDATOS PARA CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO; EMPLEO DESPUÉS DE LA FORMACIÓN

a) Los especialistas de la unidad de planeamiento y los dirigentes de educación *podrían seleccionarse entre los educadores, los administradores generales y otras categorías de especialistas* (estadísticos, economistas...). Algunos participantes del Seminario de Londres consideran que es imposible administrar o planificar la educación si no se ha tenido «los dedos manchados con tiza»⁴⁴; por el contrario, otros especialistas prefieren que se elija para el planeamiento de la educación a personas provenientes de disciplinas diferentes. Sin excluir por ello completamente los candidatos del exterior, cabe señalar que una selección paralela en gran escala, al disminuir las oportunidades de promoción de los educadores en su propia esfera, corre el riesgo de ser impopular entre el personal docente. De todos modos, los candidatos del exterior deberían seguir cursos de perfeccionamiento en la enseñanza para familiarizarse con la realidad de lo que están llamados a planificar o administrar y, por

⁴⁴ Informe del Seminario de Londres, *op. cit.*, págs. 15 y 17.

otra parte, sería muy conveniente que los educadores adquiriesen experiencia fuera de la educación.

b) Una de las principales dificultades con que tropiezan los centros regionales y el IIPE se halla en la extrema desigualdad del *nivel de los cursillistas*. Resulta muy inconveniente para los países en vías de desarrollo el privarse por seis meses, un año o más, de los servicios de sus mejores elementos, cuya presencia en el país es necesaria para labores urgentes. Por lo demás, la competencia en la demanda de personal altamente calificado es muy intensa entre los diferentes sectores. También sucede que ciertos cursillistas enviados a los centros e institutos de formación sean precisamente aquellos cuya presencia es menos útil: se trata de una selección al revés; muchos otros carecen de una formación básica suficiente. La tendencia actual de los centros regionales es exigir un diploma de enseñanza superior para el acceso de la formación del primer nivel⁴⁵. Ciertos especialistas sugieren también una selección nacional por oposición.

c) Los Estados miembros que envían cursillistas a los centros regionales o al IIPE se comprometen a emplearlos en un servicio de planeamiento después de terminados los estudios. Se ha visto que con excesiva frecuencia esa promesa no se cumple; aunque los especialistas son muy escasos, una proporción considerable de ellos ocupa posiciones que no tienen relación alguna con su formación. Esta *falta de utilización del personal formado* puede deberse a diversos factores: formación práctica insuficiente, selección defectuosa, escala de salarios inadecuada, consideraciones políticas o personales.

d) El problema del *diploma* está ligado también al problema del empleo del personal. El IIPE otorga un diploma a los cursillistas que hacen el curso de diez meses; el centro de Beirut considera actualmente la posibilidad de conceder un diploma a los cursillistas que llenen ciertos requisitos de escolaridad y que hayan aprobado un examen final. Queda la incógnita del valor de ese diploma, de su reconocimiento por parte de las autoridades nacionales y de su eventual equivalencia.

⁴⁵ El acceso al segundo nivel lleva implícito el primero y el acceso al tercero, el segundo.

E) PLANEAMIENTO DE LA FORMACIÓN

Para resolver todos estos problemas es necesaria, como en los demás casos, una planificación cuidadosa.

a) En primer término, es importante seguir las fases lógicas del *efecto multiplicador* y, para ello, dar prioridad absoluta a la *formación de los profesores* y, previamente, a la selección de aquellos que formarán a los profesores; esta es la clave de todo el sistema y un error en esta etapa malograría toda la operación.

b) Luego, hay que evaluar las futuras necesidades de formación del personal. Lo menos que se debe pedir es que se aplique al planeamiento en sí la idea de las estimaciones de las necesidades futuras de mano de obra a que dio origen. El Departamento de Planeamiento y Financiación de la Educación de la Unesco distribuyó a sus expertos, en 1966, una guía práctica para la estimación de las necesidades futuras por país; un documento presentado al grupo de estudios del IPE, en 1967, contiene un ensayo de cálculo mundial ⁴⁶.

El Seminario de Londres sugirió que la Conferencia Internacional estudie esta cuestión y que eventualmente formule recomendaciones a este respecto ⁴⁷. En primer término es importante que todos los Estados, o al menos todos los de una región, se pongan de acuerdo sobre las categorías de personal que se formará y sobre los niveles de formación correspondientes. Después, sería preciso que cada país estableciese un plan de formación en el que se señalarían las categorías que se formarían dentro de cada nación (lo que implicaría la creación de institutos especializados y, por ende, la preparación de profesores) y las categorías cuyos candidatos serían enviados a los cursos en el exterior, así como los diferentes niveles en cada caso.

c) La formación entraña *gastos*:

- para la creación y el funcionamiento de instituciones nacionales;
- para las becas en el extranjero;
- para el incremento eventual de ciertas categorías de salarios después de la formación.

⁴⁶ C. Malpica Faustor, *Future Requirements for training in educational planning*, IPE/SI E/1, junio 1967.

⁴⁷ Informe de la Conferencia de Londres, *op. cit.*, pág. 15.

Estos gastos son relativamente poco importantes en un plan de educación global, pero tienen prioridad; de hecho, se los olvida con gran frecuencia.

d) Ciertos gastos pueden compensarse con diversas formas de ayuda. La Unesco, por ejemplo, puede conceder becas para el planeamiento de la educación; el Fondo Especial de las Naciones Unidas puede otorgar ayuda para la creación de institutos de administración y de planeamiento; pero es necesario que esta asistencia se pida a tiempo (un año antes del comienzo de cada ejercicio bienal en el caso de las becas y con una antelación de varios años para el Fondo Especial). En general, es necesario que en el plan de educación a largo plazo se prevea la formación o, si no existe ningún plan, que se elabore un programa especial a largo plazo. Este parecería ser el punto de partida esencial de cualquier acción encaminada al planeamiento.

Para que el plan de educación no sea una utopía y se convierta en una realidad, es preciso determinar las etapas que conducirán de la situación actual a los objetivos buscados.

El planeamiento consiste en distribuir la acción en el tiempo. Sin que por ello se pierdan de vista las etapas ulteriores, se ha de prestar particular atención a la primera etapa. Nuestra insistencia y la atención que prestamos a esa primera etapa, confirman nuestro convencimiento al respecto y nuestro ánimo de alcanzar los objetivos fijados.

Puede parecer que la primera etapa, y, dentro de ella, el primer paso, tengan escasa importancia en relación con ciertos problemas considerables cuya urgencia es notoria; pero dar máxima prioridad a la búsqueda de soluciones para los mayores problemas que *en apariencia* son los más urgentes es la negativa del planeamiento. Planificar es, precisamente, tener el valor de aplazar, si es necesario, la consideración de los problemas que parecen más agudos para tomar las medidas que, racionalmente, son la base de toda solución ulterior.

La experiencia de los últimos diez años indica perentoriamente que, si se quiere planificar la educación, es preciso ante todo formar o instruir a quienes tendrán la responsabilidad de preparar y ejecutar el plan: los especialistas de la oficina de planeamiento así como el personal de categoría superior de la educación, los administradores y el personal docente. Pues sería erróneo suponer que es posible resolver los grandes problemas sin que antes las personas que más

adelante serán responsables adquieran la capacidad de concebir cabalmente la educación en función de las exigencias del mundo moderno; sin que, por lo tanto, hayan recibido una formación apropiada a este efecto, o que, al menos, hayan meditado, discutido y profundizado colectivamente la materia. Desde luego, no cabe esperar a que esta formación e instrucción estén completamente terminadas para comenzar a actuar, pero de todas formas, es importante que en primer término se inicie esta formación y, en particular, que se planifique su proceso. Esta es la primera etapa del planeamiento y, en consecuencia, del desarrollo de la educación. Y, en esta primera etapa, el primer paso puede darse de inmediato, en esta Conferencia, por medio de la instrucción y la educación mutuas de aquellos a los cuales en el plano internacional incumbe formular las recomendaciones encaminadas a dar nuevo ímpetu al planeamiento de la educación con miras a que se extienda su práctica y se afirme su eficacia. El planeamiento de la educación sólo puede comenzar con una acción educativa.



INDICE

	<i>Págs.</i>
	<hr/>
RESUMEN	
I. <i>Los últimos diez años</i>	8
II. <i>Panorama actual del planeamiento de la educación</i> ...	13
III. <i>Imperativos para el porvenir inmediato</i>	20

PRIMERA PARTE

EXAMEN ANALÍTICO DE LAS TENDENCIAS GENERALES, PROBLEMAS Y NECESIDADES DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN, EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN Y CON EL DESARROLLO EN GENERAL. (PUNTO 6 DEL ORDEN DEL DÍA PROVISIONAL)

I. <i>Antecedentes</i>	39
1. El planeamiento de la educación antes y después de la segunda guerra mundial	39
2. Las grandes conferencias regionales (1956-1965) ...	41
3. La expansión del planeamiento de la educación ...	45
II. <i>Evolución del planeamiento de la educación</i>	49
1. Ampliación del planeamiento: de la enseñanza obligatoria a la educación permanente	49
2. Extensión de la educación a todas las categorías de la población	61
3. De un planeamiento puramente cuantitativo a un planeamiento que tenga en cuenta los aspectos de rendimiento de estructuras, de contenido y de métodos	63
4. Integración del planeamiento de la educación en el planeamiento del desarrollo general	71
5. De los programas a corto plazo al planeamiento a largo plazo	76

	Págs.
III. <i>Gastos de la educación</i>	77
1. Volumen de los gastos de la educación	77
2. Gastos de inversión y gastos de funcionamiento ...	80
3. Procedencia de los fondos	83
4. Cálculo de los gastos de educación: costos unitarios.	87
IV. <i>Organismos de planeamiento de la educación</i>	89
1. Las formas orgánicas del servicio de planificación.	90
2. Las funciones del servicio de planificación de la educación	96
3. Métodos empleados en la elaboración del plan	99
4. El personal del servicio de planificación	101
V. <i>Las insuficiencias de la acción pasada y las dificultades del futuro</i>	104
1. Del plan a la realización del plan	104
2. Los antecedentes del problema que se ha de resolver.	107
3. Las soluciones previstas; las dificultades de reali- zación	111
4. El planeamiento, sus problemas, su propio planea- miento	113

SEGUNDA PARTE

CRITERIOS DIVERSOS PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCA- CIÓN Y SUS OBJETIVOS (PUNTO 7 DEL ORDEN DEL DÍA PROVISIONAL)

I. <i>Definición de los objetivos y determinación de la po- lítica de educación</i>	118
1. Campo que abarca la definición de las finalidades y objetivos	119
2. Autoridades a las que corresponde definir las fina- lidades y objetivos	122
3. Tipos de previsión e integración de los objetivos correspondientes	127
II. <i>Estimación del desarrollo socioeconómico y del desarro- llo en la esfera de la educación</i>	132
1. Análisis o «diagnóstico» de la situación existente, desde el punto de vista del desarrollo general socio- económico y cultural	132
2. Análisis del desarrollo de la educación	139
III. <i>Problemas técnicos y prácticos de la preparación del plan de educación</i>	150
1. Tres puntos confusos	150
2. Diversos criterios para determinar el volumen de la	

	<i>Págs.</i>
plantilla y su distribución en las diferentes ramas de la enseñanza	156
3. Los aspectos relativos a la estructura, el contenido, los métodos y las técnicas de la planificación del desarrollo de la educación integrado en el desarrollo económico y social	171
IV. <i>Estrategias de la educación según los niveles o tipos de desarrollo económico y educativo</i>	195
1. Principios de una estrategia de la educación	195
2. Estrategias diversas para países diferentes	199
3. Estrategias comunes para situaciones análogas	203
V. <i>La investigación en la esfera del planeamiento de la educación</i>	207

TERCERA PARTE

MEDIOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ENSEÑANZA (PUNTO 8 DEL ORDEN DEL DÍA PROVISIONAL)

I. <i>La administración de la enseñanza</i>	227
1. Planificación y administración	228
2. Adaptación de la administración a las exigencias de una acción planificada	232
3. Adaptación de la administración y del planeamiento a las exigencias propias de la acción educativa	239
II. <i>El financiamiento de la educación</i>	243
1. Estimación de los recursos disponibles	244
2. Clasificación de los gastos. Equilibrio de los gastos. Presentación del presupuesto	251
3. La utilización máxima de los recursos, la prospección de nuevos recursos	254
4. Importancia y problemas de la ayuda exterior	261
III. <i>Formación del personal para el planeamiento de la educación</i>	266
1. Categorías de personal que se formará; tipos y niveles de formación	266
2. Problemas actuales de la formación en la esfera del planeamiento de la educación	271



UNESCO

EL
PLANEAMIENTO
DE LA
EDUCACION

47414