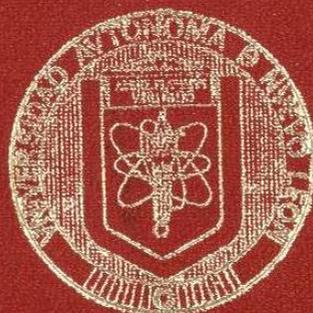


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES



"DIAGNOSTICO DE LOS PROGRAMAS DE
CAPACTACION DE ADULTOS EN EL
DEPARTAMENTO DEL CESAR"

MAESTRIA EN:
FORMACION Y CAPACTACION
DE RECURSOS HUMANOS.

RUBY MENDEZ LOPEZ

MONTERREY, N. L.

DICIEMBRE DE 1985

TM

Z7125

FFL

1983

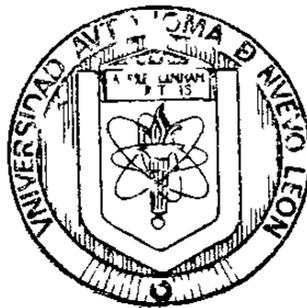
M4



1020072453

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES



"DIAGNOSTICO DE LOS PROGRAMAS DE
CAPACITACION DE ADULTOS EN EL
DEPARTAMENTO DEL CESAR"

MAESTRIA EN:
FORMACION Y CAPACITACION
DE RECURSOS HUMANOS.

RUBY MENDEZ LOPEZ

MONTERREY, N. L.

DICIEMBRE DE 1983

TM
Z7125
FFL
1983
M4



139794

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
Planteamiento del Problema	
1. Descripción general y formulación del problema	5
CAPITULO II	
Marco Teórico	
1. Problemática de la capacitación y formación de recursos humanos en el campo de la educación de adultos en América Latina	13
2. Marco Teórico y conceptual de la formación y capacitación de recursos humanos en el campo de la educación de adultos	21
CAPITULO III	
Diagnóstico de los Programas	
1. Evaluación de la consistencia teórica de los programas de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar	35
2. Conclusiones	61
3. Notas	63
4. Bibliografía y Anexos	65
5. Documentos	

INTRODUCCION

El presente trabajo es el esfuerzo de reconocer y sistematizar la práctica educativa de los adultos en el Departamento del Cesar. El objeto es estudiar los programas de capacitación de adultos, los cuales se harán a través de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que nos permitirán conocer las condiciones y posibilidades de los programas en el Departamento.

Se presentará esta investigación como una opción más entre las diferentes actividades que se han venido realizando ante el anhelo de que la capacitación que se brinda al adulto sea coherente con sus necesidades y sirva para sentar las bases a una política en el campo de la educación de adultos por parte del gobierno departamental, a fin de lograr objetivos comunes y compatibles con la realidad lo que conducirá a las instituciones adecuar y reestructurar sus programas a un propósito.

Es frecuente encontrar que las instituciones que realizan capacitación de adultos en el Cesar sus programas no son orientados por una política educativa, los fines establecidos de la capacitación no son adecuados como para que éstos respondan a cambios efectivos en el adulto y sus acciones no son debidamente planificadas.

La situación anterior, es la que nos ocupa en esta investigación la cual se hará mediante el estudio de cuatro instituciones que han sido seleccionadas por su cobertura y el tiempo que tienen de estar al servicio de la comunidad.

El diagnóstico de los programas de capacitación de adultos en el Departamento del César, permitirá entonces, además de conocer la realidad educativa en que se han venido operando los programas de capacitación, obtener una conceptualización teórica y filosófica de la formación y capacitación del adulto, es decir, una concepción de la capacitación del adulto frente al proceso de desarrollo del individuo y la sociedad.

Este diagnóstico podrá ser utilizado por el instituciones como guía en el trabajo de educación de adultos y también por aquellas instituciones que lo realizan en otros campos del sector educativo.

Esta investigación que se realiza en el campo de la educación de adultos en el Departamento es la primera que se lleva a cabo, sin desconocer los esfuerzos aislados que realiza cada institución porque sus actividades sean significativas y tengan un valor en la comunidad.

Tomando en cuenta que cualquier proceso que se dirige en búsqueda del bienestar de la sociedad, implica de ante-

mano el conocimiento de la realidad para que en base a ésta surjan las posibles opciones al servicio. Es así como se ha hecho imprescindible el concurso de un grupo de instituciones permitiendo la información a través de cuestionarios y documentos, los cuales serán los instrumentos que nos servirán de apoyo para el estudio.

El tipo de investigación que se utilizará en este trabajo descriptivo-analítico, comprenderá tres capítulos y dos partes que comprenden la bibliografía y los anexos.

El Capítulo I, Planteamiento del Problema, incluye la descripción general y la formulación del problema. La descripción general comprende las condiciones en que se han venido desarrollando los programas de capacitación de adultos en el Departamento y al mismo tiempo se hace el reconocimiento de los factores que posiblemente estén contribuyendo a que la capacitación que se está brindando a los adultos no corresponde a sus necesidades.

El Capítulo II, Marco Teórico, comprende la problemática de la capacitación y formación del recurso humano en el campo de la educación de adultos; el Marco Teórico conceptual de la capacitación y formación del recurso humano en el campo de la educación de adultos.

A través de este capítulo, se pretende hacer una

descripción de la evolución de la concepción de la educación de adultos, así como la definición de una posición filosófica de la formación y capacitación del adulto.

El Capítulo III, Diagnóstico de los Programas de Capacitación de Adultos en el Departamento del Cesar, evaluará los programas de capacitación, teniendo en cuenta como marco de referencia, la teoría de la planeación educativa y la posición filosófica conceptualizada en el marco teórico.

Para una mejor comprensión del estudio, se incluyen cuadros y bibliografías que sirvieron de base a la investigación por considerar conveniente que pueden servir de utilidad para profundizar éste u otros trabajos posteriores.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Descripción general y formulación del problema de la investigación.

En el Departamento del Cesar (Colombia), existen instituciones que realizan programas de capacitación de adultos, sin embargo, son varios los factores que hacen que estos programas de capacitación no puedan responder adecuadamente a la realidad de la población a que se dirige.

A continuación se harán las consideraciones que reflejan el estado de los programas de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar.

En el caso particular del Departamento del Cesar, una planificación que oriente el desarrollo del Cesar puede ser un factor determinante para que los proyectos ejecutados y los que están en vías de hacerlo alcancen los fines esperados, así como también otros proyectos reflejen coherencia entre las necesidades y el servicio. Como consecuencia de lo anterior, nos encontramos con el caso de las instituciones que están realizando programas de capacitación de adultos en el Cesar, reconocen no tener una visión amplia del grado y condiciones de desarrollo del Departamento y estén concibiendo los programas bajo una tendencia técnica,

es decir, someter al adulto a una formación que responde a una estimación poca precisa de la demanda del mercado, así como los perfiles de los programas que se desarrollan.

Esta situación se desprende del hecho de que, no obstante, nueve instituciones observadas, ofrecen oportunidad de que los adultos se capaciten en 72 modalidades, el 69.44% de los programas se dedican a la enseñanza técnica y capacitación para el hogar, mientras que sólo el 20.83% del total de los programas se dedican a satisfacer las necesidades en cuanto a organizaciones sociales y culturales que comprenden la capacitación en cooperativismo, desarrollo comunal, organización de grupos productivos y micro-empresas.

Respecto al programa de superación profesional, que comprende el trabajo de alfabetización, educación primaria para adultos y capacitación docente, su proporción corresponde a una tasa porcentual de 9.72%, lo que denota lo limitado de la cobertura de este programa en comparación con los otros.

Además, se puede notar, que del total de las instituciones investigadas, dos tienen programa de capacitación referente a organizaciones sociales y culturales en la zona urbana y rural, correspondiendo tres programas a cada institución.

Así mismo, las instituciones antes mencionadas, solo tres de ellas han manifestado haber tomado en cuenta un diagnóstico socio económico de su zona de influencia para elaborar sus programas de capacitación, siendo éste realizado por las mismas instituciones. Además, fueron muchas las dificultades que tuvieron que superar para obtener el diagnóstico; por un lado, la falta de acceso a algunas informaciones, poca precisión y confiabilidad en otras y la ausencia de una política educativa por parte de la Secretaría de Educación que oriente y conduzca los esfuerzos de los programas de capacitación de adultos hacia un fin.

Seis instituciones no tuvieron en cuenta las condiciones anteriores, considerando suficiente la aplicación de encuestas basadas en juicios personales de los responsables que dirigen los programas, no siempre fundados empíricamente.

Es importante subrayar, que del total de las instituciones, el 33.33% manifestaron diseñar sus programas de capacitación con contenidos técnicos y sociales y el 66.66% responden sus diseños a un aprendizaje técnico.

Como puede verse, lo anterior refuerza lo antes señalado, es decir, un énfases exagerado en los aspectos técnicos la formación de adultos, por lo tanto, no responden a la concepción de la educación de adultos sustentada en el enfoque

teórico de Pablo Freire ni a las condiciones y necesidades del Departamento del Cesar.

Hay en la actualidad, en el Departamento del Cesar con sede en Valledupar, treinta instituciones que realizan programas de capacitación de adultos, en su mayoría de carácter oficial. Son objeto de estudio cuatro instituciones, que en la entrevista confirmaron desarrollar programas de capacitación de adultos.

INSTITUCIONES QUE FORMAN PARTE DEL UNIVERSO DE LA
INVESTIGACION.

1. Academia Nacional de Capacitación (Institución Privada)
2. Academia Técnico Universal (Institución Privada)
3. Comité de Cafeteros del Cesar y Guajira
(Institución Oficial)
4. Instituto de Capacitación de Adultos "Rosita
Dávila de Cuello" (Institución Oficial)

CUATRO CAMPOS DE LAS ACCIONES DE CAPACITACION DE ADULTOS DE 9 INSTITUCIONES

No.	Instituciones	Capacitación Técnica	Capacitación Hogar	Supcración Profesional	Capacit.y Org. Soc. y Cult.	Total Modalidad
		F.Absoluta	F.Absoluta	F.Absoluta	F.Absoluta	F.Absoluta
1	Academia Centro Técnico Universal	4	3			7
2	Academia Nacional de Capacitación	2	4			6
3	Cedecom	2				2
4	Centro Exprimental Piloto			4	2	6
5	Comité de Cafeteros y Guajira	1	1		2	4
6	Instituto Capacitación "Rosita Avila de Cuello"	5	9		4	18
7	Instituto de Crédito Territorial		7		2	9
8	Servicio Mac. de Aprendizaje (Sena)	10	2	1	4	17
9	Sindicato Cicolac			2	1	3
		24	26	7	15	72
		33.33%	36.11%	9.72%	20.83%	

Fuente: Cuestionario Aplicado a Nueve Instituciones, Septiembre 1983.

CAPITULO II
MARCO TEORICO

1. Problemática de la capacitación y formación de recursos humanos en el campo de la educación de adultos en América Latina.

Al referirnos a las diferentes tendencias de la educación de adultos, podemos notar cuales han sido sus finalidades y como han concebido al adulto dentro de su proceso de formación.

Los primeros indicios de preocupación hacia el adulto, surgieron cuando en nuestros países se tomó conciencia que la presencia de un alto índice de analfabetismo es una de las causas que impiden el desarrollo de la región. Es así como surge la necesidad de tomar en cuenta al adulto como analfabeta y las políticas que orientaban el sistema educativo, dirigieron su atención a la realización y actividades de alfabetización.

A pesar de que ya era clara la relación que existió entre el estado de analfabetismo y las posibilidades de desarrollo de la sociedad.

La acción alfabetizadora al establecer la práctica educativa desconocía tal relación, lo que demostró no ser suficiente para ayudar a resolver que el problema planteado en cuanto al desarrollo del adulto y la sociedad en general.

Se presenta otra opción, que además de tener en cuenta al analfabeta, incluye al adulto que conforma las poblaciones marginales. Con estas características, se define una nueva concepción como "Desarrollo de la Comunidad", su fin era conducir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población marginada.

Esta nueva tendencia tuvo su origen para el comienzo de la década del 60, cuando los países de América Latina vivían una aguda crisis social y política, ocasionada por el bajo crecimiento de las economías nacionales.

Las inversiones extranjeras se acentuaban y controlaban los sectores básicos de las economías nacionales y mientras la industria crecía con presencia de grandes consorcios, al mismo tiempo, la producción agraria presentaba estancamiento, lo que condujo a un alto índice de emigración del campo a la ciudad, propiciando el crecimiento desorbitado de las poblaciones marginadas, el desempleo y la desocupación.

En estas condiciones y ante el afán de contribuir a soluciones en esta aguda crisis, los sectores educativos ampliaban su radio de acción e implantan los programas de desarrollo de la comunidad.

Aparece la educación fundamental, como alternativa de los proyectos de desarrollo de la comunidad al finalizar la década de los 60. Aún cuando los principios educativos

que orientaban estos programas, contemplaban la necesidad de elevar el nivel educativo del adulto, así como hacer apto para contribuir al desarrollo económico y social, no se llegó a establecer vínculo con otros sectores y demás programas del sistema social, a fin de que se dieran las condiciones que permitieran las bases para el trabajo educativo.

En la práctica, estos programas contradecían toda posibilidad de un trabajo de reconocimiento y actuación sobre las condiciones sociales y económicas del adulto, ya que la relación facilitador-adulto no fué modificada.

Además, la participación de la comunidades en estos programas era selectiva y su implantación se daba en las zonas rurales y en aquellas comunidades insertadas en el polo de desarrollo de la región.

En vista de que las concepciones descritas anteriormente, no responden a las exigencias contemporáneas, surge una nueva concepción de la educación de adultos entendida como educación permanente.

En tal contexto, la educación de adultos debe responder a las siguientes condiciones:

- Continuidad en el sentido de desarrollar la acción educativa a lo largo de la vida del sujeto, en tanto el ser humano cambia constantemente y puede perfeccionarse

permanentemente.

- Reestructuración del sistema educativo en cuanto se revolucione la organización, los métodos, las técnicas y sobre todo, la ubicación y responsabilidad institucional. Se plantea que la labor educativa es una acción de amplia participación...

- Vinculación al proceso de desarrollo, porque considera a la educación como uno de sus instrumentos y al hombre como un agente dinámico y generador del mismo.

- Reactivación cultural, en función de la relación de la acción educativa con los contenidos y valores de las diversas manifestaciones de creatividad popular.

- Reflexión, debido al proceso de profundización en la comprensión de las experiencias personales y sociales. (1).

Esta concepción que toma al hombre dentro de un proceso de permanente renovación de sus conocimientos capaz de decidir sobre su propio aprendizaje y de actuar productivamente en su medio social y surge como propósito propuesta de los países desarrollados.

Otro enfoque planteado por Pablo Freire, donde sustenta la educación como aquella capaz de operar cambios sociales en el hombre, y su fin educativo es la transformación de las estructuras sociales, su metodología comprende un trabajo de amplia participación dialógica donde el sujeto investiga

su propia realidad y actúa ya sea para modificarla o transformarla. "Es un acción cuestionadora y concientizadora. Es el desarrollo de una praxis en el que personas y grupos se comunican horizontalmente y analizan críticamente la realidad global, en la cual viven no solo para denunciar situaciones injustas, sino para anunciar y garantizar proyectos de cambios. Es una educación comprometida para luchar por la liberación de los hombres." (2)

Al apoyar los programas de capacitación de adultos, bajo la concepción filosófica de la educación permanente o en el enfoque de Pablo Freire, exige la ruptura total de las formas tradicionales en que se ha venido tratando la educación de adultos y la educación en general.

Las concepciones actuales de la educación de adulto, deben servir de base para sustentar su posición filosófica de los programas de capacitación de adultos.

La importancia de precisar una filosofía en los programas de capacitación de adultos, permite en primer lugar, conocer como se va a concebir el adulto en el proceso de la capacitación, es decir, si es para que sea un mejor productor o un mejor transformador.

En segundo lugar, tener una clara conciencia del proceso de capacitación para poder definir sus propósitos. Esto significa, preguntarse antes en que va a consistir la

capacitación, y a que necesidades humanas se quiere responder.

De aquí que, la filosofía de cualquier programa educativo debe surgir de las necesidades del hombre, y su medio y en cuanto sea posible, debe ser elaborada por los propios adultos. Es así, como Gramsci, se pregunta con respecto a la filosofía, como factor esencial, si " Es preferible pensar sin tener conciencia crítica, en forma dispersa y ocasional— es decir, participar de una concepción del mundo impuesto mecánicamente por el medio exterior o por uno de los numerosos grupos sociales en que cada quien está automáticamente implicado desde su entrada en el mundo consciente—o bien, es preferible elaborar la propia concepción del mundo con conocimiento de causa y de una manera crítica?"

Continúa Gramsci, en lo cual estamos de acuerdo, que el problema no radica tanto en definir una filosofía, sino también, en que, esta filosofía se puede expresar concretamente con un lenguaje fidedigno las necesidades cotidianas de la comunidad, es decir, la relación que debe existir entre "el lenguaje sintético, bien determinado, por la filosofía y el lenguaje común." (3)

Los fines de la educación deben responder a las condiciones de desarrollo de la sociedad. Como consecuencia, en el caso concreto de la capacitación de adultos, se necesita definir una posición filosófica en la que se exprese la

concepción de la capacitación frente al adulto que se capacite.

Pablo Freire enfatiza su concepción, en una necesidad de formar un hombre consciente, capaz de actuar para modificar o cambiar sus condiciones sociales.

Tomando en cuenta algunos de los aspectos como marco de referencia en su concepción educativa, esto significa que el aprendizaje que se orienta en las acciones de capacitación de adultos, debe conducir a una formación que permita, tanto en el plan intelectual como en la práctica del trabajo, el reconocimiento y la comprensión de sus condiciones sociales, así como la comprensión de un conjunto de instrucciones en relación con la producción para actuar sobre ellas, ya sea para modificarlas o transformarlas.

Esto implicaría la elección de contenidos y métodos, distintos a aquellos utilizados para ofrecer las pocas indicaciones necesarias para lograr una producción más eficiente en el adulto, deben participar los adultos en el proceso de capacitación, no como espectadores sino como actores, es decir, desde el reconocimiento de sus acciones sociales y económicas hasta la elección de objetivos y contenidos. Al surgir la capacitación de los intereses, expectativas y necesidades de los adultos hacia la participación de su propio desarrollo es tener en cuenta las condiciones bio-psico-sociales que lo conforman. "Partir de fuera de la determinación

de las necesidades, sin relación directa a sus intereses y experiencia, es continuar con la concepción restringida del proceso educativo." -(4)

Se hace necesario, que las personas responsables del proceso de capacitación, orienten y hagan sentir aquellas necesidades que por la represión o saturación ideológica en que se ha mantenido el adulto, le es imposible hacer el reconocimiento de sus necesidades. Es por esta falta de reconocimiento, que en ocasiones las expectativas y necesidades del adulto no reflejen su realidad.

De aquí la necesidad que, el educador debe ser consciente de sus propias necesidades y de las necesidades de la sociedad, para poder guiar el proceso a las condiciones deseadas del adulto. Ningún educador puede contribuir a modificar o transformar las condiciones del adulto, si él no ha sido transformado.

2. Marco teórico y conceptual de la formación y capacitación de recursos humanos en el campo de la educación de adultos.

La formación y capacitación del recurso humano debe responder a un conjunto de conocimientos que permitan elevar su nivel cultural. Esto significa, que el sujeto debe gozar de la posibilidad de que su potencial intelectual sea desarrollado sin límites y solo es factible cuando las necesidades de capacitación se investigan, no solo en el ámbito económico en el medio cultural.

Concebida de esta manera la capacitación de adultos podrá contribuir a una formación integral del sujeto, que de hecho, puede responder a satisfacer necesidades de tipo económico en el individuo y la sociedad, pero sus conocimientos deben responder a beneficios que no necesariamente tienen que estar vinculados con la fuerza de trabajo.

Es así como Parness, además de considerar los servicios de la educación fuera de toda posibilidad de calcular su demanda, "reconoce que la educación sirve para algo más que para fines económicos." (5) Al respecto y en el mismo sentido Miner plantea lo siguiente: "Los programas educacionales contribuyen a la modernización y desarrollo por otros caminos que no son los de los aumentos directos de la productividad. (6)

Esto significa que los programas de capacitación de adultos al concebir de diferentes ángulos la realidad y al proponer acciones independientes al trabajo directo con los sectores productivos puede ésto estar contribuyendo al desarrollo.

Considerada la formación y capacitación de adultos como la acción educativa que debe propender por una formación integral y como una necesidad de que debe ser satisfecha por la sociedad para su provecho, el enfoque que se le dará en el desarrollo de este trabajo, corresponde al de demanda social.(7) Por lo tanto, el énfases se hará en la calidad de la capacitación y la manera como estos programas pueden ampliar sus servicios para la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Los principios que guían la formación y la capacitación en el contexto de la educación de adultos, conducen a una tarea compleja, y por lo tanto, no deben dejarse a la espontaneidad ni a la improvisación. Se necesita planificar sus acciones y el educador de responder a una clara conciencia a las necesidades económicas y sociales de la región.

Al mismo tiempo, se justifica la necesidad de planificar las acciones de formación y capacitación, para poder llegar a establecer coherencia con el plan de desarrollo trazado en el momento y los demás sistemas del sector económico y social, para que pueda existir compatibilidad entre los

objetivos y la política trazada a nivel nacional y la política regional de los programas educativos. Es decir, ningún proyecto que forme parte del plan nacional o de los planes sectoriales de desarrollo, deben ser considerados aislados de los demás sectores.

Para una mejor comprensión de esta relación Miner la ha definido de la siguiente manera: "Existe distinción entre los planes generales y los planes sectoriales. En los primeros se trata de abarcar la totalidad de la economía y puede poner de manifiesto desajustes en el equilibrio general de ciertas totalidades, como inversiones, vivienda, ahorro, divisas, etc. Los programas sectoriales, en su parte están encaminados a establecer prioridades en esferas particulares de producción. El planeamiento de la educación cae evidentemente dentro de la jurisdicción del análisis sectorial."(8) Es aquí donde hacen parte los programas de formación y capacitación de recursos humanos.

Al tener que responder estos programas a propósitos y principios anteriormente mencionados, la planeación tiene que ser concebida dentro de un proceso más amplio, donde al determinar las necesidades de capacitación se tengan en cuenta las necesidades sociales y culturales del adulto, por lo tanto, para el desarrollo de esta concepción de

capacitación, el enfoque a que debe responder la planeación educativa se encuentra en los conceptos definidos por Muñoz Izquierdo y la UNESCO, quienes han considerado su finalidad como aquella que debe "garantizar la educación adecuada a la población, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país." (9) La planeación como resultado del proceso educativo que "toma en cuenta no solamente la economía sino las otras ciencias sociales. (10) Así, la planeación es un proceso que hace indispensable la participación de expertos en diferentes disciplinas, como también la intervención del personal que le corresponde la ejecución de los programas, a fin de que, las condiciones y necesidades puedan, en primer lugar, trabajadas interdisciplinariamente y en segundo lugar, permita que el plan conceptualizado esté al alcance de la capacidad del recurso humano que lo ha de llevar a cabo. (11)

Las consideraciones anteriores permiten destacar que la congruencia de los programas dependerá de que conduzcan a la satisfacción de necesidades, no solo de tipo económico, sino también al mejoramiento y transformación de las condiciones sociales y culturales.

Este enfoque de la planeación educativa, dista de

aceptar la capacitación de adultos como un mero proceso que conduce a la preparación técnica del recurso humano, es decir, a satisfacer necesidades económicas. Esto no quiere decir que se estén negando las ventajas de una formación técnica o especializada, sino que esta manera de planificar y concebir los programas de planificación debilita la posibilidad de que la educación conciba al sujeto con un potencial intelectual latente y presto a su desarrollo.

Lo anterior puede deberse, en algunos casos, a no haber planificado las acciones de capacitación; otras, a que en el transcurso de la planeación se ha desconocido la relación entre el sistema de capacitación y su entorno social, así como el énfasis que se ha dado a los aspectos técnicos y metodológicos al conceptualizar los programas, más que en el comportamiento y la participación de las instancias a quienes corresponde la ejecución de los programas, lo que ha conducido a establecer una escisión entre la elaboración de los programas y su ejecución.

Apoyado en el enfoque teórico de planeación educativa que Jaime Castrejón ha definido, se puede decir, que toda planeación debe cumplir las siguientes condiciones:

1o. La planeación como un proceso continuo que se mantiene en relación con la información, programación, implantación y evaluación a través de la comunicación.

2o. Que la planeación permita la incorporación de otra ciencia, sobre todo en el momento de la información y la realización del diagnóstico.

3o. Que al conceptualizar el plan, se establezca la posibilidad de formular objetivos que permitan relacionar el programa con su entorno.

4o. La necesidad de la implantación del programa como acto político y la comprensión de este por parte de la burocracia.

5o. Aceptación social del plan.

Como se señaló anteriormente, la complejidad que implica la acción de capacitación de adultos, exige de un proceso sistemático y continuo, lo que viene a permitir el desarrollo adecuado del trabajo educativo. Es así como los expertos en planeación, al operacionalizar el proceso, han considerado caracterizarlo de la siguiente manera. y Muñoz Izquierdo lo establece así:

1o. Diagnóstico de la situación educativa.

2o. Determinación de objetivos a largo plazo y de metas concretas, mediante la definición de las necesidades educativas y la confrontación de éstas con los recursos disponibles para satisfacerlas.

3o. Consulta con los sectores interesados y toma de decisiones.

4o. Programación y ejecución del programa.

5o. Evaluación de los resultados.

Para una mejor comprensión de la situación, se debe aclarar que las fases a que se hicieron referencia, según los criterios de Castrejón, en este esquema corresponden a la información a los numerales 1, 2, y 3; al programa e implantación, el numeral 4; la evaluación, al numeral 5.

Durante el proceso de la planeación, estos niveles de ejecución deben mantenerse en interacción, pero al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que presenta implicaciones particulares, por lo tanto, en estos momentos se hará referencia a las propiedades de cada una de ellas, sin perder de vista su relación.

En el caso concreto del diagnóstico, éste puede ser definido como el conocimiento y el análisis de las condiciones y necesidades de la sociedad a que se desea dirigir el proyecto.

Helio Jaguaribe anota que, una de las condiciones para que un programa tenga éxito en su ejecución, depende de la cordura con que se haya realizado el diagnóstico de la situación, el cual hace imprescindible la participación de un grupo de expertos que darán el carácter racional al estudio.

Por lo tanto, debe hacerse notar que al seleccionar los

factores socio-económicos éstos hayan sido escogidos adecuadamente para permitir que al describir la situación general al mismo tiempo se puedan ir precisando las necesidades de capacitación.

Como se puede observar, al elaborar un diagnóstico que responda a un proyecto del sector de producción, los indicadores o factores escogidos para el análisis de la realidad no tienen las mismas prioridades al estudiar las condiciones para un proyecto educativo. Esto no quiere decir que se descuide la situación total; precisamente es aquí donde juega un papel importante la sensatez de las personas encargadas de elaborar el diagnóstico.

De todas maneras, se hace indispensable que en el diagnóstico se estudie el conjunto de factores, lo que determinará las necesidades de capacitación.

Carlos Muñoz Izquierdo, los ha clasificado así:

De tipo social:

- Estructura social, económica y nivel cultural.
- Estructura y crecimiento demográfico.
- Nivel de la calidad de enseñanza.
- Rendimiento del sistema educativo.
- Requerimientos específicos del recurso humano para el desarrollo del programa.

- Capacidad operativa de la administración del sistema escolar.
- Recursos financieros.

Los factores de tipo económico pueden ser:

- Distribución del ingreso y costo escolar.
- Oferta escolar, es decir la capacidad del país o región para satisfacer las necesidades educativas.
- El vínculo entre el sistema escolar y el aparato económico, es decir el sistema educativo prepara
- Cualitativamente el recurso humano que forma parte de los sectores productivos para el funcionamiento normal de la economía.(13)

Algunos de los factores antes mencionados, sirven para obtener el análisis interno de las instituciones, como en el caso de la calidad de la enseñanza, capacidad operativa de la administración, requerimiento del recurso humano para el desarrollo del programa, etc., y otros de carácter externo que nos dan la oportunidad para relacionar el programa con el entorno social, en este caso puede ser la estructura social y económica y el crecimiento demográfico.

Se tiene que considerar primero todas las posibilidades para que estas necesidades representen los intereses individuales y sociales de la comunidad, para que al seleccionar

los objetivos del programa se pueda tener en cuenta las prioridades de capacitación, así como la factibilidad de considerar en su selección objetivos que permitan conectar el programa con los demás sub-sistemas sociales y otros que se dirijan a satisfacer necesidades internas del sistema de capacitación o de la institución en particular.

Existen, entre los factores anteriormente mencionados, algunos determinantes como el caso de los factores demográficos específicamente el estudio de la población económicamente activa y así como en el caso particular de los programas de capacitación de adultos, son determinantes para establecer las necesidades de capacitación.

Hay algunos autores como Marshall Wolf, que consideran que los factores sociales deben ser estudiados en forma específica a fin de determinar las necesidades educativas en términos de clases sociales. Es así, como propone que, al elaborar un programa educativo debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Necesidades y demandas educativas de la clase media urbana.
- La clase baja rural-tradicional.
- La clase semi-urbana más reciente o las llamadas poblaciones marginales.

Además, hay que tomar en cuenta la manera y forma de seleccionar los objetivos de los programas. Helio Jaguaribe, enfoca dos formas diferentes. Una se refiere a la selección desde el punto de vista racional, lo que quiere decir que los objetivos sean compatibles entre si, lo cual será posible si el diagnóstico ha sido efectuado racionalmente.

La otra manera se refiere a la elección de los responsables que deben seleccionar los objetivos. Esta puede ser como acto de decisión de las altas autoridades, como función de los expertos que han realizado el diagnóstico, ó dejarlos a voluntad de un consenso social.

En todo caso, ésto dependerá también de la forma jerárquica que conserva la institución, así como el grado de integración social que presente la sociedad a que se dirige el proyecto.

La formulación de los objetivos implican de hecho la determinación de los medios, los cuales son aquellos mecanismos y medidas que se utilizan para lograr el cumplimiento de los objetivos. Por lo tanto, debe existir una relación de coexistencia entre los medios y los objetivos. La selección de los medios se puede basar en incentivos negativos o positivos, así como en normas o prohibiciones.

Con respecto a la elección del personal que se encargarán

de seleccionar los medios en que se apoyará el plan depende de igual manera a la descrita en los objetivos.

Otros aspectos que deben estar presente en el proceso de la preparación del plan, es la consulta y previsión de los organismos interesados en participar en el programa, es decir, "determinar si los mecanismos y procesos institucionales y políticos son adecuados para ser parte del programa."

En el caso interno de las instituciones, esta consulta se hace con el recurso humano que desee y esté preparado para participar en la operacionalización.

Una vez conceptualizado el programa, para que su ejecución conduzca a los fines esperados es necesario se lleven a cabo las siguientes condiciones:

- a) Que se legisle sobre el plan.
- b) Que las autoridades responsables lo ejecuten.
- c) Que la sociedad lo acepte.

Castrejón ha planteado lo siguiente con respecto a la ejecución del programa. "Los planes de desarrollo, los programas educativos y los principios que han de guiar la planeación, han de ser compatibles, aceptados, y ejecutados por las autoridades competentes, que son las autoridades políticas y el personal subordinado a ellas..." Luego expresa lo siguiente: "Para que un plan educativo influya en la sociedad

debe ser aceptado, en primer lugar, por las autoridades que pueden imponerlo como poder político... En segundo lugar, para que un plan educativo avance su concreción, ha de ser adoptado por la burocracia, que es el órgano de ejecución de las decisiones de quienes asumen el poder... Un tercer paso, es la aceptación del proceso de la planeación por la sociedad en general."

Tomando en cuenta las reflexiones anteriores, el éxito de un programa depende de su formulación como plan, es decir, que se haya conceptualizado técnicamente y de su ejecución como implantación lo cual hace imprescindible la participación conciente de la burocracia.

Todo plan al ejecutarse, depende de una decisión política, lo que implica el conocimiento y el acuerdo del plan por parte de las autoridades para poder traducirlo en acto político. De lo contrario, si un plan no se ha legislado, puede caer en el riesgo de quedar en teoría y por lo tanto, no ser aplicado por las autoridades competentes.

Es aquí, donde Castrejón hace referencia al papel que desempeñan las autoridades políticas y los responsables de la ejecución de los planes. Es importante que estos planes se conozcan de antemano y debe ser este trabajo de información hecho ante las autoridades por las personas que han participado en su conceptualización.

Una vez que se haya decretado o legislado sobre el plan, se requiere de la participación de la burocracia entendida ésta como la instancia de perfeccionamiento de su ejecución.

Para que ésto se lleve a cabo, es necesario voluntad y capacidad para hacerlo. Por lo tanto, se necesita de su participación en todo el proceso de la planeación, desde la recolección de la información hasta la evaluación y de ésta, hasta la elaboración del plan.

De esta manera, implantado el plan por la burocracia, éste será asimilado por la sociedad en general. De lo contrario, no será posible contar con el consenso social y los fines propuestos.

Esto es contrario a lo que ha venido sucediendo en la práctica con los planes a nivel nacional e institucional, donde se han limitado, en primera medida, hacer énfasis en la elaboración del plan como teoría y luego como acto político. Es aquí donde surge la dicotomía de la planeación. Lo ideal del plan es que cubra y satisfaga las tres instancias, política, burocrática y social, demostrando al mismo tiempo su acuerdo y así poder realizar el cambio propuesto por el plan.

CAPITULO III

EVALUACION DE LA CONSISTENCIA TEORICA DE LOS PROGRAMAS DE
CAPACITACION DE ADULTOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR

En los fundamentos conceptualizados en este trabajo y los hechos observados en los programas de capacitación de adultos, surgen las siguientes suposiciones: Las acciones de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar no son debidamente planificadas. La capacitación que se desarrolla no responde a las condiciones y necesidades del sujeto.

El problema de estudio se dirige hacia el análisis de las condiciones de los programas de capacitación de adultos mediante la caracterización del proceso de planeación y la conceptualización de una posición filosófica, lo que dará respuesta general a la hipótesis de trabajo donde los programas de capacitación deben ser coherentes con las necesidades del adulto y la región.

La información que ha de servir como base para la descripción y análisis de la realidad de los programas ha sido recabada de las instituciones que han sido objeto de estudio.

La descripción analítica de los cuatro programas de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar, se desarrollará tomando en cuenta la fase del proceso de la planeación.

1. La Función del Diagnóstico como Condición de Coherencia para los Programas de Capacitación de Adultos en el Departamento del Cesar.

Se está de acuerdo que los programas de capacitación de adultos deben responder a las necesidades de la población a la que se dirige la acción educativa. Esto impone, de hecho, que las instituciones para elaborar o reestructurar los programas de capacitación, deben antes llevar a cabo el diagnóstico lo que nos permitirá conocer y obtener las condiciones y necesidades de la población, así como las necesidades de capacitación.

Para que las necesidades de capacitación sean efectivamente las de la comunidad, se necesita que el diagnóstico sea elaborado racionalmente, es decir, que refleje la realidad, lo cual debe consistir en el estudio de las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de la comunidad en la zona de influencia del proyecto.

Además, en esta fase, debe tenerse presente la situación interna de la institución, así como su sistema de enseñanza de aprendizaje. No debe pasar por desapercibido que el reconocimiento de las condiciones sociales y culturales de la comunidad, en el diagnóstico juega un papel importante y es determinante, a fin de que, una vez que sean precisadas las

necesidades de la capacitación en general, puedan estas necesidades sociales ser también contempladas e incluidas al formular los objetivos de los programas de capacitación.(14)

En base a estas consideraciones, procederemos a verificar si las instituciones objeto de estudio a las que se hizo referencia en el capítulo anterior han efectuado el diagnóstico de las condiciones de la población.

1.1. ACADEMIA NACIONAL DE CAPACITACION.

El programa fué diseñado a partir de propuestas informales de la comunidad de manera poco estructuradas. Las autoridades responsables de este proyecto manifestaron textualmente lo siguiente: "Se tomó en cuenta para definir el programa de capacitación a solicitud de la comunidad, hecha a través de mecanismos que se establecieron en la institución, a fin de que nos permitiera recoger la información de lo que era el interés de las personas a capacitarse. El procedimiento utilizado para obtener la información, consistió en encuestas y entrevistas practicadas a estas mismas personas. En ambos procedimientos se hacían las siguientes preguntas: En que te gustaría capacitarte? Para qué? Qué oportunidades tendrías para trabajar en el mercado? En que otra forma lo aplicarías?

Se tomaron las decisiones luego de haberse interpretado los datos a nuestro juicio sobre el sentido en que se

desarrollaría la institución. De esta manera, nos dimos cuenta que la comunidad estaba interesada en capacitarse en cursos técnicos que otras instituciones no cubren en su enseñanza y que existiendo la fuente de trabajo no se cuenta con el personal calificado para llevarlo a cabo." (Versión magneto fónica)

Lo anterior nos permite detectar que las prioridades de este proyecto fueron establecidas a partir de criterios poco rigurosos, que aunque pudieran enmarcarse dentro del esquema de un diagnóstico participativo o democrático, la informalidad del esquema (ausencia de organismo y procedimientos ad hoc) lo hace poco confiable.,

Formular los programas de capacitación de esta manera, conduce a una orientación de esfuerzos que difícilmente van a responder a las necesidades legítimas de la comunidad, o que su percepción parcial conduzca a programas mutilados y de efectos limitados, tanto en lo formativo individual como en su impacto comunitario.

El fin de toda capacitación de adultos es también dar respuestas a necesidades sociales. Se ha considerado, en el transcurso de esta reflexión, que la suma de las necesidades individuales no corresponde a las sociales; difieren una de la otra y solo son detectadas cuando se estudia en

conjunto la comunidad, es decir, cuando se analizan las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas, en forma integral. (15)

En el párrafo en que se hizo referencia al modelo utilizado como diagnóstico por la institución y en el cual fundamenta las bases para definir la tarea de capacitación, propende al problema señalado ante la poca rigurosidad con que se determinaron las necesidades de capacitación. Lo anterior nos permite inferir que este proyecto puede tener problema de coherencia externa.

1.2. ACADEMIA CENTRO TECNICO UNIVERSAL.

De acuerdo a la información entregada por los responsables de la institución, el programa para su apertura tuvo en cuenta opiniones y procedimientos aleatorios de tipo informal, que surgieron de canales poco confiables.

A igual que en el caso anterior, para detectar las condiciones y necesidades de la comunidad, se procedió por mecanismos informales.

En la entrevista pudimos detectar evidencia de un desconocimiento metodológico en la elaboración del diagnóstico, ya que no hay claridad en lo que se refiere a su diseño. Esto, unido a lo señalado en el párrafo anterior, nos permite reiterar nuestra duda sobre la confiabilidad de las necesidades determinadas. Estas solo podrán ser detectadas a través

de la realización de un diagnóstico y en base a éstas se precisa la capacitación, las cuales serán tomadas en cuenta en orden de prioridad en el momento de la selección de los objetivos del programa.

Por esta razón, el diagnóstico o sea el reconocimiento de la realidad, juega un papel importante, ya que de él depende que las metas propuestas en el programa puedan estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades existentes en la comunidad y éstas solo pueden ser observadas y precisadas, si en el estudio se ha tenido en cuenta un conjunto de factores sociales, culturales, económicos y políticos, es decir, que hay que considerar la posibilidad de que se analice en conjunto la P.E.A., nivel educativo de los adultos, morbilidad, desempleo, desocupación, renglones de la economía, estado tecnológico de los medios de producción, etc., en fin, todos aquellos factores que seleccionen las personas encomendadas para elaborar el diagnóstico, tomando en cuenta el análisis estructural de la comunidad sujeta de estudio.

En vista de que entre los factores que apoyaron el estudio de las condiciones de la comunidad para el establecimiento del programa de capacitación de esta institución no fueron los adecuados para que reflejara las necesidades reales de la comunidad urbana, ya que para formular el

programa, fue utilizado el diagnóstico realizado por la Secretaría de Agricultura y solo permitió conocer a fondo las condiciones de la población campesina y algunas necesidades de carácter general con respecto a la población urbana.

Al observar los aspectos tratados en los Capítulos I y II de este diagnóstico, se constata que se hace énfasis en el estudio y descripción de las condiciones físicas, geográficas y económicas del sector agrícola en el Departamento; en el Capítulo III se analizan los aspectos demográficos y sociales, siendo insuficiente la descripción en este Capítulo ya que no se toman en cuenta algunos factores tales como el estado de desarrollo de la industria, desempleo, etc. En si, un grupo de factores que hubieran permitido una mejor visualización de las condiciones de la población urbana, ya que esta es la zona de influencia en el proyecto. (16)

Este es un aspecto que las instituciones deben tomar en cuenta, ya que la realización de un diagnóstico es el comienzo de la preparación de un programa y de éste depende la selección adecuada de los objetivos; debe ser elaborado racionalmente, es decir, que para su formulación se tengan en cuenta las formas metodológicas y teóricas, a fin de que la realidad sea interpretada en forma sistemática, objetiva y confiable.

Lo anterior supone el disponer del recurso humano

preparado para que oriente el proceso de la planeación. Los programas que se están llevando a cabo en esta institución difícilmente responderán de manera integral a las necesidades de la comunidad por la debilidad a la que hemos hecho mención.

1.3. COMITE DE CAFETEROS DEL CLSAR Y LA GUAJIRA.

Para la realización de este programa se efectuó un diagnóstico, que como en el caso anterior fué realizado por agrónomos, lo que proporcionó que el estudio de la población campesina se orientará más al análisis de las condiciones y necesidades de la productividad del sector agropecuario, así como las necesidades tecnológicas y agrícolas y el reconocimiento del campesino en su medio social y cultural no fué significativo en este estudio.

El diagnóstico se orientó más hacia los aspectos de producción agrícola, tales como aspectos físicos, económicos y en éstos el factor tierra, sub-sectores agrícola y ganadero, etc., y para el conocimiento de las condiciones culturales y sociales del campesino solamente fueron tratados en forma general, los aspectos de orden demográficos, estado migratorio, y educación. Esto último, no permite determinar con claridad las necesidades sociales del campesino. (17)

Este diagnóstico pierde racionalidad en la medida en que

el sub-sistema desconoció el tratamiento de algunos aspectos de la realidad.

Esto podría explicarse, en parte, debido a que la institución dejó de lado la participación de profesionales de aquellos campos que hubieran permitido analizar las condiciones desde el punto de vista multidisciplinario y así evitar que el programa tienda a satisfacer necesidades parciales dejando intactas otras que hacen parte de la realidad.

El estudio de las condiciones sociales, culturales y económicas, no solo sirven para detectar sus necesidades y luego implantar los cursos, ya sea de nutrición, educación, etc., como en el caso de esta institución, sino también para elegir y adecuar el trabajo de tal manera que permita modificar o transformar sus propias condiciones. El diagnóstico debe prever todas estas condiciones, de tal manera, que sirva de referencia para el futuro trabajo y para que al proponerse los objetivos puedan ser contempladas las necesidades prioritariamente. (18)

1.4. INSTITUTO DE CAPACITACION DE ADULTOS "ROSITA DAVILA DE CULLLO".

El diagnóstico realizado en esta institución, se llevó a cabo siete años después de haberse puesto los programas al servicio de la comunidad.

El diagnóstico partió del estudio de los ex-alumnos, de las condiciones internas de la institución, tomándose en cuenta la situación económica y social, aún cuando esta última su análisis no fué relevante, ya que no se tomaron en cuenta para el estudio factores que permitieran visualizar la participación de la familia en el sistema educativo, auto capacitación, participación comunitaria, organización de la comunidad en que habita el alumno, etc., y al mismo tiempo, significativos al modelo de capacitación integral establecido por la institución para determinar si las metas precisadas han sido alcanzadas a través de la capacitación.

Las condiciones detectadas en este estudio fueron: necesidad de definir la población a que se dirige el programa; cubrir otras necesidades de capacitación, especialmente en el campo técnico dirigido al sector masculino; necesidad de capacitación técnica y pedagógica del recurso humano del instituto; y por último, elevar la educación general del adulto que participa en el programa.

Se puede decir que el diagnóstico se dedicó más al estudio de la realidad económica de los ex-alumnos, así como a la de la población en general y de las condiciones internas del instituto, y menos al tratamiento para el reconocimiento de las condiciones sociales, aún cuando de ante mano

se sabe que lo económica y lo social deben ser estudiados interdisciplinariamente, ya que presentan causas comunes; aún así, hizo falta que se explicitara en el diagnóstico las condiciones y necesidades de cada una de ellas. Debido a ésto, esta institución ha querido satisfacer necesidades aparentemente de tipo económico a través de acciones de capacitación técnica y es posible que estas necesidades tengan sus raíces en lo cultural y social. Lo anterior debilita la racionalidad del diagnóstico y nos obliga a señalar la necesidad de precisarlo en este aspecto.

2. Análisis de los Objetivos.

En esta ocasión, el propósito está orientado a definir las funciones que desempeñan los objetivos en el proceso de la planeación y analizar la manera como se han venido estableciendo en los programas de educación para adultos en estudio.

Lo que nos permite formular los objetivos en un programa, son las necesidades educativas detectadas en el diagnóstico, es decir, los objetivos son las mismas necesidades de la población traducidas en propósitos o metas.

Si los objetivos deben responder a la suma de las necesidades priorizadas de la población, no es conveniente que los programas de capacitación de adultos, se limiten a objetivos orientados a satisfacer necesidades exclusivamente individuales y económicas.

Los programas deben responder a finalidades educativas, lo que hace necesario que se integren además de los objetivos anteriormente mencionados otros que estén dirigidos a dar respuestas a las necesidades sociales y culturales de la población donde tiene su radio de acción el proyecto. Entendidas estas necesidades sociales como aquellas limitaciones ya sean de orden educativo, vivienda, salubridad, etc., que impiden al hombre o a un grupo de personas desarrollar o

mejorar sus facultades físicas, morales e intelectuales, para participar en el reconocimiento de sus propias condiciones y de la sociedad, ya sea para transformarla o modificarla.

Por otra parte, hay que tener presente, que al seleccionar los objetivos deben ser compatibles entre sí, entre el diagnóstico y los medios. Esto quiere decir, que al formularse los objetivos que impliquen una acción participativa en el proceso de capacitación, no deben existir otros que conduzcan a un trabajo coercitivo.

Considerando que toda institución de capacitación de adultos debe explicitar los objetivos de los programas para que puedan ser incorporados en todas las acciones de capacitación, a continuación se presenta el análisis de las cuatro instituciones con respecto a los objetivos propuestos en sus programas:

2.1. ACADEMIA NACIONAL DE CAPACITACION.

En esta institución el programa de capacitación define como objetivos "capacitar técnicamente al adulto" y un segundo objetivo "despertar el interés por la economía doméstica y la independencia de la mujer".

En los objetivos seleccionados se tomó en cuenta la necesidad de responder a la formación técnica del adulto. Esto implica que su aprendizaje está condicionado en el manejo

de la técnica y su fuente de trabajo pre-determinada por la demanda del mercado. Se desconocieron los objetivos dirigidos al mejoramiento o cambio de las condiciones sociales y culturales.

Un programa de capacitación contemplará las necesidades de la población en las medidas que el diagnóstico proporcione la información adecuada y se debe recordar, que en este programa los objetivos han surgido de la solicitud hecha de manera informal por la comunidad y como consecuencia solo se traducen de manera parcial sus necesidades técnicas y económicas, ya que las condiciones y necesidades sociales y culturales de la comunidad no fueron detectadas, lo que sugiere la urgente revisión de los criterios en que se han venido estableciendo las actuales prioridades contempladas en este programa.

2.2. CENTRO TECNICO UNIVERSAL.

La institución no ha hecho explícito los objetivos del programa general. En vez de esto, señaló los objetivos establecidos en los diferentes programas de instrucción, lo que nos permite inferir dos situaciones. Una, que en la institución se definieron objetivos de instrucción sin un marco de referencia y otra, es que los responsables desconocen las funciones y formas metodológicas para elaborar los programas.

Esto demuestra que la institución carece de un programa general que sistematice el conjunto de sus acciones. No se han formalizado los objetivos generales lo que ha impedido que la institución dirija todas sus actividades a un fin común y que el proceso de instrucción se esté considerando independiente del resto de las demás actividades, así como, capacitación docente, administración, etc.

Cuando se observa la definición de los objetivos de instrucción, nos damos cuenta que algunos están dirigidos al cambio y modificaciones económicas y sociales del adulto y otros contemplan la necesidad de responder a un aprendizaje mecánico, carente de toda oportunidad de reflexión.

Esto nos permite deducir que no se establece relación en el sistema interno de la institución y esto se puede notar en el caso del curso de nutrición donde se ha definido como objetivo "capacitar a la mujer facilitando los conocimientos teóricos y prácticos de nutrición que permitan el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales", mientras que en el curso de diseño textil, el objetivo es "proporcionar destreza en el manejo de la técnica del dibujo publicitario."

Estas contradicciones solo son posibles de detectar y controlar cuando las instituciones poseen una programación y unos objetivos generales que sirvan de referencia a todas

las actividades a desarrollar.

Debido a la ausencia de objetivos explícitos que permitan el logro de la coherencia externa se añade una debilidad de coherencia interna establecida en los objetivos de instrucción. Por lo tanto, es preciso, que se tenga en cuenta en este programa, la necesidad de establecer congruencia entre el entorno y el sistema interno, entre su capacitación y las necesidades de los participantes y de la comunidad.

2.3. COMITE DE CAFETEROS DEL CESAR Y LA GUAJIRA.

Al igual que la institución anterior, no se formularon objetivos generales del programa de capacitación. Se tomó en cuenta el diagnóstico, pero éste fué utilizado solamente para definir los objetivos de los programas de instrucción.

Ante esta actitud de los responsables en la planificación de las actividades de capacitación, se debe reiterar que el diagnóstico permite formular los objetivos del programa general y una vez definidos éstos, se procede a formular los objetivos del proceso de enseñanza aprendizaje.

Es importante que en la programación general se contemplen objetivos tendientes a satisfacer las necesidades del sistema interno de la institución, así como otros que se dirijan a establecer la relación entre el sistema de capacitación y los demás sistemas y sub-sistemas.

Esta relación difícilmente se logra cuando los objetivos de los cursos son elaborados en forma aislada como en el caso de esta institución.

No se puede pensar que las únicas actividades de formulación de programas de capacitación sean las referentes a los diseños y programaciones curriculares. Es necesario, que además de las anteriores, se considere la capacitación del instructor y del instructor y docente, el trabajo de los asesores, del personal administrativo, del medio social, etc., para que se coordinen a fin de poder alcanzar los objetivos trazados en un programa general.

El proceso de capacitación debe ser un conjunto de acciones coherentes y solo es posible cuando los objetivos del programa general han surgido del diagnóstico. Desconocerlos o no hacerlos explícitos, como sucedió en esta institución, conduce a que los capacitadores y educadores no puedan ejecutar las acciones de capacitación coordinadamente.

Aún cuando no es el propósito analizar los objetivos de la instrucción, se aprovecha la oportunidad para mencionar que en este programa se pudo observar que la precisión de los objetivos de instrucción es adecuada, lo que permite la selección de las actividades y la construcción de instrumentos de evaluación, mientras que el programa anterior, los

objetivos de instrucción no permiten ser operacionalizados, lo que ocasiona ambigüedad y confusión al seleccionar los medios, los contenidos y actividades a tratar. (19)

Las condiciones que hay que tomar en cuenta para elaborar y ejecutar programas en los diferentes niveles son las mismas de un programa general.

2.4. Instituto de Capacitación de Adultos "Rosita Dávila de Cuello".

Esta institución realiza las acciones de capacitación de adultos en el sector urbano y sector rural.

Para el programa del sector urbano se ha definido por objetivo "capacitar integralmente al adulto proporcionando el aprendizaje de un oficio o profesión que permita, a través de éste, la modificación o cambio de sus condiciones económicas y sociales."

Para el programa del sector rural los objetivos son:
"Capacitar para el trabajo al campesino a través del aprovechamiento de los recursos naturales."

Establecer y organizar formas de trabajo asociadas con los participantes de la comunidad rural:

Contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales y culturales del núcleo familiar."

Se tiene que aclarar que en estos momentos solo se hará el análisis de los objetivos del programa en el sector urbano, ya que el programa del sector rural fué implantado en Septiembre de 1983 y no existen datos suficientes, y al mismo tiempo, en esta fase se encuentran en el proceso de la operacionalizar los objetivos y selección de actividades que se ejecutarán en la zona de influencia.

Los objetivos que se han establecido para el programa urbano contemplan las necesidades económicas y sociales y están claramente determinados en el programa, pero existe la dificultad de la selección de las medidas políticas, así como de las actividades y la capacitación del recurso humano que no fueron identificadas con el debido rigor para que se pudieran formular objetivos sobre éstas.

Además, las estrategias, las medidas políticas y las actividades que se tomaron en cuenta para operacionalizar las acciones de capacitación, no se encuentran elaboradas en un programa global. Esto trae como consecuencia dificultades en la coordinación de los objetivos del programa y los objetivos de los programas curriculares.

Aun cuando se contempla un conjunto de actividades de capacitación que han permitido establecer la interdependencia entre el programa y el entorno social, estos objetivos no se han hecho explícitos a fin de que el recurso humano tome conciencia en su participación.

De igual manera, se puede observar con las actividades de capacitación del docente e instructor, desarrollada en el instituto, que tienen como propósito operar los cambios en el trabajo y la vida personal del docente. Sin embargo, se observa como al operacionalizar la instrucción, desvincula

totalmente la teoría de la práctica, trayendo como consecuencia una instrucción completamente técnica, demasiado práctica e imitativa y carente de conocimientos que permitan elevar el nivel cultural del participante y aun del mismo instructor. Se dice que esta situación tiene sus raíces en lo cultural, esto exige de una reflexión e investigación más a fondo para proponer objetivos y acciones posteriores que conduzcan al cambio.

3. Conceptualización y Ejecución de los Programas de Capacitación de Adultos.

Decíamos en el transcurso de este trabajo, que la viabilidad de todo programa depende de su conceptualización técnica (es decir, que el plan haya sido elaborado racionalmente) y de su ejecución.

Para que la ejecución de un programa pueda lograr los cambios propuestos en la sociedad, es indispensable que se legisle sobre el programa, o sea, que se convierta en ley o norma nacional, departamental o institucional y el recurso humano de su ejecución lo haya comprendido y aceptado como programa. Solamente así, puede ser comprendido y asimilado por la sociedad. Todo programa debe ser formalizado por una decisión política, una participación burocrática y una aceptación social.

Tomando en cuenta esta fundamentación, se analizará la realidad de los programas de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar.

Al referirnos a la conceptualización y ejecución de los programas de capacitación de las cuatro instituciones que vienen siendo objeto de estudio, se describirán y analizarán las condiciones del instituto "Rosita Dávila de Cuello" y con respecto a las otras tres instituciones solamente se mencionarán en forma general, ya que por falta de datos e informaciones es imposible entrar en un análisis de su situación.

Las cuatro instituciones no presentan la conceptualización de un programa que totalice o englobe las acciones de capacitación. Algunas de estas instituciones como el caso del instituto "Rosita Dávila de Cuello" y el "Comité de Cafeteros", que presentan una forma más organizada de trabajo y que disponen de diagnósticos y de objetivos del programa. Aún así, se observa que las actividades no se están desarrollando en forma con⁺cadena⁺da. Los programas se elaboran y realizan fraccionadamente. * ' .

Este fraccionamiento es una de las causas que impide al programa que puedan responderse a los fines u objetivos propuestos.

El programa, a pesar de haberse legislado mediante una ordenanza departamental y decretos que reglamentan el funcionamiento y al establecerse la política de capacitación para este programa, no se tuvo en cuenta formular por parte del instituto, un programa global donde contemplara los objetivos, estrategias y medidas políticas, a fin de que se pudiera permitir su aplicación y continuidad de los principios establecidos, al operacionalizarse las actividades por parte de la burocracia.

Otra causa es que la ordenanza y los decretos no surgieron de las necesidades del recurso humano del proyecto, sino de los directivos así como su participación en la elaboración. Por lo tanto, ha impedido que se pueda comprender y aceptar la ordenanza y los decretos como algo más que garantiza una estabilidad y un beneficio económico de la burocracia, sino como aquello que sirve de partida para organizar, regular y enmarcar el trabajo de capacitación de adultos en un contexto más amplio y efectivo.

En las instituciones "Academia Nacional de Capacitación" y "Academia Técnica Universal", la situación es diferente y aún más crítica, ya que no se contempla el diagnóstico así como los objetivos que deben establecer el programa no se ha hecho explícito.

Se observa que las actividades que toman parte en el proceso de la capacitación no son programadas ni siquiera aisladamente, a excepción de los planes de estudio que corresponden a la instrucción, lo que quiere decir, que éstas instituciones toman en cuenta como actividad de capacitación a la mera instrucción de los participantes en los cursos.

De aquí que se niega toda posibilidad de haberse legislado sobre un plan que no existe y la participación conciente de la burocracia en la ejecución de los programas curriculares.

En estas instituciones el problema **el hacer que el** programa de capacitación sea congruente con las necesidades de los participantes y de la comunidad.

En el caso del instituto "Rosita Dávila de Cuello", el problema radica en que se haga viable el proceso de capacitación, a fin de que los objetivos del programa puedan ser logrados.

Se percibe que una de las causas que ha influido para que los programas de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar, no respondan a las necesidades efectivas de la población y de la región, se debe a la ausencia de planificar las acciones de capacitación de adultos para encauzarlas a un fin común.

Esto mismo que se refleja a nivel institucional se da a nivel departamental, donde no se contempla una política

educativa en el campo de la educación de adultos, trazada por la Secretaría de Educación que establezcan lineamientos que orienten a las instituciones.

Es necesario, también, que la Secretaría de Educación por intermedio de la oficina coordinadora de educación de adultos structure su trabajo planificando acciones significativas para que sirvan de orientación y ayuda a las instituciones que realizan su trabajo en el campo de la educación a fin de adecuar y mejorar los servicios de capacitación para que los programas puedan responder a las necesidades de la población y la región.

Por lo tanto, no puede ser concebida la planificación como un simple acto de sistematizar y ordenar el proceso de instrucción o aquella planeación que se limita a la preparación de algunas de las actividades de capacitación, sino la planeación que se "convierte en un proceso dinámico, de múltiples fases y dimensiones, que se lleva a cabo en varios niveles de organización y que se convierten en diversos ciclos de retro alimentación, relacionados unos con otros ..." (20) Esto significa que los programas implantados por la oficina coordinadora de educación de adultos, debe establecer una relación con los programas conceptualizados por las distintas instituciones y éste, con los programas curriculares.

En el Departamento del Cesar, se carece de un programa general que fije políticas y acciones de capacitación de adulto a nivel departamental. Esto ha conducido que tanto las instituciones del sector privado como del sector oficial no tomen en cuenta una política educativa y sus esfuerzos pueden o no estar encaminados a satisfacer las necesidades prioritarias de capacitación, pero en todo caso la capacitación de adultos se encuentra a iniciativa de las instituciones que la realizan.

CONCLUSIONES

Este es un trabajo preliminar donde se han enmarcado los lineamientos de los programas de capacitación de adultos, sustentado en una concepción filosófica que percibe al adulto en su forma integral capaz de modificar y transformar sus propias condiciones económicas y sociales; y bajo un enfoque teórico de planeamiento educativo que concibe a la educación y al proceso de capacitación de adultos como un sistema abierto y en interacción con su entorno social.

Esta fundamentación, que se toma como base para evaluar la realidad de los cuatro programas de capacitación de adultos en el Departamento del Cesar, nos permite hacer los siguientes señalamientos.

En términos generales, las instituciones que fueron objeto de investigación en sus programas, los diagnósticos que realizaron para detectar las necesidades de la población carcarieron de racionalidad, debido a que no se reflejó en ellos el tratamiento de las condiciones sociales y culturales de la población estudiada.

Se pudo constatar, también, que en dos de las instituciones para detectar las necesidades de capacitación, reemplazaron el diagnóstico que debía ser elaborado técnica y metodológicamente por procedimientos informarles poco fidedignos para precisar los objetivos de capacitación.

Estas dos situaciones, donde el diagnóstico careció de racionalidad y la utilización de procedimientos informales, es una de las causas para que los programas de capacitación de adultos, en el Departamento del Cesar, estén respondiendo solamente a necesidades de tipo económico.

Los objetivos de los programas, en su mayoría, demostraron estar precisados en un trabajo técnico, lo que impide que se pueda estar respondiendo a una formación integral del adulto. Las instituciones que no tuvieron explícitos sus objetivos generales, ha conducido a éstas, a no contar con un marco de referencia para elaborar los objetivos de instrucción y al mismo tiempo las acciones de capacitación no se estén desarrollando coordinadamente.

Estas mismas instituciones confunden los objetivos del programa general de capacitación con los objetivos de los programas de instrucción, lo que nos permite deducir, que existe un desconocimiento metodológico del proceso de planeamiento en las acciones de capacitación.

Las cuatro instituciones, a pesar de que dos de ellas tomaron en cuenta aspectos de la planeación educativa, no han elaborado un programa general con el debido rigor y han planificado aisladamente sus actividades ocasionando como consecuencia la poca probabilidad de que se establezcan en sus programas una interrelación efectiva entre el sistema.

interno y externo.

Se constata además, que debido a la ausencia de formular un plan, tanto a nivel departamental (Secretaría de Educación) como a nivel institucional, puede ser una de las causas para que los programas de capacitación que se están ejecutando no sean congruentes con las necesidades del adulto y de la región, así como también, la necesidad de explicitar los lineamientos de una política de desarrollo por parte del gobierno departamental, para que las instituciones puedan insertar esta política en sus programas y se esfuercen por vincularse a la propuesta de desarrollo trazada por el Departamento.

También se percibe la necesidad de que la oficina coordinadora de educación de adultos del Departamento, encause su trabajo a la orientación y asesoramiento pedagógico y técnico de los programas a los representantes de estas instituciones, a fin de que dichos programas puedan responder a las necesidades del adulto.

NOTAS

- (1) Chaparro Pelassi, Félix. "El Currículo en la Educación de Adultos". México, D.F. Pág. 206.
- (2) Freire, Paulo. "Pedagogía del Oprimido". Ed. Siglo XXI. México, 1979. PP.226.
- (3) Manacorda/Suchodolsky. "La Crisis de la Educación". Ed. Cultura Popular. México, 1979. PP.96.
- (4) Chapa Hernández, María E. "Categorías de Aprendizaje en el Adulto". México, D.F., 1981. Pág.20
- (5) Miner, Jerry. "Relación entre el Planeamiento Educativo y el Económico en Teoría y Práctica del Planeamiento Educativo". Ed. Estrada. Argentina, 1971. Pág.99.
- (6) Ibid., pág. 101.
- (7) Ibid., pág. 98.
- (8) Ibid., pág. 83.
- (9) Muñoz Izquierdo, Carlos. "Planeación Escolar". Ed. CEE. Pág. 39.
- (10) UNESCO. "Informe Final de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación". París, 1978.
- (11) Ibid., pág. 51.
- (12) Castrejón Díez, Jaime. "Planeación y Modelo Universitario I". Ed. Anuis. 1975. Pág. 52.
- (13) Muñoz Izquierdo, Carlos., op.cit. PP.42.
- (14) Ibid., pág. 41.
- (15) Parnos, Herbert S. "La Integración de los Recursos Humanos y el Planeamiento Educativo". Unión Panamericana. Wash. 1965. Pág. 24.
- (16) URPA. "Realidad Socio-Económica Investigación Prospectiva." Departamento del Cesar, Colombia, 1970.

- (17) Ibid., PP.6
- (18) Jaguaribe, Helio. "Desarrollo Económico y Político". Ed. FCE. Pág. 26. 1967.
- (19) Bloom, Benjamin. "Taxonomía de los Objetivos de la Educación". Ed. El Alamo. Buenos Aires, 1971.
- (20) Castrejón, Jaime. *op.cit.* Pág. 52.

BIBLIOGRAFIA

Freire, Paulo. Pedagogía del Oprimido. Ed. Siglo XXI.
México, 1979

Manacorda/Suchodolsky. La Crisis de la Educación.
Ed. Cultura Popular. México, 1979.

Chaparro Pelassi, Félix. El Currículo en la Educación de
Adultos. México.

Miner, Jessy. Relaciones entre el Planeamiento Educativo
y la Economía en Teoría y Práctica del Planeamiento Educativo.
Ed. Strada. Argentina, 1971.

Muñoz Izquierdo, Carlos. La Planeación Escolar. Ed. CEE.

U.N.E.S.C.O., et. al. Aspectos Sociales y Económicos de
Planeamiento de la Educación. París, 1965

Castrejón Díez, Jaime. Planeación y Modelo Universitario I.
Ed. Anuis. 1975.

U.N.E.S.C.O. El Deber de la Educación. UNESCO, Septiembre.

Jaguaribe, Helio. Desarrollo Económico y Político. Ed. FCE

Díaz de Gossio, Roger. Algunos Aspectos Cualitativos de la
Planeación Educativa.

Higgins, R. Desarrollo Económico. Capítulo XIX.

Bloom, Benjamin. Taxonomía de los Objetivos de la Educación.
Ed. El Ateneo. Buenos Aires, 1971.

Crefal. O.E.A. Curso de Maestría en Educación de Adultos.
Volumen II. Pátzcuaro, Michoacán. México, 1978.

Broccoli, A. Antonio Gramsci. Ed. Nueva Imagen.

Durkheim, E. Educación y Sociología. Ed. Península.

Schiefelbein, Ernesto. Teoría, Técnicas, Procesos y Casos en el Planeamiento de la Educación. Ed. El Ateneo.
Buenos Aires, 1974. (Colección de Biblioteca, Nuevas Orientaciones a la Educación)

Marzolla, María Elena, et.al. Aportación a la Didáctica de la Enseñanza Superior. Enepi, U.N.A.M.

CUESTIONARIO PARA INSTITUCIONES QUE REALIZAN PROGRAMAS DE EDUCACION DE ADULTOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR.

Nombre de la Institución _____

Nombre de la persona que llena la encuesta _____

1. Qué Programas desarrollan dentro de la Educación de adultos, en la Institución que usted dirige:

a. De carácter técnico

- Mecánica
- Electricidad
- Refrigeración
- Ebanistería
- Carpintería
- Comerciales
- Otros (Cuáles)

b. Educación para el hogar

- Repostería
- Culinaria-Nutrición
- Modistería-Sastrería
- Tejidos
- Bordados
- Cerámica
- Educación Sexual
- Promoción de la Mujer
- Otros (Cuáles)

c. Superación Profesional:

- Alfabetización
- Educación Primaria
- Educación Secundaria
- Educación Comercial

d. Capacitación y Organizaciones Sociales y Culturales.

- Sindicalismo
- Cooperativismo
- Asentamientos Campesinos
- Desarrollo Comunal y Promoción Social

2. Señale los objetivos educacionales principales de la Institución que usted dirige:

Programa (1)

Objetivos

Programa (2)

Programa (3)

Programa (4)

3. Número de personas que son atendidas por los Programas en un año

4. Número de personas que deberían atender, para llenar las necesidades:

en un año _____

5. Número de personas con que cuenta la Institución para el trabajo de Educación de Adultos:

- _____ Número
_____ Personal calificado para Educación de Adultos (EDA)
_____ Personal no calificado para Educación de Adultos (EDA)
_____ Personal que deberían tener para el desarrollo de todos los Programas de la Educación de Adultos (EDA)

(+) Personal calificado: Personas que hayan recibido Cursos Específicos de la Educación de Adultos (EDA), o Personas con experiencia en el trabajo de Educación de Adultos (EDA).

6. Señale con una X el nivel en que opera el Programa:

- () Local exclusivamente
() Regional
() Nacional
() Internacional

7. Indique con X el tipo de sectores a los cuales se dirigen los Programas de su Organización:

- () Rurales () Otros Sectores (Especifique cuáles)
() Urbanos
() Rural - Urbano . / .

3. Existen diversas Instituciones en el Departamento que realizan Educación de Adultos, las cuales se enumeran a continuación:

Señale las que tienen Programas coordinados con la Institución que usted dirige:

1. _____ Centro de Desarrollo Vecinal "CDV"
2. _____ Centro de Educación Media y Comercial
"CEDECOM"
3. _____ Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA"
4. _____ Instituto de Crédito Territorial "INSCREDIAL"
(Trabajo Social)
5. _____ Academia Nacional
6. _____ Comité de Cafeteros (División Técnica)
7. _____ Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero
8. _____ Servicio de Salud del Cesar "SERVISALUD"
(Trabajo Social)
9. _____ Cruz Roja Colombiana
10. _____ Instituto de Seguros Sociales "ISS"
11. _____ Academia Universo
12. _____ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
"ICBF"
13. _____ Pro-Familia
14. _____ Secretaria de Educación y Cultura (Coordinación de Educación de Adultos)
15. _____ Caja de Compensación Familiar de Fenalco
"COMFENALCO"

- 16. _____ Escuela de Artes "TELECOM"
 - 17. _____ Fondo Educativo Regional "FER"
 - 18. _____ Compañía Colombiana de Alimentos Lácteos
"CICOLAC" (Sindicato)
 - 19. _____ Academia (Modistería - Artesanía)
 - 20. _____ Instituto de Capacitación para Adultos "ROSITA
DAVILA DE CUELLO"
 - 21. _____ Otros (Cuáles)
-

9. Anote aquellas Instituciones, entre las 20 que se incluyeron anteriormente, que coinciden en algunos Programas con los que usted dirige:

INSTITUCION	EN QUE PROGRAMA	EN QUE ASPECTOS COINCIDEN
-------------	-----------------	------------------------------

10. Indíquese a través de qué medios o materiales se desarrollan principalmente los Programas en la Institución?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Radio | <input type="checkbox"/> Boletines |
| <input type="checkbox"/> Periódico | <input type="checkbox"/> Cartillas |
| <input type="checkbox"/> Libros Complementarios | <input type="checkbox"/> Textos Didácticos |
| <input type="checkbox"/> Folletos | <input type="checkbox"/> Afiches o Carteles |
| <input type="checkbox"/> Discos | <input type="checkbox"/> Cursos para Promotores |
| <input type="checkbox"/> Cassettes | <input type="checkbox"/> Enseñanza Directa |
| <input type="checkbox"/> Televisión | <input type="checkbox"/> Otros elementos o materiales |
| <input type="checkbox"/> Películas | <input type="checkbox"/> Cursos |
| <input type="checkbox"/> Correspondencia | |
-
-

11. Recursos económicos con que cuenta la Institución:

Presupuesto del Gobierno: _____

Donaciones: _____

Otros (Cuáles): _____

12. Procedencia de los recursos:

Gobierno: _____

Instituciones Privadas: _____

Otras (Cuáles) _____

13. Se está preparando en alguna forma al personal que labora en la Institución?

SI _____ NO _____

Si contesta afirmativamente señale algunas de las formas:

14. Existe algún Convenio de la Institución con algún Centro Educativo para la preparación de sus empleados?

SI _____ NO _____

Si contesta afirmativamente, anote con cuál Centro

15. En caso de no existir un Convenio, estarían interesados en Cursos que ofrecen las Instituciones (Universidades u otras) o participar en Convenios de preparación de su personal?

SI _____ NO _____

Señale las áreas prioritarias de capacitación del personal que trabaja en esa Institución en el campo de Educación de Adultos en las que ustedes estarían interesados.

_____ Agricultura

_____ Programación de Desarrollo Rural

_____ Industria

_____ Metodología

_____ Artesanía

_____ Currículo

- _____ Educación Familiar
 - _____ Cooperativismo
 - _____ Comercio
 - _____ Textos para Adultos
 - _____ Arte
 - _____ Enseñanza a Distancia
 - _____ Otros (especifique cuáles)
-

16. Publicaciones que edita la Institución:

- _____ Boletines
- _____ Revistas
- _____ Folletos
- _____ Periódico
- _____ Otros (especifique) _____

17. Periodicidad con que hace las publicaciones:

- _____ Ocasional
- _____ Semanal
- _____ Mensual
- _____ Anual
- _____ Otros (especifique) _____

NOTA : Si alguna de las preguntas necesita más espacio, puede agregarse hojas adicionales.

18. Al diseñar las programaciones y ejecutar la instrucción, cuáles son las formas de trabajo para tener en cuenta las necesidades individuales y colectivas de los beneficiarios. Enumérelas.

19. Los Programas de los Cursos incluyen:

a. Contenidos técnicos o específicos de cada curso:

SI _____ NO _____

b. Otros. Cuáles?

20. Conteste en forma afirmativa o negativa, si al diseñar y desarrollar la programación de los cursos se tienen en cuenta los aspectos de orden Psicológico, Pedagógico y Social.

Cite un caso práctico donde se apliquen.

21. Numero en orden de prioridad los aspectos tenidos en cuenta al abrir estos cursos y programas:

De acuerdo al diagnóstico:

De acuerdo a la solicitud de la comunidad:

Por las necesidades de la población

Por los objetivos de sustitución (filosofía)

Por suposición

22. Qué factores de tipo económico, social y político fueron determinante en la decisión de la apertura de los Cursos. Escribalos.

23. Escriba los criterios que tiene en cuenta la Institución para el diseño de Programas o Cursos.

Las fases
del proceso
de planificación
educativa.

Los primeros estudios sobre la planificación escolar sólo se refirieron a las fases por las que debe atravesar el proceso de planeamiento desde un punto de vista estrictamente operativo. En cambio, algunos de los que se han hecho recientemente, agregan una nueva acepción de las etapas del planeamiento escolar, ya que consideran el grado de madurez o de perfeccionamiento alcanzado por los distintos planes que han sido elaborados. Esto no quiere decir, por supuesto, que la segunda acepción sea excluyente de la primera, pues cada una de ellas corresponde a un enfoque distinto. Mientras el primer enfoque se refiere propiamente a la elaboración de los programas, el segundo resulta de la evaluación de los mismos.

El que los programas educativos sean el producto de un proceso continuo y sistemático --como se señaló en el

En estas definidas son metas de desarrollo que se integran como en los recursos humanos. Esta integración se logra en un plan de planificación educativa que se integra en un plan general.

1. Planificación general.

2. Planificación de desarrollo económico.

3. Planificación de desarrollo social.

4. Planificación de desarrollo cultural.

Como los expertos han hecho formulaciones de estas etapas —y las describen con mayores o menores detalles— ha considerado conveniente presentar a continuación enumeraciones de dichas fases, con el objeto de estar en condiciones de obtener después un enunciado sintético de las mismas.

Philip H. Coombs¹ señala las 4 etapas básicas siguientes:

1. Desarrollar un claro análisis y apreciación del sistema educativo existente, como punto de partida de la planeación de su futuro desarrollo.

2. Definir los objetivos y metas que parezcan apropiadas para los 10 años siguientes.

3. Determinar los recursos económicos y los cambios internos que se requieran para alcanzar dichas metas.

4. Determinar si los mecanismos y procesos institucionales y políticos son adecuados para la planeación escolar y

es el que se debe considerar. Además, el programa de desarrollo de la educación debe realizarse antes de formular el plan de desarrollo. El cuadro 5 muestra los primeros tres pasos señalados en el cuadro 5.

El cuadro 5 muestra los primeros tres pasos señalados en el cuadro 5. El cuadro 5 muestra los primeros tres pasos señalados en el cuadro 5. El cuadro 5 muestra los primeros tres pasos señalados en el cuadro 5.

2. Fase de investigación en la que se emprenden los estudios científicos necesarios para proveer los fundamentos sobre los cuales será elaborado el plan. Estos estudios deben tener como propósito la determinación de las prioridades que se derivan de la confrontación del desarrollo educativo de un amplio contexto del desarrollo económico y de la modernización social. Como resultados concretos, dichas investigaciones definirán el tipo de educación que va a ser requerido en el futuro, las vías alternativas por las que se pueden satisfacer estos requerimientos, los costos de las diversas alternativas y las formas en que tales costos podrán ser financiados.

3. Fase consultativa con los órganos apropiados para ello.

4. Fase en que se adoptan las decisiones pertinentes.

5. Fase de instrumentación del plan, en la que se ejecutan las decisiones tomadas durante la etapa anterior.

6. Fase de evaluación.

Roger Grégoire,² por su parte, enumera las etapas de planeamiento escolar en la siguiente forma:

tores que deben ejecutar la planeación (referidos en el tercer paso) permiten determinar los objetivos de la planificación a través de la definición de las necesidades educativas del país (aspecto fundamental del segundo paso). Esta fase de la planeación será el objeto del capítulo siguiente que se iniciará después de señalar las etapas en que pueden encontrarse los programas educativos de acuerdo con la segunda acepción de dichas fases, es decir, en función de su madurez o perfeccionamiento.

Esta segunda acepción aparece en un trabajo presentado por Máximo Halty Carrere ante el Seminario organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación sobre "Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación en América Latina".⁴

En su esquema, basado en el examen de la planificación educativa que se ha hecho en esta región, dicho autor señala las 5 etapas siguientes en que se pueden encontrar los programas educativos de los distintos países:

Philip H. Coombs,⁵ al comentar este planteamiento de Halty Carrere, hace el intento de expresar las etapas de la planificación, consideradas desde el mismo punto de vista, con la misma terminología que algunos economistas emplean para describir las fases del desarrollo económico. Dice Coombs al respecto, que "por ahora sólo podemos percibir vagamente la forma que han de tener esas etapas, pero es obvio que incluirán una etapa previa al despegue, una etapa de despegue y una serie de etapas subsiguientes que se caracterizarán por ir cubriendo gradualmente una parte cada vez mayor del sistema educativo, una mayor integración en el planeamiento económico y social y una creciente eficacia del planeamiento mismo".

Coombs define la etapa de despegue como el momento en que un plan de educación comienza realmente a dar resultados; es decir, cuando ha sido aprobado por las autoridades pertinentes, se han asignado los fondos necesarios para ponerlo en práctica y se ha iniciado su aplicación. Más allá

Capítulo anterior— implica, como es evidente, que son resultados de una secuencia de acciones encaminadas hacia un fin específico. Estas acciones son precisamente las fases de planificación en su sentido operativo.

Como los expertos han hecho formulaciones de estas etapas —y las describen con mayores o menores detalles— se ha considerado conveniente presentar a continuación tres enumeraciones de dichas fases, con el objeto de estar en condiciones de obtener después un enunciado sintético de las mismas.

Philip H. Coombs¹ señala las 4 etapas básicas siguientes:

1ª Desarrollar un claro análisis y apreciación del sistema educativo existente, como punto de partida de la planeación de su futuro desarrollo.

2ª Definir los objetivos y metas que parezcan apropiadas para los 10 años siguientes.

3ª Determinar los recursos económicos y los cambios internos que se requieran para alcanzar dichas metas.

4ª Determinar si los mecanismos y procesos institucionales y políticos son adecuados para la planeación escolar y tomar decisiones para movilizar los recursos educativos y para ejecutar los planes una vez que aquellos mecanismos y procesos sean adecuados a éstos.

Según Guy Benveniste,² la planificación consta de las 6 fases siguientes:

1ª Fase pre-planificativa durante la cual se hacen los esfuerzos necesarios para discernir cuáles son los problemas que deben resolverse antes de emprender la planificación y de qué tipo son las instituciones que se necesitan para permitir que dicha planificación sea efectiva.

2ª Fase de investigación en la que se comprenden los estudios científicos necesarios para proveer los fundamentos sobre los cuales será elaborado el plan. Estos estudios deben tener como propósito la determinación de las prioridades que se derivan de la confrontación del desarrollo educativo dentro de un amplio contexto del desarrollo económico y de la modernización social. Como resultados concretos, dichas investigaciones definirán el tipo de educación que va a ser requerido en el futuro, las vías alternativas por las que se pueden satisfacer estos requerimientos, los costos de las diversas alternativas y las formas en que tales costos podrán ser financiados.

3ª Fase consultativa con los órganos apropiados para ello.

4ª Fase en que se adoptan las decisiones pertinentes.

5ª Fase de instrumentación del plan, en la que se ejecutan las decisiones tomadas durante la etapa anterior, y

6ª Fase de evaluación.

Roger Grégoire,³ por su parte, enumera las etapas del planeamiento escolar en la siguiente forma:

1ª Estudios previos hechos por especialistas en estadística, en previsiones económicas y por investigadores de los aspectos sociales. (Este autor recomienda que cuando se carezca de las instituciones adecuadas, se establezcan las facilidades necesarias en un nivel interministerial). Una vez que se calcule que el conocimiento disponible es suficiente para preparar un plan preliminar, se pasará a la siguiente etapa.

2ª Decisión sobre las políticas previamente seleccionadas y sobre las directivas que los planificadores hayan recibido de las autoridades políticas.

3ª *Formulación de las necesidades en materia de enseñanza y cálculo de los medios económicos de que se dispondrá para hacer frente a las mismas.*

4ª *Elaboración de una lista de opciones alternativas.*

5ª *Toma de decisión entre las opciones obtenidas durante la fase anterior.*

6ª *Presentación del proyecto a la autoridad política responsable.*

7ª *Arbitraje final y aprobación del plan por parte de dicha autoridad política.*

8ª *Examen de los resultados del plan y de la evolución, tanto de las necesidades educativas como de las posibilidades de satisfacerlas. (Para esto, dicho autor recomienda que el período a que se refieran los planes sea lo suficientemente corto para permitir su evaluación periódica y lo suficientemente largo para permitir su ejecución apropiada).*

Tratando de hacer una síntesis de las fases de que consta el proceso planificador, se ha elaborado el Cuadro siguiente, en el que se señalan 5 pasos fundamentales en que, al parecer, pueden resumirse las enumeraciones que acaban de ser transcritas, y se indican también los números con que *aparecen las etapas que forman parte de cada uno de estos pasos en las enumeraciones de los autores citados.*

CUADRO 1

Números con que aparecen estas fases en los listados anteriores.

	<i>Estado de Coahuila</i>	<i>Estado de Benavente</i>	<i>Estado de Coahuila</i>
--	---------------------------	----------------------------	---------------------------

1.-Diagnóstico de la situación educativa	1	1, 2	1
2.-Determinación de objetivos a largo plazo y de metas concretas, mediante la definición de las necesidades educativas y la confrontación de éstas con los recursos disponibles para satisfacerlas	2, 3	2	2, 3, 4
3.-Consultas con los sectores interesados y toma de decisiones	4	3, 4	5
4.-Programación y ejecución del programa	4	5	6, 7
5.-Evaluación de resultados		6	8

Es evidente que la correspondencia que se señala en este Cuadro entre los 5 pasos mencionados y las fases enumeradas por cada autor, no se estableció en sentido estricto, sino atendiendo al objetivo que tienen, según los mismos autores, las etapas que señalan.

Es de especial interés hacer notar que, aunque sólo en la enumeración de Benavente aparece la "fase consultativa", se consideró que era necesario incluirla específicamente en el resumen anterior (en el paso número 3) porque, como se señaló con anterioridad, es una operación indispensable para obtener un planeamiento eficaz. Por otra parte, puede no-

de este momento —continúa Coombs— “se cierra el circuito que va del concepto a la acción y el planeamiento comienza a dar resultados prácticos. A esta fase se llega —según el mismo autor— después de satisfacer ciertos requisitos y de establecer sólidas bases para el planeamiento. Algunas de estas bases son, en su concepto, una organización apropiada y un personal competente, disposiciones adecuadas para poder entrar en contacto con todos los organismos pertinentes, públicos y privados, un mínimo de información estadística para diagnosticar la situación actual y para hacer un cálculo preliminar de las necesidades futuras, y un dispositivo para revisar las normas generales habituales y para formular otras nuevas. Afirma después que los países irán superando la etapa de despegue en la medida en que empiecen a hacerse sentir las consecuencias de la planificación parcial (no referida a todos los niveles) y las de la desintegración entre la planificación escolar y la planificación general del desarrollo.

Es interesante hacer notar que la etapa que Coombs denomina “de despegue” corresponde a la primera de las señaladas por Halty Carrere, por lo que debe ser seguida de cuatro etapas más —indicadas por este último autor— para que la planificación alcance el grado de perfeccionamiento que es necesario. De esta manera podrá “abarcarse en forma ordenada todos los niveles y actividades educativas, tanto formales como informales y quedará cabalmente integrada en el plan económico y social del país; con ello se logrará que la educación satisfaga más eficiente y eficazmente las necesidades de la nación y las del individuo”,⁴ que es como Coombs define la quinta de las etapas señaladas por Halty Carrere.

NOTAS DEL CAPÍTULO II

- 1 Coombs, Philip H., *Educational planning in the Latin American continent*, en *Forecasting manpower needs for the year 2000*, O. C. D. E., París, 1960, pp. 333 ss.
- 2 Benveniste, Guy, op. cit. p. 151.
- 3 Griégoire, Roger, op. cit. p. 66.
- 4 Halty Carrere, Máxima, *Algunos aspectos del planeamiento de la educación en América Latina*, Instituto Interamericano de Planificación de la Educación, UNESCO, 1965, pp. 69 ss.
- 5 Coombs, Philip H., *Algunas reflexiones sobre el planeamiento de la educación en América Latina*, en *Los problemas y perspectivas de la planeamiento de la educación*, Instituto Interamericano de Planificación de la Educación, UNESCO, 1965, pp. 5 ss.
- 6 Coombs, Philip H., *Ibid.*, p. 4.

La determinación
de objetivos
en la
planificación escolar.

Al comentar en el capítulo II de este estudio, la definición del proceso de planeamiento educativo, se anticipó el propósito de discutir posteriormente la problemática involucrada en la determinación de los objetivos de la planeación escolar.

En la definición que se transcribió en esa parte se aprecia que la finalidad de la planeación educativa debe ser "garantizar educación adecuada a la población, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país", lo que significa, en otras palabras, satisfacer las necesidades educativas del individuo y del conjunto mercado social en su conjunto.

En el documento citado, M. Wolfe expone un análisis que podría resumirse, para los fines de este estudio, como sigue:

a) Las necesidades de las clases medias urbanas

Estas clases medias están integradas prácticamente por aquellos grupos ocupacionales urbanos cuyo empleo requiere el uso de "saco y corbata" y los eximé del trabajo manual. Están excluidos de este grupo los obreros (incluso calificados) y los artesanos independientes que, aun cuando perciban ingresos frecuentemente superiores, ocupan una posición social enteramente distinta a la de las clases medias.

Wolfe afirma que el crecimiento de las clases medias urbanas tiene su origen, en gran parte, en el desarrollo de las enseñanzas secundaria y superior; y que, a su vez, el crecimiento de estas clases ha intensificado las presiones para conseguir la expansión educativa en ambos niveles, particularmente el secundario. En consecuencia, se ha logrado un notable incremento de la enseñanza de dicho nivel, pero al margen totalmente, al parecer, de un planeamiento adecuado y las necesidades de América Latina. Estas clases desean una secundaria general en cuanto que ella les da acceso a la universidad, la que a su vez les permite alcanzar los niveles que les harán ascender en la escala social. Este fenómeno de aspiración social ha obstaculizado la diversificación de las enseñanzas secundaria y superior, indispensable para formar a los especialistas que son requeridos en función de las necesidades nacionales.

En segundo lugar, estas clases medias urbanas impiden prácticamente el acceso a la enseñanza secundaria de las clases inferiores, ya que por estar aquellas en mejor posición, pueden reclamar más educación para sus hijos.

Por último, los miembros de las clases medias urbanas forman parte del personal del sistema escolar, por lo que los esfuerzos tendientes a racionalizar la expansión del sistema,

son estorbados por presiones en favor de ciertos tipos de programas que están desvinculados de un correcto orden de prioridades y que sirven para crear nuevos puestos.

b) Las necesidades de las clases bajas rurales

Las escuelas rurales de América Latina no han sido únicamente víctimas de la escasez de recursos, sino que han sufrido también por la distancia geográfica y cultural que las ha separado de las autoridades educativas centrales. Sin embargo, la penetración en el campo de los sindicatos campesinos y de otras organizaciones de masas, ha sido decisiva en la intensificación de la demanda educativa en el medio rural, y ha hecho sentir influencias benéficas a diversificar la educación de este ambiente, respecto de la que se proponía en las ciudades. Así pues, estos fenómenos sociales han generado "presiones violentas en favor de un cambio" en la educación rural tradicional.

c) Las necesidades de los grupos marginales

Estos grupos están integrados por las innumerables familias que emigran del campo a la ciudad, que viven en habitaciones improvisadas en los alrededores de las agrupaciones urbanas y que se caracterizan también —como ya se había dicho— por su rápido crecimiento.

Es indudable que muchas de las familias pertenecientes a estos grupos ven la educación como un medio de ascenso social y por esto hacen cualquier esfuerzo para mantener a sus hijos en las escuelas. Ahora bien, aunque es cierto que las tareas educativas desarrolladas en estos medios tienen una gran importancia potencial, los planificadores educativos necesitan considerar hasta qué punto puede ser pertinente la expansión puramente cuantitativa de la enseñanza

c) y g) de la lista anterior, cuyo examen conjunto permite normar las políticas que deben adoptarse en materia de desarrollo educativo.

Factores demográficos y sociales

Está fuera de toda duda que el punto de partida de cualquier intento de definir las necesidades educativas lo constituyen las proyecciones demográficas por edades y sexos, pues el número de habitantes en las distintas edades determina la dimensión máxima que podría tener el esfuerzo educativo en los distintos niveles escolares. Como es evidente, estas proyecciones sólo pueden ser realizadas después de un examen detallado de las variables que influyen en el crecimiento natural y social de la población.⁵ El crecimiento natural, como es sabido, está condicionado por el comportamiento de las tasas de fecundidad y de mortalidad, que son, a su vez, variables dependientes de otras más. El crecimiento social, por su parte, depende del comportamiento de las corrientes migratorias. Debe hacerse notar que en un país como el nuestro, son menos relevantes la inmigraciones y emigraciones hacia el interior y exterior del país que las que se presentan entre las distintas zonas del mismo. Por tanto, la consideración de este fenómeno tiene particular importancia cuando se trata de planificar la educación regionalmente. No parece necesario insistir en que el estudio de los factores demográficos es un requisito *sine qua non* para determinar el probable comportamiento de la demanda educativa, es decir, del número de individuos que pueden solicitar instrucción de diversos tipos durante determinado plazo.

Los factores de carácter social no son menos relevantes para determinar dicha demanda. Sería imposible repetir aquí todas las razones que apoyan la necesidad de considerarlos, dada la variedad de formas en que los hechos sociales influyen en la configuración y diversificación de la demanda escolar, así como el de las vías por medio de las cuales la edu-

cación influye en los fenómenos sociales. Como ejemplificación de estas interrelaciones pueden citarse las siguientes observaciones de Alfred Sauvy:⁶

a) La educación es afectada por la vida social a través de la desigualdad de las condiciones sociales de sus demandantes. Independientemente del efecto que tiene la distribución del ingreso en la demanda educativa (fenómeno de carácter económico a que se hará referencia posteriormente), los individuos pertenecientes a las clases sociales más favorecidas gozan de mejores condiciones de alimentación, vivienda y vestido, que los colocan en una posición superior por lo que concierne a su futuro desarrollo educativo. Además, tienen acceso tempranamente a libros y juguetes instructivos y, en una palabra, disfrutan de un ambiente familiar que influye favorablemente en su educación posterior; esto es, se beneficiarían de cierta transmisión de conocimientos que tiene lugar por vías no hereditarias, pues resulta de un fenómeno estrictamente ambiental.

b) La educación afecta la vida social proporcionando a los jóvenes una formación que, directamente o no, determina en mayor o menor grado sus actividades profesionales, afectando por tanto la estratificación de las clases sociales.

Al señalar en concreto algunos factores sociales que deben ser considerados explícitamente al formular un programa educativo en un medio como el nuestro, Marshall Wolfe⁷ a su vez, destaca los siguientes:

(a) Las necesidades y demandas educativas de las clases medias urbanas,

b) Las de las clases bajas rurales tradicionales, y

c) Las de las clases semirurbanas más recientes, de crecimiento rápido y geográficamente móviles, que se conocen como "poblaciones marginales".

el segundo para su normal funcionamiento y desarrollo. En varios trabajos publicados anteriormente por el C. E. E.¹⁰ se ha hecho notar que los factores productivos tradicionales (trabajo y capital) no explican por sí solos el crecimiento económico de los países avanzados, pues se advierte la existencia de un factor residual (conocido como cambio tecnológico) que está condicionado —entre otras cosas— por la calidad de los recursos humanos y por la capacidad creadora del hombre aplicada a los procesos productivos. Este hecho ha provocado que, recientemente, los planificadores de la educación presten atención a la necesidad de que el sistema educativo sea capaz de proporcionar las cantidades adecuadas de personal preparado a los distintos niveles que requiere el sistema económico. Fue prácticamente desde la segunda mitad de la década de los cincuenta cuando se iniciaron en distintos países los estudios tendientes a estimar las necesidades de recursos humanos desde el punto de vista económico, aunque existe uno que fue elaborado en Holanda en 1936, en el que se investigaron las oportunidades de empleo de los individuos que disponen de entrenamiento académico.¹¹

Particularmente, se ha dado énfasis a este enfoque de los recursos humanos en la planificación escolar de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O. C. D. E.), en los cuales se ha aplicado el Proyecto Regional Mediterráneo. En el planeamiento educativo de estos países se ha utilizado, con algunas variaciones, un modelo general diseñado por Herbert S. Parnes, que consta fundamentalmente de los siguientes pasos:¹²

1. — Preparación del inventario de la mano de obra en el año base, clasificado por ramas de industria y ocupación, utilizando un sistema de clasificación ocupacional que distinga lo más posible las ocupaciones que requieren distintos niveles de educación y, en los niveles superiores, la educación "científica" de la "general".

2. — Previsión del volumen total de la fuerza de trabajo en el año meta y en períodos intermedios.

3. — Estimación del empleo total en cada sector y rama de la economía en los años de previsión

4. — Distribución —dentro de cada sector y rama del empleo total previsto para los distintos años entre las varias categorías del sistema de clasificación ocupacional. La suma de las necesidades de cada categoría ocupacional en todos los sectores y ramas de la economía, arroja el total de mano de obra que se necesitará, clasificado en categorías ocupacionales.

5. — Conversión de los datos de necesidades por categorías ocupacionales a necesidades expresadas en niveles educativos. La necesidad de dar este paso se funda en que las categorías ocupacionales utilizadas no pueden ser suficientemente homogéneas respecto a la clasificación educativa que requieren.

6. — Cálculo de la oferta de personal de cada uno de los principales niveles educativos que se espera en los años de previsión, considerando los contingentes actuales, la probable producción del sistema educativo en las condiciones que opera en el momento de hacer la previsión, y las pérdidas por mortalidad, jubilaciones y abandonos de la fuerza de trabajo.

7. — Cálculo de la variación de la producción anual de los distintos niveles y ramas del sistema educativo que se necesitará para alcanzar el equilibrio en el período de la previsión, entre la demanda calculada en el punto 5 y la oferta determinada en el punto 6.

8. — Cálculo, por niveles y ramas del sistema educativo, de las matrículas necesarias para conseguir los flujos anuales de graduados que se requieran.

Es evidente que la aplicación de este modelo supone, ante todo, determinar la tasa a la que se desea aumentar el

convencional, pues una decisión en este sentido debería ser adoptada después de meditar en las posibilidades y en la conveniencia de diversificar la enseñanza orientada a dichos grupos sociales.

Lo dicho en los párrafos anteriores da una idea de la decisiva influencia que ejercen los fenómenos sociales en la determinación de las demandas escolares. Probablemente tiene especial relevancia, en el análisis de Wolfe, el problema de la incompatibilidad entre la demanda social por enseñanza secundaria y las necesidades evidenciadas por las metas de desarrollo general. De esto se sigue que el examen de los fenómenos sociales a la luz de sus interrelaciones con la demanda educativa, es indispensable para poder adoptar una política capaz de conciliar esta demanda social con la que conviene al desarrollo del país, ya que "una de las tareas más importantes de los responsables en materia de política escolar es la de influir en la demanda social para obtener una armonía entre las necesidades derivadas de las consideraciones de la mano de obra y las que se desprenden de las demandas individuales de enseñanza".⁸ Recuérdese a este respecto, que "la demanda de plazas (escolares) dependerá del costo de la enseñanza, de la posibilidad de conseguir becas, de las pensiones de subsistencia, etc., asuntos todos sobre los que decide —o puede decidir— el gobierno",⁹ lo que, evidentemente, le permite influir en la demanda social a que se está haciendo referencia.

Desde un punto de vista sociopolítico pueden determinarse, además de las que ya se han mencionado, un conjunto de necesidades educativas tales como la eliminación del analfabetismo, la extensión universal de la educación primaria, etc., a las que se hará referencia en el Capítulo siguiente.

Factores económicos

Como ya se había indicado, la determinación de las necesidades educativas requiere examinar —además del con-

junto de factores demográficos y sociológicos que acaban de ser esbozados— ciertos aspectos de carácter económico.

Puede decirse que entre estos últimos se distinguen tres grupos de factores. En el primero se encuentran los que inciden en la demanda educativa de los individuos y son, fundamentalmente, la distribución del ingreso y los costos de la educación que deben soportar directamente sus beneficiarios (incluyendo las erogaciones necesarias para adquirir útiles y equipos escolares y para sufragar los costos de transporte, así como los "costos de oportunidad" que están representados por los ingresos a que renuncian los alumnos durante el período en que reciben su educación). Este grupo de factores, como algunos de los de carácter sociológico que fueron mencionados más arriba, son alterables mediante la actuación de los responsables de la política escolar, pero su consideración es indispensable, como es evidente, para tomar cualquier decisión dirigida a este objetivo.

Los del segundo grupo son aquellos factores que condicionan la oferta escolar, es decir, la capacidad del país para satisfacer sus necesidades educativas. Entre éstos se encuentran básicamente los costos de la educación que no sufragan directamente quienes la reciben, el ingreso nacional, la participación fiscal en este último, la situación competitiva de los gastos en educación respecto a las demás erogaciones gubernamentales, etc. Es fácil advertir que la consideración de los factores que están en este grupo es indispensable para determinar en última instancia la amplitud de los plazos que serán necesarios para alcanzar cada uno de los objetivos de la planificación escolar.

El tercer grupo de consideraciones económicas —que de ninguna manera tiene menor importancia que las enumeradas anteriormente— está constituido por los vínculos que existen entre el sistema escolar y el aparato económico; por cuanto al primero corresponde preparar —desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo— los recursos humanos que forman parte de los factores productivos que necesita

sión; y hace notar que "la simplicidad de la lógica en que se fundamentan estos modelos provoca una ligera propensión a la náusea. ¿Por qué un conglomerado de industrias y de países debería producir —a través de una simple regresión lineal— una respuesta mágica? ¿Y cuál es el significado de escoger este aspecto de la educación y entrenamiento de los recursos humanos (la frecuencia relativa de determina da ocupación en la fuerza de trabajo) y esta estimación de la productividad?" En segundo lugar, comenta el método de regresión múltiple (que es el empleado por los investigadores de la Northeastern University en el estudio que se acaba de citar) y anota: "Tampoco la regresión múltiple resolverá completamente el problema... Aquí, varias combinaciones de recursos humanos pueden usarse para estimar la productividad o varios factores de la productividad pueden usarse para estimar algunos requerimientos de recursos humanos. Pero, ¿cuáles combinaciones? ¿Y cuáles factores?"²⁰ Planteadas estas preguntas, Davis afirma que "tanto la productividad como la composición de los recursos humanos deberán ser explicados a través de análisis de multivariaciones, antes de que cualquier relación plenamente significativa puede establecerse para ser investigada. Mediante estos análisis, después de varios pasos que señala, podrían ser reveladas las relaciones entre distintos pares de variables. Indica después algunas posibilidades para continuar el análisis y concluye con esta afirmación: "Si la planeación de los recursos humanos ha de ir más allá de sus limitaciones presentes, debe superar los simples análisis de regresión basados en relaciones estadísticas cuya existencia puede atribuirse tal vez a razones algo irrelevantes para la productividad". Este es, por tanto, uno de los principales problemas que deberán ser superados para poder realizar estimaciones de los requerimientos de fuerza de trabajo por categorías ocupacionales (a que se refiere el cuarto punto de la metodología de Parnes) con una mayor seguridad.

Se comentará ahora el quinto punto de la metodología de Parnes, el que se refiere a la estimación de los requisitos educativos para cada una de las categorías ocupacionales.

Parnes hace hincapié en el grado de complejidad de este problema,²¹ mencionando como ejemplo los datos correspondientes a los Estados Unidos en el año de 1950, que se transcriben en el Cuadro siguiente:

CUADRO 2

Distribución porcentual de los hombres empleados en ocupaciones seleccionadas según el número de años de escolaridad completa. (EE. UU. 1950).

Ocupaciones	8 años o menos	9 a 11	12 a 15	16 y más
Autores	3.7	5.8	15.0	28.2
Ingenieros mecánicos	9.1	7.2	16.2	17.0
Gerentes asalariados en industrias manufactureras	14.7	14.1	29.3	18.9
Fotógrafos	14.3	18.0	40.8	18.4
Vendedores en industrias manufactureras	14.5	15.5	33.6	20.3
Cajeros bancarios	6.4	11.7	51.1	22.2
Carpinteros	59.9	21.2	17.4	3.6

Al comentar el Cuadro indica Parnes que, aunque existe un pronunciado grupo modal (es decir, en el que se concentra el mayor número de observaciones o de casos), en la mayoría de las 7 ocupaciones hay, a pesar de todo, una dispersión considerable.

En el caso de dos ocupaciones profesionales (autores e ingenieros mecánicos) alrededor de la mitad han completado sus estudios universitarios (16 años de escolaridad). Pero la

producto nacional bruto y los productos sectoriales de la economía durante el plazo de la proyección y fijar otros objetivos de política económica, como las tasas de ocupación, pues el modelo indica el camino por el que debe conducirse el desarrollo escolar para poder alcanzar los objetivos de política económica elegidos previamente.

Ahora bien, si se examinan con detenimiento los pasos señalados anteriormente, se puede advertir que la aplicación de este modelo implica resolver una gran serie de problemas. Por su mayor importancia se señalarán algunos de los que están implicados en los pasos señalados con los números 4 y 5. Estos se refieren a la distribución del empleo proyectado para cada rama económica entre las distintas categorías del sistema de clasificación ocupacional y a la estimación de los requisitos educativos correspondientes a cada una de dichas categorías.

Parnes señala que "los cambios en la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo dependen simultáneamente de los cambios en la distribución del empleo entre las ramas económicas que tienen estructuras ocupacionales distintas y de los cambios de estructura ocupacional dentro de las distintas ramas".¹⁸ En un medio como el nuestro, el primer factor presenta el paso de un grado de industrialización a otro, es decir, la disminución en la participación relativa de las actividades primarias; y el segundo es el aumento en la tecnificación, representado por el incremento relativo de personal más calificado que se encuentra vinculado con los aumentos en la productividad general de la fuerza de trabajo.

Para estimar los cambios estructurales generados por este segundo factor, Parnes sugiere tres alternativas: la primera es extrapolarse las tendencias pasadas (cuando existen suficientes datos estadísticos que permitan observarlas);¹⁴ la segunda es basar dicha estimación en comparaciones con otros países y, la tercera, basarla en comparaciones con otras empresas del mismo país.

La segunda de estas alternativas fue desarrollada por los investigadores del Departamento de Economía de la Northeastern University de Boston, Massachusetts, quienes dieron a conocer en diciembre de 1966 un estudio tendiente a facilitar la estimación de los recursos humanos por categorías ocupacionales mediante comparaciones entre distintos países.¹⁵

En dicho estudio se demostró, mediante un análisis de regresión múltiple realizado con informaciones de varios países, que "las variaciones en la productividad (es decir, en el valor agregado por trabajador) pueden ser explicadas por las diferencias en las estructuras ocupacionales y que las variaciones en la proporción de personal profesional y técnico constituyen el principal determinante de la productividad en casi todos los países".¹⁶ Se concluye, por tanto, que "los resultados de estas correlaciones indican claramente que los datos recopilados pueden usarse para proyectar los requerimientos futuros de mano de obra... Las naciones en proceso de desarrollo que se encuentran en distintos niveles de productividad pueden hacer uso de estos datos como base de la proyección de sus requerimientos de fuerza de trabajo".¹⁷ (Los datos a que se alude en esta cita muestran la estructura ocupacional de cada rama económica de distintos países en distintas fechas, y la productividad obtenida por trabajador en las mismas ramas y en cada fecha).

Por supuesto, los investigadores hacen algunas advertencias a quienes deseen emplear sus datos, entre las que se destaca "la necesidad de considerar que el margen de error de las proyecciones frecuentemente puede ser importante" ... y que "no hay sustituto de un buen juicio basado en el conocimiento del mercado de trabajo".¹⁸

Esta cuestión es discutida también por el Dr. Russell C. Davis.¹⁹ Este autor se refiere en primer lugar a la posibilidad de emplear un modelo de bivariaciones para estimar el número de individuos empleados en una ocupación específica, a partir de la productividad por persona, mediante regre-

cuarta parte de los autores, y la tercera de los ingenieros no a ido más allá de la escuela secundaria (12 años); casi una décima parte de los fotógrafos y de los cajeros bancarios han completado su universidad, mientras un tercio de los fotógrafos y más de un sexto de los cajeros no han terminado su secundaria. Los gerentes asalariados y los vendedores de las industrias manufactureras muestran la dispersión más pronunciada respecto a la educación obtenida. Casi la cuarta parte tenían algún entrenamiento universitario; pero casi el 30% no ha completado su secundaria. Similar a éste es el caso de los vendedores.

Podría argüirse —sigue diciendo Parnes— que este problema desaparecería o al menos sería reducido significativamente, si fueran usadas categorías ocupacionales más homogéneas. Aunque indudablemente esto es verdad hasta cierto punto, la cuestión es puramente académica, pero no parece haber ninguna posibilidad real de obtener datos de la mano de obra para el conjunto de la economía, en términos de categorías tan refinadas. Además, los entrenamientos formales e informales en el trabajo, los programas de aprendizaje, la autoinstrucción y la experiencia, pueden sustituir en diversos grados la educación formal. En resumen, sería imposible desarrollar una clasificación ocupacional en términos de la educación alcanzada que se requiriere en las distintas ocupaciones.

Este autor plantea después la posibilidad de utilizar los requerimientos educativos promedio de cada ocupación, con el propósito de planificar la enseñanza; a lo que responde que dicho promedio sería útil para calcular el número total de años-hombre de escolaridad que serían necesarios, pero no así para inferir la distribución de este número entre los distintos niveles educativos, lo que precisamente es necesario conocer para planear las matriculas de cada nivel. Este procedimiento tampoco permitiría determinar la inversión requerida, pues depende de la importancia relativa de cada uno de los niveles escolares.

En seguida discute la utilización de la distribución de los años escolares que manifiesta cada ocupación, con el fin de estas proporciones para estimar los requerimientos formales. Esto equivaldría a advertir a perturban los desequilibrios existentes entre la estructura ocupacional y la educación obtenida. Señala que estos desequilibrios pueden existir en ambos sentidos: educación inferior o superior a la estrictamente necesaria para cada ocupación.

A continuación alude al intento de especificar la cantidad de educación y entrenamiento que se requiere para empleos específicos, hecho por analistas de puestos en los Estados Unidos.²² Entre las limitaciones del estudio, señala que, por una parte, la educación que así se determina representa únicamente el juicio de los analistas y, por la otra, existe la dificultad de traducir el "Desarrollo Educativo General" y el "Desarrollo Vocacional Específico" (términos empleados en el estudio de referencia) a niveles educativos concretos.

Se refiere después a la posibilidad de resolver el problema mediante la realización de entrevistas entre empleadores, o bien mediante un cuidadoso análisis de las relaciones entre: a) el contenido preciso del empleo; b) la extensión y naturaleza de la educación, del entrenamiento y de la experiencia; y c) la ejecución del trabajo. Podría ser útil que las correlaciones entre las medidas de la ejecución del trabajo y la extensión y naturaleza de la preparación formal e informal, permitieran extraer conclusiones relativas a la preparación ideal que se necesitase en cada ocupación.

Finalmente, Parnes esboza la posibilidad de utilizar información sobre la distribución de la fuerza de trabajo según sus cualificaciones educativas dentro de cada rama de actividad económica. Después de hacer notar que este procedimiento se enfrentaría a la dificultad de saber en que forma puede esperarse que las composiciones de la fuerza de trabajo de cada rama de actividad cambien en el tiempo, sugie

NOTAS DEL CAPITULO III

- 1 "Un planeamiento eficaz en materia de educación consiste... en la determinación de las necesidades educativas, y en la adaptación de las medidas adecuadas para cubrir estas necesidades con la mayor eficiencia y el menor costo posible". Cf. Parnes, Herbert S., *La infraestructura humana y el planeamiento educativo*, "Reinhold" técnicas sobre planeamiento educativo", Unión Panamericana, Washington, 1965, p. 23.
- 2 Parnes, Herbert S., *op. cit.*, p. 24.
- 3 Parnes, Herbert S., *op. cit.*, p. 23.
- 4 Reuniones técnicas sobre planeamiento educativo, Unión Panamericana, Washington, 1965, pp. 43 ss.
- 5 Recientemente fue publicado un tratado sobre las metodologías de la planificación de los recursos humanos, que explica entre otros temas, distintos métodos para elaborar proyecciones demográficas. Cf. Davis, Roy H. C., *Human resources development: educational models and schemata*, Chicago, pp. 65 ss.
- 6 Sauvy, Alfred, *Social factors in education plans*, en "Economic and social aspects of educational planning", UNESCO, 1961, p. 103.
- 7 Wolfe, Marshall, Problemas sociales y políticos del planamiento de la educación en América Latina, en "Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación", Instituto Interamericano de Planeamiento de la Educación, UNESCO, 1965, pp. 24 ss.
- 8 O. E. C. D., *Méthodes et lesoins statistiques de la planification de l'enseignement*, Paris, 1967, p. 62.
- 9 Parnes, Herbert S., La planificación de la educación para el desarrollo económico y social, O. E. C. D. Paris, 1963, p. 70.
- 10 Véanse por ejemplo los Folletos de Divulgación N° 1 de 1964, No 11 de 1966 y N° 13 de 1967.
- 11 Este documento aparece citado entre una lista de las primeras proyecciones de las necesidades de recursos humanos que fueron hechas en varias naciones, que publicó la O. E. C. D. en "Forecasting manpower needs for the age of science", Paris, 1960, pp. 125 ss.
- 12 Parnes, Herbert S., *La planificación de la educación para el desarrollo económico y social*, Paris, 1963, p. 26.
- 13 *Ibid.*, p. 39.
- 14 Una indicación de la metodología que puede seguirse para aplicar esta alternativa se encuentra en: Döös, Sten-Olof, Forecasting manpower requirements by occupational categories, en "Planning education for economic and social development", O. E. C. D., Frascati 1963, pp. 123 ss.

4^a Es posible que puedan hacerse más refinamientos al modelo para resolver el problema anterior. Pero serían necesarias también muchas otras modificaciones, con lo que pronto se llegaría a una formulación "insoportablemente engorrosa".

H. M. Philips señala también el problema que el Dr. Davis considera como la objeción básica al modelo de Tinbergen, es decir, el supuesto según el cual "una producción determinada requiere un volumen fijo de fuerza de trabajo con dosis fijas de educación y entrenamiento".⁵⁴ Hace notar que "existe de hecho la posibilidad de sustituir el capital por mano de obra en general y de sustituir educación y entrenamiento adicionales por "horas-hombre"; lo que expresado en otras palabras, significa que las relaciones que plantea el modelo no permiten prever los requisitos educativos que pueden generarse por los cambios en la tecnología.

Así pues, las consideraciones anteriores manifiestan claramente que será necesario continuar los trabajos de investigación para resolver los problemas por los cuales "no existe por ahora ninguna metodología generalmente aceptada para estimar los requerimientos educativos futuros". (Desde el punto de vista del desarrollo económico).⁵⁵

Pero aun en estas condiciones no se puede suprimir la necesidad de considerar los requerimientos de recursos humanos en el conjunto de las actividades tendientes a planificar la educación.

Para corroborar lo anterior, se transcriben las siguientes observaciones de Philip H. Coombs, quien como Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, y refiriéndose a un seminario organizado por este Instituto sobre "Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación en América Latina", informa que "los debates de dicho seminario pusieron en evidencia los grandes temores que abrigan muchos educadores y no pocos especialistas en ciencias sociales, de que los planificadores de la

educación se inclinen a dar excesiva importancia al crecimiento económico. Se sostuvo que el método de la mano de obra tenía aún muchos defectos técnicos y constituía una base demasiado estrecha para elevar sobre ella un plan de educación... La conclusión parecía ser que los cálculos sobre las necesidades de mano de obra constituyen un criterio útil para el planeamiento de la educación, siempre y cuando sean usados con cautela y complementados con otros criterios".

"Sin embargo —afirma Coombs— a mi juicio el punto más importante planteado por este debate no fue tanto la conveniencia del método de la mano de obra, o la confianza que puede infundir, como saber si la demanda popular de educación, que refleja las decisiones de los padres y alumnos, corresponde a las necesidades de la economía. Es probable que las decisiones individuales en materia de educación y de empleo son motivadas en gran parte por la tradición, por consideraciones provenientes de la situación social y por incentivos materiales, y no por una visión clara de las necesidades económicas nacionales. Este hecho está demostrado dramáticamente en América Latina. De esta manera los planes más cuidadosamente elaborados, por expertos en mano de obra y planificadores de la educación, pueden ser desvirtuados por las decisiones individuales de los padres y los niños, que frecuentemente reflejan condiciones y prejuicios que pertenecen al pasado, y no una opinión sólida sobre el futuro".⁵⁶

En el capítulo anterior se trataron en forma sumaria las razones por las cuales la demanda educativa - cuya satisfacción es el objeto primordial de la planificación escolar - está condicionada simultáneamente por factores demográficos, sociales y económicos. Parecería imposible a simple vista considerar conjuntamente todas las variables mencionadas.

Pero el mismo Philip H. Coombs, al subrayar esta dificultad, expresa su confianza en que los principales enfoques desde los que se pueden definir las necesidades educativas, no conducen forzosamente a objetivos incompatibles entre sí, cuando dice: "Sería fácil darse por vencido por esta enorme masa de situaciones complejas y llegar a la conclusión de que, por deseable que parezca el planeamiento en principio, la única solución práctica es dejar que la naturaleza siga

- 13 Horowitz, Morris A., Zymelman, Manuel y Heurstaft, Irwin L., *Manpower requirements for planning, An international comparison approach*, Boston, 1966 (2 vols.).
- 14 *Ibid.*, vol. I., p. 33.
- 15 *Ibid.*, p. 38.
- 16 *Ibid.*, p. 47.
- 17 Davis, Russell C., *op. cit.* pp. 55 ss.
- 18 *Ibidem.*
- 19 Parnes, Herbert S., *Relation of occupation to educational qualification*, en "Planning education for economic and social development", O. E. C. D., Frascati, 1962, pp. 147 ss.
- 20 United States Department of Labor, Bureau of employment security, *estimates of worker trait requirements for 4,000 jobs (citado por Parnes, Ibid. p. 153).*
- 21 Phillips, H. M., *Education and development en "Economic and social aspects of educational planning"*, UNESCO, 1964, pp. 22 . . .
- 22 Davis, Russell C., *op. cit.* pp. 148 ss.
- 23 Phillips H. M. *op. cit.* p. 30.
- 24 Harlison, Frederick, *Human resource assessments*, en "Economic and social aspects of educational planning", UNESCO, 1964, p. 117.
- 25 Coombs, Philip H., *op. cit.* pp. 10 ss.

hacia
la formulación
de un programa
educativo integral

gía, así como por las tendencias de los salarios y de las horas laboradas que puedan afectar la demanda de trabajo).

5. - Traducción de los datos ocupacionales obtenidos en el punto anterior, a sus componentes educativos. Las facilidades educativas, los flujos de matriculas y las estructuras de costos tienen que ser agrupados durante esta etapa tan comprensivamente como sea posible. Durante el periodo de la planeación será factible obtener especificaciones más detalladas y planear entrenamientos por categorías más especializadas dentro de las facilidades previstas en el plan a largo plazo. Para los propósitos de la planeación, la clasificación de ocupaciones puede ser reducida probablemente a 10 ó 15 clases (nuevamente recomienda recurrir a investigaciones por muestreo). Las estimaciones deben basarse en criterios empíricos más que en las necesidades educativas requeridas teóricamente para cada ocupación, a menos que los cambios en los requerimientos exigidos en la práctica sean previsibles.

6. - Hasta aquí se tienen "la demanda social mínima" más la demanda educativa derivada de los criterios ocupacionales. A este resultado se deberá añadir:

- a) Una provisión de facilidades educativas para los cambios horizontales que harán los alumnos durante el transcurso de sus estudios y para las disparidades geográficas de la oferta e inmobilizaciones de la demanda.
- b) Ofrecimientos de educación para el exceso de la demanda, porque la oferta educativa crea demanda adicional; pero cuidando de evitar la formación de individuos desempleados que no podrán ser absorbidos por el sistema económico.
- c) Las facilidades adicionales de educación formal que se requieran para satisfacer ciertos objetivos nacionales de la educación considerada como consumo.

d) La educación de adultos y las campañas de alfabetización.

7. - Estimación de los cambios cuantitativos que deben sufrir los niveles escolares para satisfacer la demanda de finida en el punto anterior (tomando en cuenta las tasas de desperdicio y deserción, así como los movimientos horizontales entre los distintos niveles) y fijación de los periodos de tiempo requeridos para esto.

8. - Estimación detallada de la distribución de la matrícula de los distintos niveles entre las distintas especialidades y de los cambios cualitativos requeridos (Solo así es posible estimar con cierta precisión los costos de construcciones e instalaciones educativas).

9. - Evaluación de otros aspectos cualitativos como el grado de eficiencia del sistema, currículo, criterios de selección del alumnado para los distintos niveles, otorgación de becas, etc. (Habría que subrayar entre los aspectos cualitativos a los que debe prestarse mayor atención en los países de nuestra región, el de una adecuada formación del maestro. Nunca se insistirá demasiado en la importancia que representa este factor para el logro de los resultados de toda planeación educativa).

10. - Estudio comparativo de los costos y de la eficiencia de tecnologías educativas distintas, así como estimación de los costos unitarios que resultan de cada una.

11. - Estudio de la disponibilidad de futuros recursos y de la situación competitiva de éstos en relación con los otros gastos que requiere el plan de desarrollo general.

12. - Reconciliación del programa educativo con el programa de desarrollo integral. Esta reconciliación se obtiene si el primero no es inconsistente con el logro de otras metas del plan de desarrollo; y si la capacidad del sistema escolar es suficiente para cubrir los requerimientos educativos del

su curso y esperar que suceda lo mejor. Sin embargo, me inclino a considerar la situación en forma aún más optimista y pragmática. Es posible hacer progresos reales en materia de planeamiento sin esperar el resultado de investigaciones a largo plazo, ni tiene que detenerse este progreso por situaciones complejas ya reconocidas como tales. Probablemente los problemas no son tan complicados en la práctica como parecen serlo en teoría, ni los conflictos tan difíciles como parecen... Al desarrollar la mano de obra con fines de crecimiento económico, la educación no tiene por qué descuidar el progreso del individuo y los propósitos más elevados de la sociedad; al hacer hincapié en la ciencia y en la técnica, no tiene por qué descuidar las humanidades... Pero la necesidad de adaptarnos a una época de desarrollo que ofrece oportunidades semejantes de educación para todos, nos obliga a hacer un nuevo examen crítico de la herencia educativa del pasado, e ir sin temor más allá de las viejas etiquetas y viejas prácticas, y a asumir riesgos calculados que ofrecen nuevos y prometedores métodos y conceptos. Por supuesto, es peligroso interpretar demasiado estrechamente el papel de la educación, o hacer excesivo hincapié en la educación como fuente de mano de obra calificada. Pero hay aún mayor peligro en no admitir que mucho de lo que lleva el nombre de educación no sirve a ninguno de los grandes propósitos de la educación, ni tampoco a aquéllos que destacan los economistas...¹

Conviene subrayar ahora dos aspectos importantes de los que se trató en el capítulo anterior. El primero es que la demanda educativa está condicionada por múltiples factores; el segundo es que cada una de las metodologías que se han propuesto para estimar los requerimientos de recursos humanos desde el punto de vista del desarrollo económico, presenta hasta el momento determinados problemas, por lo que no existe para este fin ningún método que haya sido aceptado universalmente. Por estas razones, los expertos en planificación recomiendan tratar este proceso mediante un enfoque ecléctico, tanto para fijar los objetivos como para seleccionar las metodologías. La consideración conjunta de

diversos objetivos es aconsejada, por ejemplo, en la investigación publicada más recientemente por la O. F. C. D. sobre esta materia.²

H. M. Philips,³ por su parte, después de revisar distintas metodologías y enfoques de la planificación escolar, reúne en trece puntos los distintos pasos que pueden darse para incluir simultáneamente en el planeamiento educativo los objetivos derivados de consideraciones demográficas, sociológicas, económicas y políticas. Como además aporta opiniones muy interesantes respecto a la forma en que se puede operar con las estimaciones aproximadas de los requerimientos de recursos humanos, que es posible hacer en el estado actual de la investigación sobre esta materia, se considera conveniente hacer a continuación un breve resumen de esos trece puntos señalados por dicho autor para la formulación de un programa de desarrollo integral:

1. - Proyecciones de tamaño y composición demográfica de la población, para un período de 15 ó 20 años.
2. - Determinación de un "mínimo social de educación" (V. gr. educación universal obligatoria para ciertas edades, alfabetización universal, etc.). Hace notar Philips que el mínimo social de educación puede ser modificado cuando, mas adelante, se conozcan los recursos disponibles para el financiamiento de la educación.
3. - Proyecciones a largo plazo de la economía por sectores y subsectores.
4. - Estimación de las necesidades de mano de obra, mediante el establecimiento de hipótesis respecto a los niveles de productividad. (Sugiere la realización de estudios por muestreo que señalen el número y las cualificaciones de la fuerza de trabajo que se requieren para diferentes tipos de producción y ajustar los resultados de estos estudios con los cambios que se puedan prever por el avance en la tecnolo-

CAPITULO V

aplicaciones
a la situación
educativa del país

programa de desarrollo integral. Puede ser que esta recon-
ciliación resulte de varias aproximaciones sucesivas.

Se necesita también, entre otras cosas, que el costo mo-
netario del programa educativo, sumado al de los otros sec-
tores, no incremente la carga fiscal hasta el punto en que
pueda retardar el desarrollo económico o en el que pueda
causar inflación a través de un excesivo financiamiento de-
ficiario.

13. — Los doce puntos anteriores determinan la oferta
escolar para el período de la planeación. En este último pa-
so deben estudiarse los incentivos y otras medidas requeri-
das para guiar a los alumnos y a quienes terminan sus estu-
dios, hacia determinadas especialidades escolares y hacia de-
terminadas ocupaciones, respectivamente. Esto implica pre-
ver y conducir las preferencias de los estudiantes y de sus
padres.

Philips hace notar que la existencia de un plan de des-
arrollo a largo plazo, constituye un importante incentivo en
sí mismo; porque indica a la población con cierto grado de
seguridad que podrá conseguir empleos en determinadas ocu-
paciones.

NOTAS DEL CAPITULO IV

¹ Coombs, Philips H. op. cit., pp. 10 ss.

² O. E. C. D. Méthodes et besoins statistiques de la planification de l'en-
seignement, Paris, 1967. (Véase en particular el Cap. V, pp. 61 ss.)

³ Philips, H. M., op. cit. pp. 32 ss.

ientes de la Federación, de los Estados, de organismos privados y por instituciones autónomas. Un planeamiento que enase no sólo los requisitos democráticos que toda tarea e esta índole exige, sino que al mismo tiempo garantizase na mayor eficiencia por la participación, en su aplicación, e todos los sectores afectados, exigirla desde la fase de los estudios iniciales, una auténtica participación consultiva de representantes de cada uno de los sectores.

En segundo lugar, se harán algunas observaciones a la metodología que se viene utilizando para definir las necesidades educativas nacionales.¹ Se está utilizando un procedimiento conocido como "demanda de plazas escolares por los estudiantes", y consistente en extrapolar las tendencias de matrícula de los distintos niveles escolares que pueden observarse a través de un determinado período histórico. (Los períodos de tiempo examinados han sido: 1950 a 1964 para nivel primario; 1959 a 1964 para el ciclo básico del nivel medio y 1959 a 1964, con algunos datos de 1965, para el ciclo superior de ese mismo nivel y para la enseñanza superior.²

Este método, cuando se utiliza en forma exclusiva para determinar las demandas educativas nacionales, no logra del todo sus objetivos por las razones siguientes:

1° Las matrículas pretéritas no reflejan de ninguna manera el número real de individuos que estaban efectivamente dispuestos a cursar un determinado grado escolar; sólo cluyen a aquéllos a los que el sistema escolar dio acceso.³ Ya se ha hecho notar en otros estudios del CEE que la demanda escolar está ciertamente determinada por factores traescolares, como las condiciones socioeconómicas de los alumnos; pero también por factores estrictamente escolares, dando el principal de ellos la incapacidad del sistema para comparar a todos los demandantes efectivos).

El número de matriculados oculta, por tanto, al de los e desertaron por esta última razón, y es un criterio preciso para servir de base a una planeación escolar. Parnes

ha señalado que "es difícil decir en qué sentido puede considerarse la proyección de las matrículas como medida de las necesidades educativas".⁴

2° El mismo autor ha subrayado que "este método... adolece de una circularidad fatal: la demanda de plazas sirve de base para calcular las necesidades de educación; pero "las necesidades" educacionales de la sociedad determinan la política que, a su vez, condiciona la demanda de plazas, pues el número de alumnos que decide continuar los estudios está evidentemente en función del costo que ello implica y de los incentivos que a ello le induzcan".⁵ Esto último simplemente significa que las necesidades educacionales previstas en esta forma, carecen de objetividad.

3° De algunas de las consideraciones de M. Wolfe y de Philip Coombs, transcritas en páginas anteriores, se desprende de la incompatibilidad existente entre las demandas individuales de plazas educativas y las necesidades exigidas por el desarrollo integral del país. Son estas últimas las que fundamentalmente deben orientar la planeación educativa y no las primeras.

Las estimaciones de la demanda educativa hechas en nuestro país, pueden servir como útil instrumento para determinar con alguna aproximación la situación futura del sistema escolar, mas sólo en el caso de que se perpetuasen los desequilibrios existentes en la satisfacción de la demanda educativa de los individuos, así como entre el conjunto de estas demandas y la que conviene al desarrollo integral del país. Ahora bien, dichas estimaciones no deben ser consideradas como objetivos de la planificación si antes no se han dado los pasos necesarios para conocer y definir aquellos desequilibrios.

Si se tratase de definir mediante esos cálculos la "demanda social de educación", sería indispensable emprender todos aquellos estudios sociológicos que definen los fenómenos que están actuando sobre ella (cfr. M. Wolfe, supra).

No tendría sentido el análisis de las metodologías expuesto anteriormente, si no se presentasen a continuación y a manera de conclusiones, algunos comentarios y sugerencias a las labores de planeación educativa emprendidas en nuestro país.

Dos observaciones fundamentales habría que hacer a dichos trabajos: la primera referente al carácter del planeamiento que se está desarrollando y la segunda a la metodología empleada para estimar las necesidades educativas del país.

Por lo que hace al primer aspecto habría indiscutiblemente que principiar por señalar el carácter heterogéneo de nuestro sistema educativo, integrado por instituciones depen-

ponda a los requerimientos del pueblo y a las inquietudes de la juventud.

Pensar en la planeación de la educación como algo ajeno a las necesidades concretas del país y al sentir del pueblo, es olvidar al hombre, cosa que ninguna ideología hace.

La planeación educativa ha estado siempre en el plano central de las preocupaciones del hombre. Platón, en *La República*, presenta un modelo en el que trata de mostrar la necesidad de educar a los jóvenes para defender y promover los ideales de la sociedad. Blaug y Lauwerys² indican que el paradigma más antiguo de planeamiento integral de la educación debe buscarse en la obra platónica, en la que se presenta un esquema bien coordinado, que toma en cuenta las exigencias políticas de la Ciudad-Estado y en el que se considera a la escuela como servidora de la sociedad.

Siglos después, Comenio, afirman los autores citados, expuso con sumo detalle la forma en que las escuelas deberían organizarse y funcionar a fin de cimentar la unidad nacional. Posteriormente, Rousseau aconsejó a los polacos "según su manera de pensar sensata y práctica que tomasen medidas para levantar escuelas y dar instrucción a todos los ciudadanos".³

Muchos son los ejemplos que pueden darse sobre estos inicios de la organización de los sistemas educativos. Organización que, en la historia del hombre, se fue acentuando con el avance de la ciencia y de la tecnología, y con la Revolución Industrial, que significó el tránsito de un mundo rural a un mundo urbano. De los ejemplos que hemos anotado, conviene tener presente lo que se reitera: la escuela al servicio de la sociedad, el consejo a los que gobiernan, la instrucción para todos los ciudadanos. La autoridad política, y en esto queremos hacer énfasis, se enfrenta al dilema de ejecutar o no, de hacer realidad o no, el plan que se le presenta (Platón, Rousseau, la OPEC, alguna gran universidad o el instrumento de planeación de un gobierno).

Los modernos planificadores han pensado y piensan establecer un cambio que promueva una sociedad más justa, en la que la sobrevivencia constructiva de los hombres asegure un mundo mejor.

² Varios, *La vida y producción del plan económico*, editado por la OEA, Ed. F. C. E., Buenos Aires 1971, p. 231.

³ Véase, *Op. cit.* p. XXI-VIII.

IMPLANTACION DE LA PLANEACION *

JAIME CASTREJON DIEZ **

José Martí, a quien no podemos olvidar en este tiempo de América, a fines del siglo pasado escribió: "O se da cauce a la Revolución o rompe la Revolución sin cauce... La política no es ciencia emprendida sino que ha de ser propia. Al país, lo del país y nada menos que de lo que necesita el país."¹

Lo expresado por Martí sigue siendo vigente: los cambios estructurales que se esperan en las nuevas formas de vida social y que responden a las necesidades siempre nuevas y crecientes del hombre contemporáneo, requieren de una planeación. Todo verdadero cambio, toda mutación que responda a una necesidad revolucionaria; el cambio, por lo tanto, ha de ser planeado, orientado para que la Revolución no rompa sin cauce.

Para ello, es necesario que las políticas nazcan del diagnóstico sociocultural de la realidad, de la determinación de las necesidades, de la intuición de la norma cultural de un pueblo, de la captación de sus valores y antivalores. La planeación y la planeación educativa han de ser producto de una política que res-

* Presentado en la reunión conjunta de la American Association for the Advancement of Science y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, sobre "La Ciencia y el Hombre", el 7 de mayo de 1973.

** Dirección General de Coordinación Educativa, de la Secretaría de Educación Pública.

¹ Martí, José, *Cinco años de exilio*, Obras completas, Tomo II, Edición de la Editorial de Cuba, La Habana, 1963, p. 12.

En las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Planamiento de la Educación, reunida en París en 1968, se indica: "Estimando que el planamiento de la educación encamina la valorización de los recursos humanos y, por consiguiente, favorece el desarrollo del individuo, constituye uno de los medios fundamentales para el progreso de la sociedad y que la labor de iniciar y ejecutar planes de desarrollo de la educación, con las consiguientes innovaciones, constituye un deber esencial de las autoridades competentes."⁴

Las recomendaciones de hace cinco años de aquella Conferencia entrañan urgencia para los Estados miembros. Ellas revelan el deseo de instituir un cambio en dichos Estados, que signifique una sociedad mejor, más justa, en que se reconozca el valor de los recursos humanos y se favorezca el desarrollo del individuo. Sin duda alguna hay una diferencia esencial entre los principios y criterios sustentados por la Conferencia y el pensamiento platónico. No obstante, no está por demás recordar que en la dialéctica platónica la preocupación es el gobierno de los hombres. Acceder al mundo de las ideas, llegar a la idea del bien, tiene una finalidad política. La Conferencia, por su parte, manifiesta en forma categórica que el planamiento de la educación constituye un deber y una necesidad esenciales de las autoridades competentes. Aquí, inobjetablemente, nos enfrentamos a un problema básico de la planificación. Los planes de desarrollo, los programas educativos, los principios que han de guiar la planeación educativa, han de ser comprendidos, aceptados y ejecutados por las autoridades competentes, que son las autoridades políticas, y por el personal subordinado a ellas.

Si se reflexiona en el plan educativo, se podrá apreciar que éste influye únicamente en la sociedad si es aceptado, en primer lugar, por la autoridad política que lo puede imponer como una acción de su poder político. Si prolongamos esta reflexión veremos, como segundo paso, que para que el plan educativo alcance una concreción, ha de ser adoptado por la burocracia, que es el órgano de ejecución de las decisiones de quien asume o de quienes poseen el poder. Un tercer paso necesario es la aceptación del proceso de planeación por la sociedad en general. Es conveniente

⁴ Informe Final Conferencia Internacional sobre Planamiento de la Educación, París, 1968, págs. 102-103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

darse cuenta que el éxito de un plan depende de este tercer paso, pero, para llegar a él, tienen que ser satisfechos previamente los dos anteriores, es decir, la imposición del plan como un acto del poder político, a través de la burocracia.

Es necesario pensar en esta tríloga de la que depende la posibilidad de los planes, la realización de la planeación. Negarla es un error que conduce al fracaso a las mejores intenciones. El problema que se plantea es cómo superar los escollos que se presentan a los planificadores en el seno mismo de sus países, en las estructuras del aparato estatal. La dificultad, más que la aceptación por parte de una élite gobernante y quizá en muchos casos clarividente, se encuentra en los mandos medios, en los que tienen que hacer concreta una ideología política, económica, social o educativa. Y los mandos medios están representados por la burocracia, que es, como lo llama Crozier, un mecanismo social que, para hacerlo actuar en servicio de la sociedad, es necesario comprenderlo. Este mecanismo social no implica la realización mecánica de la ideología política, su conversión a principios de acción, sino, ante todo, la detección de los factores de estabilidad e inestabilidad en el sistema político y sociocultural. El concepto procesal y estructural de la burocracia como categoría básica (y del burocratismo como sistema de organización específico del aparato de Estado), concibe a ésta como el ejecutor del poder político.

"La existencia de la Administración Racional — escribe Medina Echavarría — coincide con la aparición de la modernidad en lo político y en lo económico. Ni el Estado ni la empresa actuales pueden concebirse sin el funcionamiento eficaz de un aparato burocrático. Y todo el mundo sabe hoy también de las razones de esta característica imprescindible de la administración moderna." El papel que juega la burocracia, como órgano de implantación de las decisiones de los organismos de poder de los gobiernos, es de la mayor importancia con relación a la aceptación de la planeación. Para la aceptación del plan educativo por parte de la sociedad en general, se requiere un proceso de concientización que se logre justamente a través de la burocracia. Parece evidente que, para el éxito de los planes del poder político,

se requiere un proceso de concientización que se logre justamente a través de la burocracia. Parece evidente que, para el éxito de los planes del poder político,

es necesaria una relación entre la concientización y la sociedad. Este nexo lo conforma o lo ha de conformar la burocracia. Sin esa ayuda no existe una relación de diálogo entre gobierno y pueblo, relación que tiene que existir, quizá en forma mucho más acentuada, entre la burocracia y la sociedad. Concientizar no es tarea fácil, no se reduce a una simple explicación de los motivos o los deseos que impulsan a los que ejercen el poder. La concientización es un largo y profundo proceso crítico que requiere la ubicación objetiva de un modelo ideológico normativo de organización (dominio cultural, del trabajo, etc.). No olvidemos que originalmente la tesis hegeliana ubicó a la burocracia como puente intermedio entre la naturaleza potencial del Estado y la conformación consensual del pueblo.

En los últimos años la planeación educativa ha sido comprendida de diversas formas. Ha habido tantas variedades de pensamiento, que ha sido necesario dividir los distintos esfuerzos, para que la evolución de este concepto pudiera ser analizada. El trabajo de Hüfner y Van Gendt* es muy importante, porque contiene una clasificación que permite comprender las distintas etapas en que ha sido concebido el término planeación.

Dichos autores denominaron primera generación de planeación educativa a varias formas de planeación, y la dividieron en tres etapas. La primera, en la que la planeación era igual a programación, se consideró como una actividad que buscaba solamente la realización de objetivos propuestos. Esta planeación utilizó varios enfoques: el de correlación, estudios de costo-beneficio, desarrollo de recursos humanos y el de demanda social. En la segunda, el énfasis fue en función puesta sobre la ejecución. La planeación fue así considerada en función de dos fases, la primera de programación, y la segunda de implantación. En esta etapa fue cuando surgieron los modelos educativos y los modelos de flujo. En la tercera etapa se introduce la dimensión de tiempo. En ella la planeación se consideró como un proceso de múltiples fases: información, programación, implantación y evaluación. Característico de estas etapas fue considerar que en el proceso de toma de decisiones, la planeación educativa se limitaría a preparar algunas de ellas, con carácter científico, y cuya aprobación y ejecución sería de incumbencia política. La razón de

* Hüfner K. y Van Gendt R., *Development and Change*, III-2-1972.

ello, además de tener profundas raíces en la dicotomía Estado-Pueblo, consiste en conceptualizar a la ejecución en general y a la implantación educativa en particular, justamente como mera implantación; es decir, en la medida en que la implantación presentase las medidas concretas, no de las opciones, sino de las decisiones, se convertiría en poder político, dejaría de ser, *ipso facto*, implantación.

Esas fases de la primera generación de planeación educativa presentaban una debilidad muy clara, debido al gran valor que se daba en su desarrollo a la ciencia de la economía. Se consideraba que la teoría económica daba todos los elementos metodológicos necesarios para lograr la planeación, lo que impidió una mayor comprensión de la planeación, a través de los instrumentos que la sociología, la psicología, la organización y otras ciencias sociales pueden prestar al desarrollo de la planeación educativa.

En la segunda generación de planeación educativa se presentó un nuevo enfoque del proceso teórico, en el que el sistema educativo fue definido tomando en cuenta no sólo la economía, sino las otras ciencias sociales, y considerándose al sistema educativo, según Hüfner y Van Gendt:

- 1º Como un sistema abierto que tiene relación de interdependencia con el entorno.
- 2º Un sistema complejo que tiene muchas interrelaciones con el entorno y también con sus subsistemas.
- 3º Un sistema probabilístico, lo que quiere decir que no todos los futuros estados del sistema son conocidos.
- 4º Un sistema capaz de aprender, "ultra-estable", que es capaz de adaptarse a las situaciones nuevas todavía no conocidas.

El sistema educativo en esta etapa de la planeación se consideró compuesto de dos partes: la primera corresponde al sistema de enseñanza-aprendizaje, y la segunda a la administración de la educación. Para algunos objetivos y funciones, el primer sistema es más importante, pero para planear a nivel macrosocial, el sistema es más importante, pero para planear a nivel macrosocial, el sistema de administración educativa se considera como sujeto del enfoque central de la planeación.

7 Hüfner K. y Van Gendt R., *op. cit.*

En el análisis de estos autores se distinguen dos niveles:

- a) La interrelación entre el sistema de administración educativa y el sistema de enseñanza-aprendizaje; desde el punto de vista anterior, el primer sistema de nuestra definición es el entorno interno.
- b) La interrelación con otros sistemas sociales, considerados como el entorno externo.

En esta etapa, la planeación educativa se convierte en un proceso dinámico, de múltiples fases y dimensiones, que se lleva a cabo en varios niveles de organización y que consiste en diversos ciclos de retroalimentación, relacionados unos con otros por medio de la informática y la comunicación.

La planeación educativa deja de consistir exclusivamente de programación y de su aplicación, puesto que puede apreciarse que existen tres dimensiones: la política educativa, la planeación de la política educativa y la administración educativa. Estas tres actividades son las que debemos considerar dentro de la implantación.

De lo anteriormente expuesto podemos desprender una conclusión: la implantación puede considerarse de distintas formas pero, para un análisis realista que permita comprender la complejidad de las situaciones en que se desarrolla la planeación educativa, debemos considerarla dentro del esquema de lo que los autores mencionados llamaron la segunda generación de planeación educativa, y en el que se estudian múltiples ciclos de retroalimentación, en tres etapas principales: la programación, la implementación, la evaluación, cerrando el ciclo nuevamente hasta la programación (Fig. 1).

La implantación, como hemos observado, depende de una decisión política, de una eficiencia burocrática y de una asimilación social; esto nos muestra la íntima relación entre el que planea y el político o el hombre que tiene la capacidad de tomar decisiones. Podríamos utilizar el modelo que sugirió Habermas en 1966, en el cual muestra las distintas relaciones que pueden establecerse entre ambas personas (Fig. 2): cuando el hombre que toma decisiones comprende al planificador y el planificador comprende al que toma decisiones, se produce lo definido por el

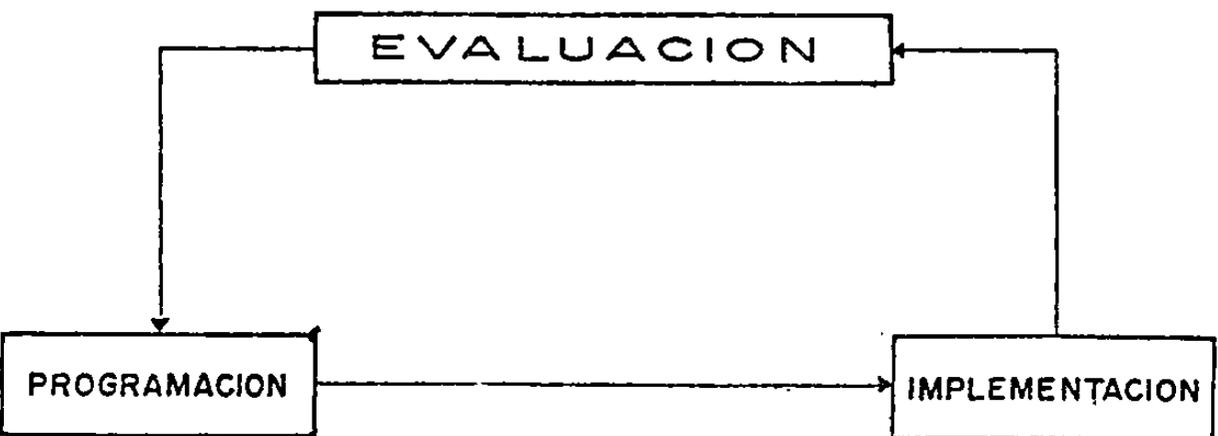


FIG. 1

concepto pragmático, es decir, un entendimiento mutuo; cuando el político que toma decisiones comprende al planeador, pero el planeador no comprende al político, se establece únicamente una comunicación; cuando el hombre que toma decisiones no comprende al planeador y el planeador comprende las necesidades del político, se obtiene un intento de persuasión por parte de ambos, y por último, cuando ninguno de los dos se comprende, existe una función separada de ambos, definida por el concepto de decisionismo, en el que el planeador no influye en el de-

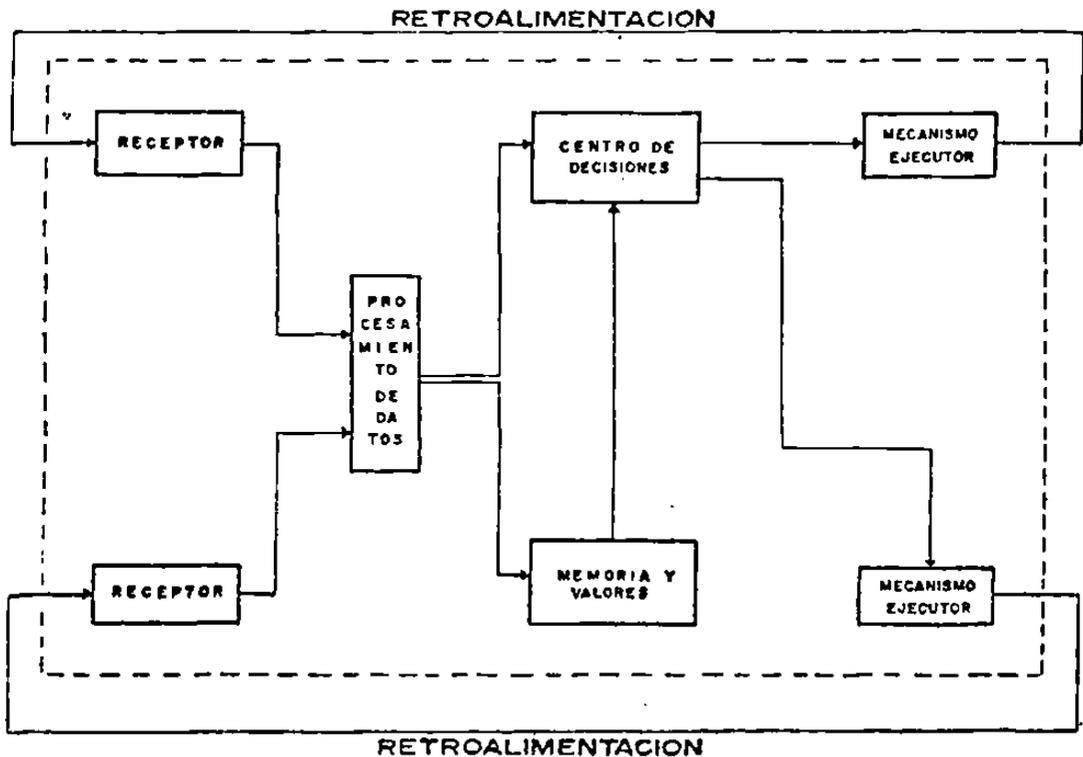
Si analizamos las tres partes que hemos mencionado al principio, y que posteriormente se ignoran como el modelo de la segunda generación de planeación educativa, debemos considerar el caso de la burocracia, ya que la política y el planeador deben ser considerados como procesos de comunicación de un grupo de objetivos. Dentro de la estructura del mecanismo básico, mediante el cual se manifiesta el proceso, el factor principal es la decisión. Es importante especificar que este factor dedica una atención especial al proceso de toma de decisiones, en contraste con la consecuencia de estas decisiones. El proceso de implementación de un plan a través de ese mecanismo de retroalimentación, va a afianzar constantemente a éste (Fig. 3). Para ello debemos considerar que, en el centro de la decisión política, hay receptores que miden la magnitud y que permiten obtener de la sociedad en general las expectativas y las necesidades con- vertidas en sistemas de medición informática; estos receptores, por un mecanismo de procesamiento de datos y por otro de memoria y de valores complejos sostenidos, producen los instrumentos necesarios para que el planeador prepare las distintas opciones que utiliza el político que toma las decisiones.

La implantación de las decisiones se hace a través de mecanismos ejecutores, lo que puede ocurrir mediante una forma legislativa o directamente a través de una orden ejecutiva. La implantación de las órdenes va a traer consecuencias entrópicas tanto en la burocracia como en la sociedad. En un modelo simple, la retroalimentación de información consensual sería un solo mecanismo pero, en la complejidad de la realidad, este mecanis-

* Hüfner K. y Van Gendt R., op. cit.

FIG. 2
TÍTULO: Conceptos de cooperación entre planeadores y políticos que toman decisiones.

El planeador no entiende al que toma decisiones	COMUNICACION	FUNCIONES SEPARADAS (Concepto decisionístico de Habermas)	NO ENTIENDE AL PLANIFICADOR EL QUE TOMA DECISIONES
El planeador entiende al que toma decisiones	COMPRENSION MUTUA (Concepto pragmático de Habermas)	PERSUASION	ENTIENDE AL PLANIFICADOR EL QUE TOMA DECISIONES



FUENTE: SYSTEMS OF POLITICAL SCIENCE—ORAN R. YOUNG.

Fig. 3

mo tiene dos redes de retroalimentación (Fig. 4). Una para los efectos que causa en la burocracia, es decir, en los mandos medios, que son los que realmente implantan la decisión del poder político en la sociedad, y otra donde se pueden apreciar las consecuencias de la decisión tomada en la sociedad. Como se observa, el concepto es procesal y dinámico. Ningún plan es lo suficientemente perfecto para que su implantación sea inflexible. A través de estos canales de retroalimentación hacia el centro de decisiones políticas y hacia el planificador, se van afinando cada vez más las decisiones, hasta lograr los objetivos propuestos o, por lo menos, satisfacerlos parcialmente.

La retroalimentación de datos es positiva cuando la ejecución ha producido cambios; entonces la información que se retroalimenta al sistema cataliza las acciones y se incrementa la acción original. Cuando la retroalimentación es negativa, esto es, cuando no se obtienen los resultados deseados, es posible regular el sistema y tratar de obtener una complejidad mantenida, en la cual la trayectoria y los tiempos de reacción permiten potenciar el cambio dentro del sistema social, produciéndose una respuesta de acción espiral.

El cambio operado por un plan puede concebirse como un nuevo punto de equilibrio entre el estado inicial de la sociedad y el posterior a la aplicación del plan. Algunos autores enfocan el concepto de estabilidad considerando la retroalimentación y el concepto de homeostasis en lugar del análisis del equilibrio. Ellos critican lo que se llama el enfoque del equilibrio, considerando muy mecanicista y muy distante del impacto que en un sistema hace el entorno social. Consideran que la política y el gobierno son diferentes de estos sistemas estáticos, en dos formas:

- 1º: Hacen un trabajo y logran objetivos de tal manera, que cambian sus posiciones básicas frente al entorno social, y
- 2º: Tienen, por lo menos, la habilidad para cambiarse a sí mismos en el curso de llevar la sociedad al logro de ciertos objetivos, es decir, constituyen un sistema mucho más flexible.

Buckley¹⁰ nos dice: "Los intentos amplios y conscientes de dirigir una sociedad compleja de un modo viable y adaptativo

¹⁰ Buckley, *La sociología y la teoría moderna de las ciencias*. Ed. Amarrortu, Buenos Aires.

apenas han comenzado en la historia moderna... Es esencial una comprensión íntima del funcionamiento del nivel socio-cultural del sistema adaptativo complejo."

Y más adelante: "Un rasgo fundamental de este sistema adaptativo complejo es su capacidad de persistir o de desarrollarse modificando su propia estructura, a veces de manera fundamental."

Las tensiones estructurales, resultado de la acción sistemática de los actores, no entraña que el complejo sistema adaptativo sea creado para la reducción o supresión de tales tensiones, sino, esencialmente, para establecer un sistema selectivo de decisiones que permitan comprender con claridad la compleja diferencia entre la tensión de roles, los patrones de comportamiento, etc. y las desviaciones propiamente patógenas.

Este complejo proceso de circuitos de retroalimentación tiene un cuerpo sustancial ideológico-político, un puente vivo y complicado llamado burocracia y un fin último: el consenso del pueblo.

Las tesis desarrolladas abarcan la planeación y la planeación educativa, como preocupación central del hombre en el mundo; el concepto homeostático y morfológico, la urgencia de la planeación como parte de la trilogía (poder político, burocracia y aceptación social) y el proceso de concientización que sirve de vehículo para la eficiencia de la implementación.

Lo que importa estudiar y comprender es el caso de aquellos planes correctamente hechos, que son aceptados por los que toman decisiones y que interpretan correctamente el entorno social, pero que fracasan por cuestiones de ejecución.

El nivel de implantación que se ha enfatizado es el político, el de la correcta toma de decisiones, que tiene una doble fuente de retroalimentación y en el que juega un rol esencial la burocracia.

Se ha de considerar la planeación como neutra, ajena a lo ideológico y dependiente del poder político que es el conductor y coordinador del esfuerzo humano hacia la realización de determinados objetivos, los que sin duda emanan de una ideología. Aquí se plantea una seria reflexión acerca del problema axiológico, ético del o de los que toman decisiones. Se trata de la ética de la decisión.

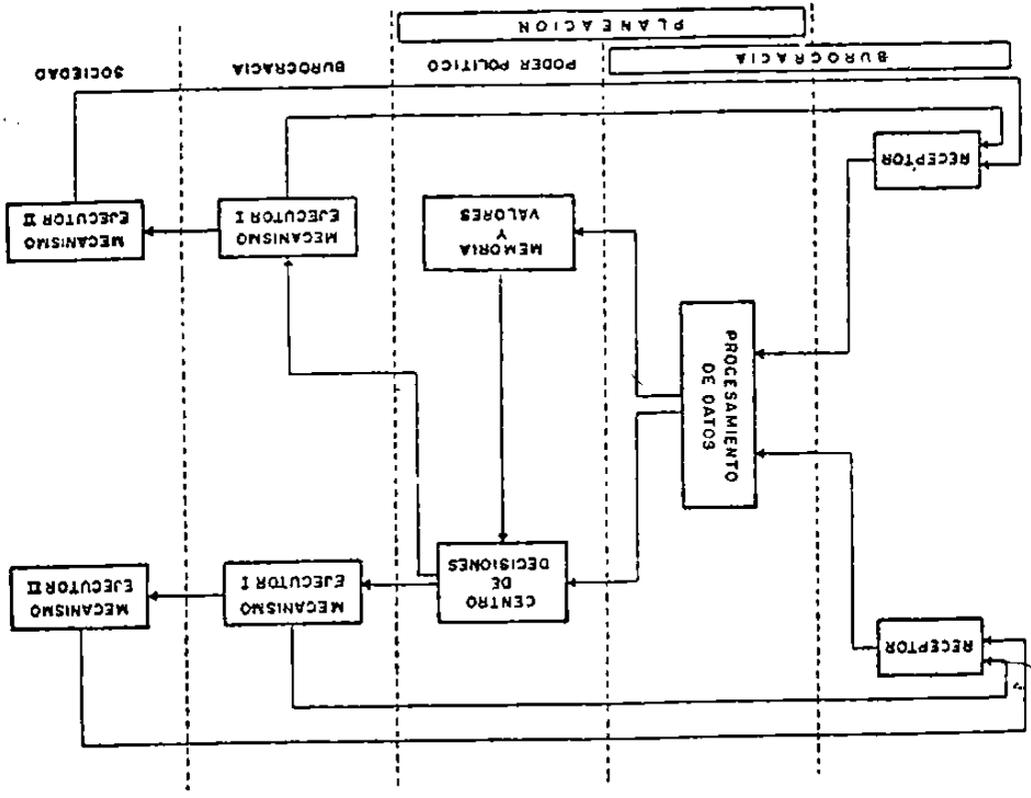


Fig. 4

