

CAPÍTULO II

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 capítu-

lo 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 cuatro 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 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 seis fases siguientes:

1. Fase preplanificativa, 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.

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 deriven 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.

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, y

6. Fase de evaluación.

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

1. 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.

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

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

4. Elaboración de una lista de opciones alternativas.

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

6. Presentación del proyecto a la autoridad política responsable.

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

8. 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 periodo 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 planificativo, se ha elaborado el cuadro siguiente, en el que se señalan cinco 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*

*Listado de Listado de Listado de
Coombs Benveniste Grégoire*

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 cinco 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 Benveniste aparece la “fase consultativa”, se consideró que era necesario incluirla específicamente en el resumen anterior (en el paso núm. 3) porque, como se señaló con anterioridad, es una operación indispensable para obtener un planeamiento eficaz. Por otra parte, puede notarse en el cuadro

anterior que la evaluación de resultados no está señalada expresamente en la enumeración de Coombs, lo que se atribuye a que este autor no se propuso realizar una enumeración exhaustiva de las etapas de la planificación, sino de las que en su concepto constituían el mínimo indispensable. Sin embargo, se incluyó este paso en la síntesis anterior por la misma razón que se adujo al considerar la fase consultativa, ya que la evaluación de resultados es indispensable para que la planificación cumpla el requisito de continuidad a que se hizo referencia en la primera parte del estudio.

El examen de los cinco pasos señalados en el cuadro anterior permite apreciar que los tres primeros incluyen el conjunto de operaciones que deben realizarse antes de formular el programa educativo. Además, puede advertirse que el segundo de estos pasos constituye el centro sobre el que gravitan el primero y el tercero. En efecto, el diagnóstico de la situación escolar (primer paso) y las deliberaciones con los sectores 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 cinco etapas siguientes en que se pueden encontrar los programas educativos de los distintos países:

1. Planeación educativa parcial, es decir, referida a cierta porción del sistema educativo del país.
2. Planeación educativa general, en la que se incluyen todos los niveles que componen el sistema escolar.
3. Planeación educativa coordinada con la planeación del desarrollo económico.
4. Inclusión del programa educativo en la planificación general.
5. Integración de la planificación educativa en los planes generales de desarrollo, tanto en los niveles financieros como en los de los recursos humanos. Esta integración se logra si las metas de desarrollo educativo son definidas en términos de las necesidades de recursos humanos que deben ser satisfechas para cumplir las metas propuestas en la programación del desarrollo.

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 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 “abarcar 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”,⁶ 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 light of economic requirements”, en *Forecasting manpower needs for the age of science*, OCDE, París, 1960, pp. 33 ss.
- ² Benveniste, Guy, *op. cit.* p. 151.
- ³ Grégoire, Roger, *op. cit.* p. 66
- ⁴ Halty Carrere, Máximo. *Algunos aspectos del planeamiento de la educación en América Latina*, Instituto Interamericano de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 1965, pp. 59 ss.
- ⁵ Coombs. Philip H. “Algunas meditaciones sobre el planeamiento 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. 5 ss.
- ⁶ *Ibid.*, p. 4.