

01 V. 120  
5154  
VII



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

---

---

PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PROVINCIALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION

---

---

**LA CRISIS DE IDENTIDAD DE LA  
PLANIFICACION DE LA EDUCACION**

Henry Levin

En INFORME GENERAL del 1er. Seminario-Taller regional de Formación de Formadores en Planificación y Administración de la Educación; tomado de CINTERPLAN, Caracas, Venezuela, 1987.

BUENOS AIRES - 1 9 8 9

---

---



33458

## INTRODUCCION

La planificación educativa ha entrado en crisis de // identidad. Ya los planificadores de la educación no saben qué camino seguir. En la actualidad, la naturaleza de la actividad planificadora, su papel social e, inclusive, los motivos subyacentes han sido puestos en / tela de duda. Evidentemente, la crisis va más allá de la planificación / educativa, llegando a abarcar la educación en sí. Mientras que la ideología popular supuso que la expansión del sistema educativo y de las oportunidades educativas era la forma de lograr una mejor sociedad, la planificación educativa sacó provecho de su asociación con el sector educativo. En aquella época de oro, el planificador de la educación podía considerarse como alguien que contribuía a objetivos tan nobles como la promoción del crecimiento económico y del desarrollo, la proliferación de ideales democráticos y de sus instituciones, y como alguien que contribuía / a la equidad social, económica y política. Era igualmente evidente que / la educación era la panacea contra la pobreza, el estancamiento económico, el totalitarismo y las desigualdades. Especialmente en los países en desarrollo, todas las esperanzas se fincaban en el sistema educativo para acceder a la prosperidad, la libertad y la igualdad.

Basta con mirar hacia atrás al decenio de los años // cincuenta y sesenta para apreciar el papel preponderante que a la educación se le adjudicaba en el logro de las aspiraciones de crecimiento económico y de desarrollo. Aunque los adeptos se enfrascaban en largas discusiones sobre las ventajas relativas de los diferentes enfoques técnicos / en materia de planificación educativa, tales como los requisitos sociales vs. la planificación de los recursos humanos vs. la tasa de rendimiento, no dejaba de haber un acuerdo tácito entre todos los protagonistas que no dudaban de que la expansión del sistema educativo y la formación de recursos humanos fueran los principales ingredientes dentro de / cualquier estrategia de desarrollo. Tan arraigada era esta idea que simplemente se creía que la escasez de recursos humanos decididamente preparados era el mayor obstáculo que dificultaba el crecimiento económico y / la modernización. (1)

Resulta como una ironía de la historia el que en este decenio se haya constatado que la rápida expansión del sistema educativo dentro de las sociedades en desarrollo parece haber tenido un mayor impacto en el aumento del número de personas con educación pero sin empleo, o con un empleo parcial, que en acelerar el ritmo del crecimiento económico. Y más aún, el haber llevado la educación a las zonas rurales tuvo / por efecto estimular la migración hacia las ciudades que ya estaban abrumadas por los altos niveles de desempleo, por la escasez de servicios sociales y por la insuficiente infraestructura para darle cabida a nuevos / habitantes. Hay mayores indicios de que la educación, lejos de mejorar / el nivel de vida en el ámbito rural, condujo a acelerar la migración del campo a las ciudades. (2) Es obvio que ya nos hemos dado cuenta de que / la relación entre la educación y el crecimiento económico y el desarrollo es mucho más compleja de lo que daban por sentado las premisas de // los planificadores de la educación, entre los cuales había quienes eran / partidarios de destacar el aspecto de capital humano, y quienes prefe-

rían hablar de planificar los recursos humanos. Y junto con los economistas y los educadores, los planificadores de la educación han sufrido una pérdida de prestigio por haber sobreestimado el valor de la educación como paliativo económico.

Aunque los planificadores de la educación fueron más explícitos sobre el papel de la actividad planificadora para aumentar el crecimiento económico, también se aprovecharon de la creencia popular según la cual la expansión de la educación pasaba a ser indispensable para crear instituciones de gobiernos democráticos. Se llegó a afirmar que mediante la suficiente familiarización con valores comunes, instituciones y lenguaje, se darían las condiciones propias para instaurar y mantener una democracia eficiente y operante. Por otra parte, se creía que una población analfabeta fácilmente podía ser víctima de dictaduras manipulativas y que, además, una mayor información impartida a la ciudadanía sobre las complejas cuestiones que afronta una nación moderna haría que quienes depositaran su voto tuvieran la sabiduría necesaria para escoger correctamente y, luego, para hacer una evaluación crítica de los actos de sus representantes en una democracia parlamentaria. Se había convertido en un artículo de fe creer que la democracia y el analfabetismo eran incompatibles y que una educación completa cerraba el paso a formas de gobierno totalitarias. No cabía pensar que un ciudadano educado pudiera tolerar un sistema de control autoritario.

En la actualidad resulta posible mirar hacia atrás y asombrarse ante semejantes ideas peregrinas, especialmente en América Latina. A pesar de logros educativos muy evidentes, en comparación con la situación de hace quince o veinte años, resulta que hay menos democracia y perspectivas menos optimistas, para los gobiernos democráticos que pudieran llegar a surgir. En efecto, hay países que tuvieron una larga tradición democrática como Uruguay y Chile donde se padecen formas especialmente duras de totalitarismo y otras naciones con trayectorias más cortas de vida democrática que han presenciado la desaparición de sus libertades en manos de dictaduras militares. Resulta evidente que la relación entre la educación y el desarrollo de instituciones democráticas es mucho más compleja que lo que pensábamos hacia 1950 ó 1960. Y cada vez resulta más difícil alegar que una mayor educación para la población, de por sí, conduzca a una mayor probabilidad de contar con formas de gobierno democrático.

La tercera premisa de la Santísima Trinidad sobre la cual reposaba la planificación educativa era que la expansión de la educación redundaría en una mayor igualdad económica y social. Se creía que este punto de vista estaba respaldado por pruebas sólidas. Los países capitalistas con distribuciones de ingreso más equitativas tales como los de Escandinavia y Europa Occidental, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América, tenían a la vez poblaciones con mayor grado de educación que países menos desarrollados, lo cual parecía indicar que la educación contribuye, tanto al crecimiento económico como a una mejor distribución del ingreso.

A lo anterior se sumaba la idea de que la naturaleza dual de las sociedades en desarrollo hacía que la expansión educativa re

dujese las desigualdades. Se pensaba que en dichas sociedades había dos/ sectores, un sector tradicional y otro moderno. El sector tradicional em- plea muy poco capital, colocando el énfasis sobre la agricultura de sub- sistencia, los pequeños talleres y las pequeñas empresas comerciales, // siendo un sector de poca productividad relativamente, que poco progresa/ y que requiere una mano de obra de bajo nivel educativo. Por otra parte, el sector moderno supone la utilización de una tecnología mucho más avan- zada de capitales grandes y entraña una productividad mucho mayor. Sin // embargo, para aspirar a un empleo en el sector moderno es menester con- / tar con niveles mínimos de educación.

La expansión educativa habría de permitir a grupos // nuevos de trabajadores el acceso al sector moderno (donde supuestamente/ había una falta de mano de obra adiestrada). Y a medida que el sistema / educativo llegase a abarcar una mayor porción de la población, habría // igualmente una población cada vez mayor que haría la transición entre em- pleos con una productividad baja y una remuneración módica, a empleos de mayor rendimiento y mayores ingresos.

No solamente se esperaba que dichos desplazamientos, / fomentados por la educación, de empleos tradicionales a empleos modernos, reducirían las desigualdades de distribución de ingreso, sino que el // efecto de equiparación se vería incrementado por los cambios en la ofer- ta de mano de obra. Al reducir el número de personas pertenecientes al/ sector tradicional donde se concentra el desempleo, se vería una tenden- cia hacia el aumento de los ingresos; mediante el aumento en el número / de personas que pertenecieran al sector moderno, donde hay escasez de ma- no de obra, se operaría una distribución en los ingresos. El resultado / general sería una menor diferencia de ingreso entre los dos sectores.

Por último, el potencial compensador de la educación/ quedaba reforzado por el punto de vista de capital humano que percibía / la educación como una inversión de conocimientos y en productividad. Si/ la distribución de conocimientos y en productividad. Si la distribución/ de la inversión entre la población era más equitativa, también cabría // esperar una distribución de ingreso más justa, como consecuencia de di- / cha inversión. Por consiguiente, la expansión de la educación debía acer- carse a una mayor justicia en materia de oportunidades educativas y de / inscripciones que, a su vez, llevaría en última instancia a una mayor // igualdad económica y social.

Lamentablemente, hay pocas pruebas históricas que lle- ven a concluir que la expansión de la educación y una mayor igualdad de/ logros educativos conduzcan a una mayor igualdad de ingresos. En países/ tales como Brasil y México, los análisis estadísticos demuestran mayor / grado de inequitatividad en la distribución del ingreso, pese a un rápi- do desarrollo de la escolaridad y a altos niveles de crecimiento económi- co (3). Las comparaciones de distribuciones de educación e ingreso para/ el período comprendido entre 1950 y 1970 indican que hay relativamente / pocos cambios en la distribución de ingresos para la mayor parte de las/ sociedades, pero sí una tendencia notoria hacia la equiparación del lo- / gro en materia de educación.

En quienes abogan por la expansión educativa, con los requisitos concomitantes de planificación de la educación, recae la obligación de mostrar por qué ha de redundar y de convertirse en la estrategia principal para lograr el crecimiento económico, la democracia y la igualdad. Esto no significa que la educación nada tenga que ver con estos objetivos. Significa, más bien, que la educación es un ingrediente, entre muchos, dentro de un conjunto complejo de una dinámica histórica / que influye sobre la situación de este triunvirato. Evidentemente, si la expansión educativa con sus actividades de planificación de la educación no asegura el logro de estos objetivos, los planificadores de la educación se ven ante el desafío de encontrarle justificación a su profesión. En la parte restante de esta ponencia trataré de indicar cuáles podrían ser los roles potenciales a ser tenidos en cuenta por los planificadores en esta búsqueda. No hay respuesta fácil. Puede, inclusive, establecerse paralelos entre lo que figura a continuación y el teatro de lo absurdo, especialmente en la obra de Pirandello "Seis personajes en búsqueda de un autor". Los planificadores de la educación necesitan encontrar un autor que proponga un nuevo guión, un nuevo guión, un guión más cómodo, // con papeles de mayor significado para los actores.

## LAS FASES DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

A fin de poder pensar en nuevos roles para el planificador de la educación resulta necesario referirse a las diferentes caras de la planificación educativa. En épocas anteriores se podía pensar que al planificador correspondía la tarea de asistir en el desarrollo del sistema educativo para que coincidiera con las aspiraciones de la sociedad. Como se dijo en la introducción, estas aspiraciones se expresaban en términos de crecimiento económico, democracia e igualdad. Ante tan excelsos objetivos era inútil analizar minuciosamente la actividad de planificación de la educación, según sus diferentes orientaciones y facetas. Cuando se escribía sobre la planificación educativa se podía hacer alusión a diferentes hipótesis y orientaciones, siempre que los objetivos, en términos generales, fueran los mismos que los de los otros planificadores de la educación. La planificación de la educación encontraba una base común en sus objetivos tácitos que eran los de mejorar la sociedad a través de la expansión educativa y de la racionalización, sin necesidad de contar con premisas comunes operacionales y con procesos para alcanzar estos objetivos.

No pudiendo ya tener la certeza de que el desarrollo de la educación, la expansión y la racionalización conducen a alcanzar el fruto deseado, a saber el crecimiento, la democracia y la igualdad, hay que comenzar a explorar la naturaleza misma de la actividad planificadora en sí. Al intentarlo, nos damos cuenta de que hay casi tantos enques en materia de planificación educativa como practicantes de esta actividad. No obstante, he de mencionar **cuatro actividades fundamentales de la planificación educativa que son el centro de gravedad de la planificación**. Más adelante nos interrogaremos para llegar a concluir cuáles resultan más legítimas dentro de circunstancias diferentes y todo esto quizá contribuya a reunir las condiciones para aliviar la crisis de identidad de la planificación educativa, ahora que sus aspiraciones más románticas, en cuanto a profesión, se han derrumbado.

### La planificación educativa como logística

Cualquiera que sea la forma de toma de decisiones de carácter educativo, normalmente tiene consecuencias logísticas. Si se pretende ampliar el sistema educativo a determinados niveles y en determinadas formas, habrá que elegir predios para la ubicación de escuelas, habrá que tener especificaciones de construcción, habrá que adquirir materiales didácticos y equipos, habrá que preparar maestros, habrá que hacer presupuestos en base a estimación de costos. O sea, una vez tomadas las decisiones básicas, hay que ver la forma de ponerlas en práctica. A esta fase la llamo fase logística de la planificación educativa. Mi experiencia ha sido que quienes se consideran planificadores de la educación cumplen estas funciones. Puede tratarse de personas con formación de arquitectos, especialistas en programas docentes, expertos en formación de maestros, especialistas en finanzas, administradores o cualquier otra disciplina. Claro está que a menudo se trata de personas que tuvieron un adiestramiento para actuar como maestros y que abandonaron el aula para ingresar a la burocracia de la planificación de la educación.

Pero lo importante al identificar la parte logística/ de la planificación educativa es saber que las decisiones políticas tienen que traducirse en realidades. A menudo dichas decisiones pueden ser/ ambiguas, haciendo alusión únicamente a asuntos de orden tan general como la creación de nuevas escuelas, la cabida de un número mayor de ins-/cripciones en determinados niveles, la expansión de la formación de do-/centes en una cantidad determinada o la introducción de una nueva insti-/tución o materia. Los planificadores de la educación tienen que traducir estas decisiones en realizaciones mediante la evaluación de los recur-/sos necesarios y demás particularidades que permitan su ejecución, siempre trabajando en estrecha colaboración con aquellas personas que están facultadas, o en posición que les permita activar los proyectos. En tér-/minos generales, la definición logística de la planificación educativa es un papel que carece en gran parte de tecnología complicada, contenido po-/lítico e investigación. La parte logística constituye la parte rutinaria pero indispensable de la ejecución, con poco contenido intelectual o ro-/mántico pero con la característica distintiva de ser una parte absoluta-/mente necesaria.

#### La Planificación Educativa como Tecocracia

Los enfoques logísticos de la planificación educativa exigen destreza y experiencia pero de tipo práctico y aplicado, sin dema-/siado componente abstracto. Hay varias reglas empíricas que pueden usar-/se para averiguar el número de aulas, maestros, materiales de construc-/ción, etc., que resulten necesarios para transformar una decisión políti-/ca en **fait accompli**. Sin embargo, hay otro nivel de función y experien-/cia muy diferentes que podría denominarse la planificación educativa como tecnocracia. Las actividades de los planificadores educativos en cali-/dad de tecnócratas tiende a basarse en ejercicios muchos más abstractos/ que aquellos que corresponden a los que se ocupan de la parte logística. El enfoque tecnocrático de la planificación educativa típicamente carece de contenido político o social o de análisis de valores. Su punto de par-/tida sería, más bien, una serie de herramientas en búsqueda de un problé-/ma. Por lo general, la problemática envuelta en planificar los niveles / de inscripciones es la que más se presta a las herramientas, lo cual es/ cierto en los diferentes campos de la educación.

Naturalmente, dichas herramientas son conocidas bajo/ nombres tales como enfoques de demanda social, análisis de la tasa de / rendimiento, planificación de recursos humanos, programación matemática, y así indefinidamente (4). Cada una de estas herramientas requiere una / serie de conocimientos técnicos y de hipótesis heroicas sobre la rela-/ción entre magnitudes y distribuciones en las inscripciones del sistema/ educativo y sobre la política social apropiada. Rara vez se expresan es-/tas relaciones explícitamente; simplemente se trata de supuestos. En al-/gunos casos se han tenido en cuenta las prioridades y los costos, mien-/tras que en otros no. En cada caso se quiere dar la apariencia de una / "ciencia", con su exactitud, aunque en ningún caso se ha comprobado, con-/gruente o incongruentemente, que exista la capacidad de predecir objeti-/vos tales como las necesidades educativas, las inscripciones, las necesi-/dades recursos humanos, y tantos otros rubros.

De especial importancia resultan ser los enfoques tecnocráticos de la planificación educativa encaminados al crecimiento económico. Aunque los partidarios de la planificación como la tasa de rendimiento o vista como recursos humanos se lanzan entre sí críticas acerbadas, comparten una forma muy mecánica de encarar las finalidades de la educación. En cada caso representa una técnica estática (frozen) en vez de un enfoque flexible que tenga en cuenta las necesidades educativas y la relación existente entre educación y economía. La vinculación entre la educación y la economía es algo que se presume y se expresa mediante los // muy conocidos "coeficientes fijos" en el caso de la tasa de rendimiento. Se hace caso omiso de que un rápido vistazo al mundo de la educación y / del trabajo volvería añicos ambos conceptos. En su lugar, la técnica domina la actividad. Y resulta aún más preocupante que las personas que emplean las técnicas no tengan una comprensión que les permita ir más allá de la capacidad de seguir al pie de la letra la receta. Estas tecnocracias encierran un gran peligro que se ve claramente reflejado en el dicho "cuando su oficio consiste en usar martillo, todo parece un clavo".

El enfoque tecnocrático hacia la planificación educativa consiste en evitar asuntos complejos tales como valores, cuestiones políticas y la validez de las hipótesis. Pasa a ser importante demostrar destreza en el uso del martillo en cuestiones cuya sensibilidad y complejidad mal se adaptan al empleo de semejantes herramientas. Naturalmente, las soluciones a los problemas imaginados son soluciones tan sólo en el papel y se podría aducir que pocos las oyen. Se trataría más bien de una planificación de la educación destinada a los planificadores. Resulta difícil decir si las palabras y los números llegan a convertirse en algo más que símbolos. Los planificadores de la educación de tipo logístico / pueden alegar que sus esfuerzos en el peor de los casos, contribuyen a / la creación de escuelas, la construcción de edificios, la formación de / maestros y la enseñanza de alumnos. Mal podrían los planificadores de la educación de tipo tecnocrático reivindicar que su contribución logre algo semejante, aunque no se debe menospreciar el aporte hecho en términos del agotamiento de las secretarías y de la capacidad de las bibliotecas, así como el mayor valor que adquieren las acciones de la Xerox y la IBM.

(5)

### La Planificación Educativa como Política

La planificación educativa en tanto que política hace referencia al empleo del ejercicio de la planificación para contribuir a un programa político que en términos generales sería el del gobierno y / del sistema político vigentes. No tiene que ser un acto consciente ni de liberado; sería más bien un apoyo de un determinado marco político. Su aplicación más corriente podría ser la de ampliar o mejorar las escuelas de una determinada región del país, donde la población más ingobernable está congregada, lo cual representaría una modalidad consciente y calculada de actividad política disfrazada de planificación educativa. Pero habitualmente el papel del planificador educativo como defensor político / es más sutil, pues en ocasión ni siquiera estará consciente de estar cumpliendo un rol político.

De especial importancia resulta ser el ímpetu que las actividades de planificación le conceden a mantener el statu quo, aun // cuando el planificador personalmente se sienta comprometido con una vi- // sión diferente de la sociedad. Hay por lo menos cuatro formas en que el // planificador de la educación tiende a ser parte importante del aparato / político de países tales como los de América Latina. En primer lugar, el // planificador tiende a darle legitimidad al concepto que sólo se puede // construir una sociedad mejor por medio del proceso, dolorosamente lento, // de expansión y mejoramiento de la educación. No son los planificadores / de la educación los que tratan los problemas de la explotación, la desi- // gualdad y la tiranía política; pero sí le conceden validez a la retórica // estatal al dar apoyo a la idea de que esencialmente se trata de proble- // mas de índole educativo. Una vez que la población acceda a un cierto gra // do de de educación y que los pobres tengan la capacidad necesaria para // manejar las tecnologías modernas, dichos problemas desaparecerán por sí // solos o, por lo menos, esto es lo que se hace creer.

El planificador de la educación ayuda a perpetuar es- // tos mitos y posterga el enfrentamiento de las masas con las verdaderas / fuentes de opresión. Parcialmente lo anterior se debe a que la mayoría / de los planificadores tienden a ser personas entendidas en los aspectos / logísticos y tecnocráticos que no se interrogan a sí mismos sobre la ver // dadera explicación de estos dilemas sino que prefieren suponer que la // planificación de la educación efectivamente resuelve dichos problemas. (6) // En parte existe la creencia arraigada, a pesar de pruebas contrarias, de // que la educación representa la única esperanza de vencer la tiranía y la // explotación. Cuales sean las razones, la actividad de planificación de / la educación sirve para mistificar las causas reales de malestar social, // político y económico y tiende a reforzar la estrategia política reaccio- // naria de aplazar el cambio hasta que la población pueda recibir la sufi- // ciente educación como para merecer mayor libertad y mayor igualdad. En / esta forma, la planificación educativa contribuye a prolongar los patro- // nes existentes de dominación.

La segunda manera en que los planificadores de la edu // cación cumplen un papel político es mediante el apoyo que dan a la pene- // tración del capitalismo multinacional. La expansión educativa, en sus ac // tuales formas, poco hace para atender las necesidades autóctonas salvo // en la medida en que coincidan con las necesidades de los inversionistas / extranjeros, quienes invertirán en un país si la rentabilidad es extrema // damente alta y si el clima es estable, condiciones que se reúnen cuando // hay una gran reserva de mano de obra con pocas exigencias en materia de / educación y poco contacto burocrático (7), cuando la ley prohíbe los sin // dicatos libres y cuando los actos de rebeldía son manejados con dureza, // cuando se hace caso omiso de las preocupaciones en materia de salud y se // guridad industriales y cuando los salarios mínimos y la seguridad social // son puestos en práctica en forma selectiva y quedan a la zaga de la in- // flación.

La situación que he descrito sería cierta en la mayor // parte de los países latinoamericanos. El papel del planificador de la // educación dentro de esta situación consiste en promover una expansión // del sistema educativo que contribuya a un ejército de desempleados o se-

mi-empleados, especialmente en las zonas urbanas donde los recién llegados del campo compiten con la población urbana por un número insuficiente de empleos del sector moderno. La inversión multinacional puede dirigirse a diferentes lugares y sólo si la posibilidad de ganancia es considerada superior a la de otros sitios opta por conservar e incrementar su inversión en un determinado país. Si la inversión repercute en la reducción notoria del número de desempleados y subempleados con un grado mínimo de educación y formación burocrática (generalmente equivalente a seis años de escuela primaria) los mercados laborales se constreñirán y habrá tendencia a un aumento en el costo de la mano de obra, reduciendo así el margen sustancial de rendimiento sobre la inversión. Por ende, uno de // los papeles fundamentales que juega la expansión educativa es el de mantener un excedente significativo de mano de obra que hará que las ganancias sean lo suficientemente altas como para atraer y retener las / inversiones. Paradójicamente, el planificador de la educación es responsable de hacer perdurar las condiciones propicias a la explotación de la población nacional por parte de las empresas multinacionales.

Por añadidura, este modelo es antagónico estructural- / mente a una mayor igualdad por el mismo raciocinio que encierra. A fin / de detener inversiones multinacionales, las tasas de rentabilidad deben ser altas para que los salarios sean bajos como consecuencia de una mano de obra excedentaria. En estas condiciones, una pequeña elite nacional / que proporciona acceso político a sus contrapartes multinacionales, así / como otros servicios, y que se convierten en administradores de alto nivel y profesionales que trabajan para las multinacionales, perciben in- / gresos y acumulan riquezas que les permiten existencias opulentas, mientras que las masas necesariamente tienen que vivir una existencia a un / nivel de supervivencia para que opere este patrón de desarrollo. El planificador educativo trata de obtener una expansión en las inscripciones / en forma rápida, sin saber siempre cuáles intereses se benefician con estas políticas. Rara vez caen en cuenta de que puede haber una alternativa en el desarrollo educativo que atendería a las necesidades de las regiones rurales en una forma que minimizara la dependencia sobre el capital extranjero y que trajera consigo una mayor igualdad.

Reviste más que un interés pasajero observar que las / técnicas de planificación de la educación no fueron desarrolladas en las sociedades en desarrollo sino en los países avanzados y capitalistas de / Europa Occidental y Estados Unidos (8). ¿No resulta un poco incongruente que en un país como Estados Unidos, que jamás ha hecho uso de la planificación educativa, se hayan elaborado todo los métodos básicos de planificación y que estos hayan proliferado en América Latina? Entonces, cabe / plantearse el interrogante de ¿para quiénes se han desarrollado estas técnicas y quiénes pagan el costo de su proliferación? ¿Dónde han recibido / su educación, quienes la defienden y practican? Se trata de preguntas // sencillas, cuyas respuestas encierran un sentido profundo respecto al / rol político que se refleja en el ejercicio de la planificación educativa.

La tercera manera en que la planificación educativa / tiende a ser una actuación política, es la tendencia de apoyar la fachada de un cambio social ordenado y de promover una alto grado de centralización en cuestiones educativas. La planificación es una actividad que /

se basa en una centralización y no en una participación democrática, a pesar del lenguaje elegante sobre procesos democráticos. La democracia tiende a ser un proceso desordenado en el cual diferentes grupos pueden defender diferentes metas y diferentes caminos para alcanzarlas. Estos conflictos tienen que resolverse antes de poder planificar y poner en práctica las actividades correspondientes y el planificador de la educación resuelve estos problemas envolviéndolos en la autoridad que le confiere su experiencia.

Además, la democracia deja entrever la posibilidad de descentralización e, inclusive, diferencias pronunciadas en las actividades educativas en la medida en que las necesidades de diferentes grupos de diferentes regiones puedan ser divergentes. Pero se logra superar estas tendencias presentando la planificación educativa como una actividad de expertos cuyo objetivo consiste en buscar el verdadero destino y la verdadera orientación nacional. Si los aspectos tecnocráticos de la planificación educativa no resuelven directamente el problema en cuestión, dejan claramente sentado que dicha planificación no podría estar en manos sino de muy pocos técnicos debidamente capacitados. El lenguaje pseudo-científico y el mismo simbolismo de los enfoques tecnocráticos hacia la planificación y las palabras altisonantes para expresar los objetivos le señalan al ciudadano promedio que el cambio social sólo puede estar en manos de expertos que trabajen en forma centralizada y que la mayor parte de la población sería incapaz de participar en el proceso pues las necesidades que perciben serían vistas con demasiada miopía. Los principios mismos de la planificación educativa tienden a restringir la descentralización y la participación democrática, una cómoda coincidencia para los regímenes militares, autoritarios o quisi-militares de la América Latina.

Por último, los planificadores de la educación cumplen un papel político al dar una explicación convincente cuando un país no alcanza su cometido. El ejemplo más sobresaliente es aquella tendencia reciente hacia la planificación educativa "cualitativa" (9). La planificación educativa tradicional no ha hecho que las naciones sean más equitativas, productivas o democráticas, hecho que no ha pasado desapercibido, inclusive por los planificadores mismos. La explicación es que la planificación educativa le dio demasiado peso a la planificación cuantitativa, descuidando la planificación cualitativa. Al basarse en el número de docentes y de escuelas para cada nivel, los planes tendieron a olvidar la calidad de los maestros y de las instalaciones y la eficacia de los programas docentes. O sea que la palabra clave en materia de planificación es cualitativo. Aunque se podría debatir el aspecto cualitativo, es poco probable que cambie algo en relación con los "fracasos" de la planificación educativa medida en términos de objetivos sociales, políticos y económicos por la razón evidente de que no se trata de problemas que sean fundamentalmente educativos.

El planificador de la educación tiende a apoyar el status quo y las estructuras políticas existentes en formas conscientes e inconscientes, abiertas y latentes, lo cual parece ser cierto aun cuando abrigue opiniones personales que lo alejen de aquéllas que se reflejan en el actual marco de referencia político. También resulta evidente que la descripción de los papeles logísticos y tecnocráticos que ya se hizo puede ser congruente y puede darle apoyo al papel político. Pero más importan

te aún, la función política de la planificación educativa en regiones como América Latina tiende a ir en contra de la búsqueda de la democracia y la igualdad, sin que se entrevea claramente la posibilidad de que sirva / para el crecimiento económico a largo plazo.

#### La planificación educativa como investigación

Dado el fracaso de la planificación educativa tradicional y sus enfoques en términos de lograr los resultados anunciados, aparentemente la investigación debería ocupar un lugar prioritario para el / planificador de la educación. Sin un conocimiento básico sobre las relaciones entre la educación y los sistemas sociales, económicos y políticos es difícil elaborar programas educativos que logren objetivos en dichos / campos. No obstante, el papel del investigador educativo ha sido una de / las dimensiones más descuidadas de la planificación educativa.

Antes de seguir adelante, sin embargo, es importante / definir lo que significa investigación. En este contexto, la palabra se / refiere a los intentos por descubrir conocimientos sobre las relaciones / básicas entre cambios educativos y sus repercusiones sociales, políticas / y económicas, así como las condiciones bajo las cuales determinados cam- / bios educativos se presentan. No considero que la aplicación de procedi- / mientos mecánicos estándar sea investigación y, por ende, no incluyo la // programación algorítmica matemática, los cálculos de recursos humanos o / la tasa de rendimiento como parte de la investigación, a menos de emple- / arlos en forma que permitan averiguar algo fundamental sobre los nexos // entre la educación y la sociedad. En la mayor parte de los casos, estas / técnicas se aplican en forma mecánica a fin de derivar soluciones numéri- / cas para problemas que han sido contruidos artificialmente para que pue- / dan adaptarse a estas técnicas. Estos enfoques están más cerca del rol / tecnocrático que de la investigación.

Por dos motivos la planificación educativa tiene tan / poco contenido investigativo. En primer lugar, la formación típica en ma- / teria de planificación educativa da poca o ninguna preparación en metodo- / logía de la investigación y en análisis. Aunque los planificadores de ti- / po logístico suponen que los que emplean un enfoque tecnocrático tiene // una buena base en metodología de la investigación, rara vez resulta cier- / to. Es simplemente una idea fruto del concepto " la ropa nueva del empera- / dor". Los programas de formación casi no tiene ningún contenido de inves- / tigación básica, salvo quizás en los niveles más avanzados de aplicación. Hay una segunda explicación de la falta de contenido investigativo y es / que en muchas sociedades en desarrollo no hay posibilidades de investiga- / ción abierta. Prácticamente todos los planificadores de la educación y // los investigadores reciben apoyo financiero del Estado y un enfoque abier- / to hacia la investigación requeriría el planteamiento de problemas y un / manejo de criterios que no necesariamente respalden las premisas y medi- / das de las autoridades políticas existentes.

Por ejemplo, se ha comprobado vez tras vez, mediante / estudios que la pobreza y la desigualdad están relacionadas más de cerca / a la naturaleza del sistema político y económico que al nivel de "desarro- / llo" del sistema educativo (10). De hecho, una política de crecimiento //

económico basada en atraer capital extranjero es totalmente congruente // con un mayor grado de desigualdad de la distribución del ingreso y con // una creciente igualdad en la distribución escolar. Es poco probable que / los organismos gubernamentales que dan apoyo a los investigadores y a proyectos de investigación auspiciados por el gobierno en las universidades<sup>7</sup> y los institutos de investigación puedan rendir informes sobre los resultados de la investigación que debiliten las políticas gubernamentales /// existentes.

Sin embargo, el hecho de que la planificación educativa en gran parte se basa en premisas que son dudosas parece sugerir la necesidad de que la investigación sobre el tema desempeñe un papel mayor y no menor. Es un aspecto de la planificación educativa que requiere mayor atención.



## EN LA ENCRUCIJADA

En los párrafos anteriores he sugerido que los planificadores de la educación están ante una crisis de identidad. Mientras que se pensaba que la planificación educativa contribuía a una sociedad mejor, las cuestiones fundamentales sobre el rol de los planificadores no fueron planteadas. Pero ante la bancarrota de la expansión educativa y de una mayor igualdad de oportunidades y de logros que redunden en sociedades más prósperas, democráticas y con mayor grado de igualdad, se han venido a plantear serias dudas sobre las funciones tanto de la educación como de la planificación educativa. Por estos motivos, el planificador se encuentra en una encrucijada donde tiene que encarar una crisis de identidad.

¿Apoya el planificador de la educación las fuerzas reaccionarias, o el cambio social, económico y político? ¿Se trata de una persona profesional y racional que sopesa cuidadosamente las consecuencias de sus actos o simplemente de un experto en logística o de un tecnócrata que repite las recetas de alto contenido mecanístico que hacen parte de la "cartera" de la planificación? ¿Sería, acaso, la planificación educativa, por su naturaleza misma, una actividad antidemocrática que desalienta la participación de la ciudadanía y que mistifica el contenido social, económico y político de sus vidas? ¿Hasta qué punto refleja toda la ideología de la planificación educativa tal como se ve en los países en desarrollo las necesidades de acumulación de capital multinacional en vez de las necesidades de desarrollo nacional? ¿Cabe ampliar la posibilidad de investigación auténtica y mejorar la calidad de la investigación en el campo de la planificación educativa?

La dificultad de responder a estas preguntas se debe al posible papel dual de la planificación educativa. Por una parte, los planificadores de la educación -y la mirilla de su actividad, el sistema educativo- tienen la responsabilidad de aliviar la pobreza y la opresión que son flagelos de sus sociedades. Por otra parte, ellos contribuyen a planificar y legitimar enfoques educativos que tienden a reproducir condiciones tanto de formas existentes de manejo del poder y de relaciones económicas y a perpetuar el mito de que las malas condiciones sociales, económicas y políticas son fruto de las deficiencias educativas. Para la gran mayoría de los habitantes, las oportunidades de educación representan su gran esperanza de movilidad social. Sin embargo, la naturaleza misma del sistema educativo hace que muy pocos puedan escalar hasta la cima, que la mayoría se quede en el camino para convertirse en parte de los desocupados o subempleados en las ciudades o para ser un recurso que se presta a la explotación y que venga a inflar las ganancias de las empresas nacionales y extranjeras. No sería exagerado observar que el planificador de la educación se encuentra entre la espada y la pared.

Una de las virtudes de la crisis de identidad es poder elegir una nueva identidad. Una, que no se sienta abrumada por el peso de la tradición. Una, que se distancie de su identidad anterior y pueda escoger un nuevo rol.

La finalidad de este trabajo es la de incitar a la búsqueda de nuevos rumbos que den claridad donde hubiere confusión y que nos

saquen de nuestra esquizofrenia profesional y de nuestra ambigüedad, creándonos una actividad integrada. Es evidente que la elección dependerá de factores políticos y éticos de mucha complejidad y puede darse el caso de que encontremos que los conflictos entre los límites de la planificación/educativa y nuestras aspiraciones sean insuperables cuando las sociedades/ donde trabajamos son inequitativas. O sea, puede ser que seamos relegados a actuar como expertos en logística, aún cuando nuestros deseos sean otros que la mera contribución a la reproducción del orden existente, aunque anhelemos el cambio social. Pero el proceso de búsqueda de nuestra identidad deberá hacerse, aunque sea para nuestra tranquilidad.

### NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Un ejemplo de este parecer se encuentra en la obra de F. Harbison/ y C. A. Myers, 1964.
2. Las repercusiones de la educación sobre la migración constituyen / uno de los hallazgos más uniformes que determinan la movilidad. Véase, por ejemplo, M. Levy y W. Wadycki, 1974.
3. Véase M. Carnoy et al., 1976 y M. Carnoy, 1978.
4. Estos temas aparecen tratados en forma muy acertada por M. Blaug, / 1970, especialmente los capítulos 4-6.
5. Un punto de vista más optimista sobre los enfoques tecnocráticos / puede encontrarse en Psacharopoulos, 1978.
6. Una excepción importante sería el conjunto de artículos en "Deve- / lopment and Education in Latin American", Prospects, 1978.
7. A menudo se hace referencia a esto como modernismo cuando la defi- / nición significa "clasificar como moderno: aquellos atributos que // probablemente, pueden inculcarse a través de la participación en em- / presas productivas y modernas a gran escala tales como fábricas y/ / aún más importante, que puedan ser necesarios en los trabajadores/ / y funcionarios para que la fábrica tenga un funcionamiento eficien- / te y efectivo (Inkeles y Smith 1974, p. 19). Empíricamente, se ha/ / visto la educación "...la educación es la dimensión más importante / del modernismo" (Ibid, pag. 284)
8. Por ejemplo, la planificación de recursos humanos fue desarrollada / en su forma más explícita por H. Parnes 1962 y G. Becker 1964 y T. / Schulz 1961 han resumido los orígenes del capital humano y la tasa / de rendimiento. Estos enfoques ya habían sido mencionados por los/ / mismos autores y por otros, pero el impacto de los Estados Unidos/ / ha sido inmenso tratándose de un país que no practica la planifica- / ción educativa.
9. n. Levin, 1978.
10. Encontraré una presentación elocuente de este punto de vista en G. / Rama, 1978.
11. H. Weiler 1978 trata el mismo punto con un enfoque algo diferente.
12. El análisis de la planificación educativa en un mundo dialéctico / ha sido desarrollado en H. M. Levin, 1979.