

La Educación en el VI Plan

CERPE

I. LA PLANIFICACION BUROCRATICA, RITO DE EXPLICITACION

Se supone que un plan debe determinar las políticas operativas. Pero a menudo son las políticas concretas las que determinan el plan. Al menos, eso ocurre en educación. Y no puede ocurrir de otra manera. Y, tal vez, es bueno que así ocurra.

No es un juicio a priori la afirmación de que las políticas determinan el plan. Es la conclusión a la que se llega de una lectura y relectura detallada del VI Plan, Sector Educación. El plan es la expresión de lo que de hecho es el Ministerio.

La planificación se supone que es una ordenación racional de objetivos, estrategias, políticas, metas, programas y acciones. Eso nuestros científicos sociales planificadores lo saben. Y lo saben bien. Basta ver la estructura del VI Plan, Sector Educación. Esa ordenación racional aparece clara.

Más aún, nuestros científicos sociales planificadores no ignoran que son los objetivos los que determinan todos los demás elementos y que esos objetivos nacen de una decisión política que presupone un diagnóstico y una evaluación de los recursos con los que se cuenta. No hay duda que también saben esto, aunque no lo expresan tan claramente en el Plan.

El problema está en que el saber —y el saber hacer— de nuestros científicos sociales planificadores es un saber burocrático, compartimentado, atomizado en responsabilidades limitadas, sin poder político. Esto se traduce en la misma metodología. La “participación de todos los organismos involucrados en el proceso educativo en la formulación de este plan” mediante “el esfuerzo de cada uno de los equipos institucionales así como de los grupos interinstitucionales” puede parecer una planificación democrática y participativa. Sin embargo, al faltar una definición —que es una opción de alta política— sobre los objetivos fundamentales, el resultado es un aglutinado, sólo aparentemente orgánico; es un listado aditivo, de principios, de necesidades, de objetivos, estrategias, políticas, programas, etc. Los objetivos se definieron —lo dice la introducción— “en la segunda —y última!— fase”

También los niveles directivos y los equipos técnicos aparecen en esta segunda fase. Al parecer la función de estos niveles se reduce a ponerle racionalidad y operatividad al aglutinado aditivo de elementos inorgánicos.

Pero tal vez es bueno que el plan no pretenda ir más allá de ser una expresión de lo que el Ministerio es. Y esto por dos razones.

En primer lugar, el Ministerio, tal como está estructurado, es un mamotreto demasiado complejo y pesado para exponerlo al susto institucional de una reorientación radical exigido por un proyecto nacional o por unos objetivos que rompan con su rutina operativa. Esto es posible sólo en determinados climas nacionales que se dan muy pocas veces en la historia. Y ciertamente no es ése el clima nacional que respiramos. En estos momentos un intento voluntarista de esta naturaleza estaría condenado al fracaso. Si el plan es expresión del Ministerio, el Ministerio es expresión del país. Lo que se puede esperar de ese plan es que ayude a “ir mejorando en lo posible”.

Por otra parte el esfuerzo de planificación tiene su utilidad. Es un rito, quinquenal, de explicitación de lo que el Ministerio es, de sus buenas intenciones, de sus posibilidades. Y tiene su valor instrumental para “ir mejorando en lo posible”.

Estas consideraciones generales pueden enmarcar el análisis del plan en sus diversas partes.

SITUACION ACTUAL: ¿DIAGNOSTICO O LEGITIMACION?

La descripción de la situación nacional, aunque concluye con pretensiones de buscar “soluciones al problema educativo para conformar un proyecto nacional” y de promover “la movilización de todo el país hacia esta necesaria empresa”, es un diagnóstico realizado en un tono modesto. No hay recur-

so a grandes teorías interpretativas de la sociedad ni se prometen revoluciones educativas o creaciones de un hombre nuevo. Es un diagnóstico hecho para y desde el sistema educativo.

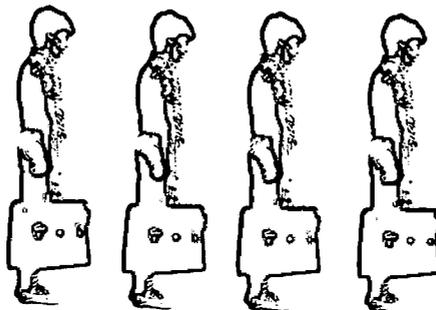
Esta perspectiva intrasistémica renuncia a profundizar en la causalidad social de los problemas educativos y, por consiguiente, renuncia a reorientaciones más profundas —que no son de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Educación— que un verdadero diagnóstico posiblemente reclamaría. Pero, a su vez, esta modesta perspectiva intrasistémica tiene la ventaja de una mayor operatividad.

Sin embargo, el diagnóstico es excesivamente modesto. Se centra en el deterioro de la calidad educativa, presentado como consecuencia de la expansión cuantitativa de los últimos 20 años. Las “causas” y “factores” del deterioro se reducen a “metodologías poco eficaces o que no estimulan la creatividad, reflexión, criticidad, cooperación, participación y el autoaprendizaje”, al descuido del “aspecto formativo para hacer énfasis en la exposición de hechos y teorías”, a la incorporación de personal docente no graduado y al estado deficiente de los locales escolares. Y los problemas diagnosticados (?) en concreto se reducen a la deserción-prosecución, a los que quedan fuera del sistema escolar, a la poca capacitación para el trabajo productivo y al excesivo centralismo administrativo.

Una relectura detallada del diagnóstico después de haber leído detenidamente el Plan, produce la impresión de que muchas de las formulaciones del diagnóstico han nacido en función de programas en proceso o en proyecto del Ministerio de Educación o del de la Inteligencia, como fundamentaciones legitimadoras a posteriori.

FERIA DE PRIORIDADES PARA LA DECADA DE LA CALIDAD

A pesar de un diagnóstico tan modesto, el capítulo de los objetivos se inicia con la pretensión de “rectificar el modelo de desarrollo escogido”, con una “nueva concepción del desarrollo” por medio de la educación que tiene “capacidad para activar los procesos de transformación de los pueblos y las realizaciones individuales y colectivas, para propiciar la igualdad social y afirmar la



identidad nacional, alentando el desarrollo político de la nación y su proceso de maduración histórica". ¡Casi nada! ¡El éxtasis religioso del rito planificador!

Al señalar los objetivos fundamen-

tales, el plan recupera la modesta buena voluntad —que no es poco— de ir mejorando. Son 5 estos objetivos:

— mejorar la calidad de la educación y su pertinencia,

- fortalecer la educación para el trabajo,
- ampliar la cobertura de los servicios educativos,
- crear un clima de estímulo al docente y de reconocimiento a su labor profesional,
- modernizar la gestión político-administrativa del sector.

Por otra parte, se promete una política educativa orientada por cuatro principios: democratización, diversificación, regionalización y participación.

A la hora de concretar la estrategia con el establecimiento de las prioridades es cuando aparece más manifiestamente el Plan como la expresión de lo que de hecho es el Ministerio. Todas las instancias institucionales y sus programas tienen necesidad de aparecer como prioridades. Significativamente la primera prioridad que aparece mencionada es la de los preescolares abiertos, un programa específico que, por muy bonito que pueda ser, es de poca relevancia relativa en todo el conjunto del quehacer educativo.

Y hemos podido contar hasta 24 prioridades en los cálculos estratégicos del Plan. Y la mayoría de ellos suponen desglosamientos ulteriores en diferentes "programas", "proyectos" y "servicios" ¡Toda una feria! (Ver recuadro anexo).

Para completar el capítulo, se definen una serie de políticas, "las que establecen y señalan los criterios centrales dentro de los cuales se ceñirá el desarrollo de las acciones programáticas previstas en este Plan". Estas políticas están agrupadas según los cinco objetivos antes señalados. Se enumeran 13 políticas en relación con el mejoramiento de la educación; 8 en cuanto a la ampliación de la cobertura de los servicios educativos; 4 en relación con la creación de un clima de estímulo al docente y de reconocimiento a su labor profesional; y 6 en relación con la modernización de la gestión político-administrativa del sector. Son 31 políticas suficientemente razonables y suficientemente abstractas como para ser aceptables para todo el mundo y como para no esperar ni temer modificaciones sustantivas.

Para los ejecutores de buena voluntad, esas formulaciones políticas podrán servir de considerandos legitimadores. Y los burócratas inertes y rutinarios no se llevarán ningún susto ni se sentirán amenazados.

PROGRAMAS OPERACIONALES: LA VERDADERA DIMENSION DEL MINISTERIO

Si en toda la secuencia del Plan se

24 PRIORIDADES

"Se dará prioridad",
"es de urgente necesidad",
"se hace necesario",
"la estrategia deberá incluir",
"se considera prioritario",
"se dará énfasis",
"la estrategia otorga la máxima prioridad",
"se da consideración especial":

- al programa "Participación de la Comunidad en la Atención Integral al Niño en el Preescolar Abierto";
- al "Programa Experimental de Educación Básica";
- al "Sistema de Bibliotecas Escolares";
- a "los programas dirigidos al mejoramiento de la enseñanza del lenguaje y las ciencias y al fortalecimiento del estudio de las materias vinculadas con la nacionalidad";
- a "los programas dirigidos a la solución de los problemas de dotación, construcción y mantenimiento de planteles";
- a "los proyectos diseñados conjuntamente con el Despacho del Ministerio para el desarrollo de la Inteligencia";
- a "los programas de Educación Ambiental del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables";
- al "mejoramiento académico y consolidación de las instituciones de educación superior y al desarrollo de la investigación";
- a la "formación y adiestramiento del recurso humano para el desarrollo científico y tecnológico propio y autosostenido";
- a la "revalorización del trabajo, no sólo en términos de incremento de productividad, sino en términos de mayor participación del trabajador en los frutos de su esfuerzo";
- a "estructurar los vínculos entre la educación y el trabajo";
- a "una mayor vinculación entre los programas y niveles del sistema educativo con las exigencias de nuestro sistema productivo";
- a la "programación destinada a la formación de hábitos y destrezas para el trabajo y a las actividades de exploración y orientación vocacional";
- a la "capacitación laboral y de formación de los técnicos medios y superiores requeridos para la ejecución de los planes de desarrollo del sector rural e industrial";
- a "programas a nivel de post-grado para la formación y perfeccionamiento de investigadores en las áreas críticas de la vida nacional";
- a "la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos, ubicados en las áreas marginales urbanas y rurales, áreas de fronteras, comunidades indígenas y a la población adulta analfabeta";
- a "la ampliación de la cobertura de la matrícula en los diferentes niveles dando prioridad a la educación preescolar y básica";
- a "programas de carácter asistencial destinados a mejorar la prosecución y los niveles de rendimiento";
- a "servicios adecuados para la atención preventiva, de diagnóstico y tratamiento de individuos con necesidades de educación especial";
- a la "ampliación de los servicios de educación de adultos en sectores marginados de la comunidad ofreciéndoles la oportunidad de adquirir destrezas manuales y capacitación en un oficio, además de la posibilidad de continuar estudios en el sistema formal de evaluación";
- a la "formación y mejoramiento del personal docente a todos los niveles";
- a "hacer más eficiente la estructura gerencial del sistema y asegurar una mayor participación, democratización y responsabilidad en la gestión";
- a la "desconcentración y descentralización en forma equilibrada de los servicios administrativos, la reestructuración de los mecanismos de decisión y la regionalización de la política educativa";
- a "desarrollar un programa de investigaciones que sirva de base para la planificación educativa y que, además, permita una evaluación oportuna de los programas e innovaciones en desarrollo y de los productos del sistema".

puede apreciar el reflejo de lo que de hecho es el Ministerio de Educación (y en su proporción los Ministerios de la Inteligencia, Cultura, Ambiente, etc.), son los programas operacionales los que más inmediatamente reproducen sus direcciones, divisiones, departamentos, oficinas, comisiones... Esos programas son las buenas intenciones, los buenos propósitos, concebidos en cada parcela de la vasta y variada burocracia educativa. (En el recuadro anexo puede apreciarse la estructura en la que se ubica el centenar de programas).

Y precisamente esa cercanía de los programas a las parcelas burocráticas donde se originan es la debilidad y la fuerza del Plan.

No se pueden esperar de este Plan grandes transformaciones en el sistema educativo. No se puede concluir de este Plan que la Educación va a ser la primera prioridad. Se hace difícil de entender que éste es el Plan elaborado precisamente cuando acaba de aprobarse la Ley Orgánica de Educación, que exigirá 'prioridades prioritarias', con desestímulo o pase a segundo plano de prioridades que sólo son tales desde parcelas burocráticas. Ciertamente no se puede

| PROGRAMAS OPERACIONALES | |
|-------------------------|--|
| 5.1. | Programas Básicos |
| 5.1.1. | Educación Preescolar |
| 5.1.2. | Educación Básica y Media Diversificada y Profesional |
| 5.2. | Programas de Educación Superior |
| 5.3. | Programas de Educación de Adultos |
| 5.3.1. | Alfabetización, Educación Básica y Media de Adultos |
| 5.3.2. | Capacitación de Jóvenes y Adultos |
| 5.4. | Educación Extraescolar |
| 5.5. | Programas Complementarios y de Apoyo |
| 5.5.1. | Programas destinados al desarrollo de la Inteligencia |
| 5.5.2. | Educación Ambiental |
| 5.5.3. | Desarrollo del Personal Docente |
| 5.5.4. | Modernización de la Gestión Político-Administrativa del Sector |
| 5.5.5. | Comunidades Educativas |
| 5.5.6. | Asistencia al Escolar |
| 5.5.7. | Recursos para el Aprendizaje |
| 5.5.8. | Tecnología Educativa |

esperar de este Plan la "conformación de un proyecto nacional" o "la movilización de todo el país hacia esta necesaria empresa".

Sin embargo, desde la renuncia a la retórica, desde el escepticismo en la magia de las buenas leyes y de los grandes planes, desde el modesto realismo del crecimiento orgánico y lento de las

cosas, está abierta la posibilidad de importantes realizaciones educativas en el período. Será necesario el cumplimiento de los buenos propósitos expresados a la hora de planificar por las distintas parcelas de la burocracia. Pero, además, será necesaria la visión política y definición estratégica que no aparecen suficientemente clarificadas en el Plan.

DISTRIBUCION DE LA MATRICULA DE EDUCACION PREESCOLAR BASICA Y MEDIA DIVERSIFICADA DIURNA

| NIVEL Y DEPENDENCIA | Incremento Previsto 1984-85 / 1979-80 | Matrícula Atendida (*) 1979-80 | MATRICULA ESTIMADA PARA EL QUINQUENIO | | | | |
|----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | | 1980-81 | 1981-82 | 1982-83 | 1983-84 | 1984-85 |
| PREESCOLAR | 246.631 | 413.343 | 472.669 | 531.996 | 581.332 | 610.648 | 659.974 |
| Oficial: | 200.000 | 269.040 | 319.040 | 369.040 | 409.040 | 429.040 | 469.040 |
| Estados, Municipios, Otros | 31.726 | 75.571 | 81.916 | 88.262 | 94.607 | 100.952 | 107.297 |
| Total Oficial | 231.726 | 344.611 | 400.956 | 457.302 | 503.647 | 529.992 | 576.337 |
| Privado | 14.905 | 68.732 | 71.713 | 74.694 | 77.675 | 80.656 | 83.637 |
| BASICA | 658.736 | 3.063.769 | 3.192.473 | 3.321.160 | 3.452.736 | 3.587.622 | 3.722.505 |
| Oficial: | 579.781 | 2.683.834 | 2.796.071 | 2.090.168 | 3.025.125 | 3.144.371 | 3.263.615 |
| Privado | 78.985 | 379.905 | 396.402 | 411.992 | 427.611 | 443.251 | 458.890 |
| 1o. - 6o. grado | 468.581 | 2.457.620 | 2.553.527 | 2.648.374 | 2.742.111 | 2.834.157 | 2.926.201 |
| Oficial: | 275.000 | 1.384.907 | 1.439.907 | 1.494.907 | 1.549.907 | 1.604.907 | 1.659.907 |
| Estados, Municipios, Otros | 154.778 | 800.475 | 833.712 | 865.809 | 896.766 | 926.012 | 955.253 |
| Total Oficial | 429.781 | 2.185.382 | 2.273.619 | 2.360.716 | 2.446.673 | 2.530.919 | 2.615.163 |
| Privado | 38.800 | 272.238 | 279.908 | 287.658 | 295.438 | 303.238 | 311.038 |
| 7o. - 9o. grado | 190.185 | 606.119 | 638.946 | 672.786 | 710.625 | 753.465 | 796.304 |
| Oficial: | 150.000 | 498.452 | 522.452 | 548.452 | 578.452 | 613.452 | 648.452 |
| Privado | 40.185 | 107.667 | 116.494 | 124.334 | 132.173 | 140.013 | 147.852 |
| MEDIA DIVERSIFICADA | 81.944 | 215.674 | 235.897 | 252.079 | 266.760 | 281.718 | 297.618 |
| Oficial | 60.000 | 157.418 | 172.418 | 184.418 | 194.918 | 205.418 | 217.418 |
| Privado | 21.944 | 58.256 | 63.479 | 67.661 | 71.842 | 76.000 | 80.200 |

FUENTE: Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación
(*) Cifras estimadas