

1. PLANEACION SOCIAL Y PLANEACION EDUCATIVA

I. ESTRUCTURA CONCEPTUAL

Este capítulo trata sobre la planeación vista desde la perspectiva del contexto macrosocial. En primer término se aborda la estructura conceptual de la planeación para comprender mejor la naturaleza de esta actividad, independientemente de los propósitos y contenidos específicos expresados en un plan determinado. Esto podrá ser útil para hacer explícita la relación entre el proyecto social de cualquier nación y el papel que juega la educación en el cumplimiento de dicho proyecto a través de la planeación educativa.

En segundo término, nos referiremos a algunos conceptos básicos sobre la planeación educativa en general y sobre la educación formal y no formal, en particular. Esto proporciona los elementos conceptuales necesarios para la mejor comprensión de los temas abordados en este libro.

II. UNA DEFINICION DE LA PLANEACION

Buscar una definición de la planeación no es un ejercicio especulativo ni un intento de limitar el sentido de una actividad compleja en unas cuantas frases.

Más bien nuestro intento es llegar a algunos conceptos operacionales, con el fin de delimitar el campo de nuestra discusión. Esta delimitación es muy importante en el caso de la planeación por la variedad de situaciones en que el concepto es utilizado. Eugene V. Rostow asevera que la planeación es “una de las palabras más ambiguas y engañosas en el vocabulario de nuestro tiempo”, ampliamente aplicada a áreas tan diferentes como, por ejemplo, las actividades de beneficio social promovidas por el Estado, la zonificación de una ciudad, los medios para incrementar la producción económica, etc. (1960: 22-23). En este sentido, la definición operativa de la actividad de la planeación varía de acuerdo con los propósitos programáticos de dicha actividad. Por esta razón es correcto decir que los propósitos de cualquier acción son los elementos clave de su definición.

La sola noción de planeación implica la idea de ‘racionalidad’. En palabras simples, la racionalidad es la capacidad mental de hacer relaciones. Por esto, la necesidad de desarrollar la planeación social puede tener su origen en los diferentes desafíos confrontados por la mente humana en el dinámico contexto social. Estos desafíos expresados en categorías son, por ejemplo:

- Complejidad: Cuando diferentes unidades o grupos sociales aumentan y se multiplican, surge la necesidad de comprender, relacionar y controlar dicho fenómeno de crecimiento.

- Organización: Una vez que los múltiples elementos de uno o varios subconjuntos sociales son conocidos, surge la necesidad de coordinar su dinámica y, al hacerlo, de aprovechar sus potencialidades en beneficio de todo el conjunto.

- Cohesión: La complejidad social exige la necesidad de crear mecanismos que hagan posible la organización del conjunto social, para ser mantenido y desarrollado de acuerdo con su propia naturaleza y estar en capacidad de satisfacer el constante flujo de nuevas necesidades.

- Propósito: Corresponde a la necesidad axiomática de cualquier grupo social de tener un sentido de dirección y propósito común compartido. Conviene precisar que esta categorización no prejuzga sobre sistemas y metodologías de planeación, ni sobre el papel que deben desempeñar los diferentes sujetos de la planeación.

A un nivel más pragmático, la planeación es la respuesta a necesidades específicas, tales como, toma de decisiones, solución de problemas y el pronóstico de tendencias y sucesos. Desde esta perspectiva, la actividad de la planeación social puede ser vista como un proceso de razonamiento aplicado, encaminado a determinar e implantar políticas sociales orientadas a la producción y distribución de bienes sociales y servicios.

Históricamente, por lo menos en el pasado inmediato, el concepto de planeación ha estado íntimamente ligado a elementos tales como la intervención

del Estado en los asuntos de bienestar social, modelos de producción y modelos de urbanización. En una revisión crítica de los orígenes de la planeación en los Estados Unidos, Harvey Goldstein explica la relación entre la intervención del Estado y la consolidación del modelo de desarrollo industrial capitalista, así como su papel en el intento por resolver los problemas sociales causados en las grandes ciudades por la aplicación de dicho modelo. Goldstein lo expresa de esta manera: "La planeación como instrumento tanto del Estado como de intereses privados, ha asumido diferentes papeles históricos de acuerdo con el papel cambiante del Estado, lo cual depende, a su vez, de la forma cambiante de la producción social" (1975: 25).

Para Gunnar Myrdal, el fenómeno de la planeación social, como se conoce actualmente, tuvo su antecedente inmediato en la intervención del Estado en las fuerzas del mercado, para convertirse más tarde en el instrumento más importante del Estado democrático benefactor, "con compromisos bastante concretos en materia de desarrollo económico, empleo total, igualdad de oportunidades para la juventud, seguro social, niveles de vida mínimos en relación no solamente a ingresos, sino también en nutrición, habitación, salud y educación para gente de todas las regiones y grupos sociales". La intervención del Estado en la solución de problemas sociales y económicos puntuales originó la necesidad de una actividad más global de planeación debido al incremento de dichos problemas y a la necesidad de enfrentarlos (1960: 45).

Para Robert Wilson, el utilitarismo social ha sido también una justificación para la planeación. Desde los inicios de la urbanización moderna, como un fenómeno que reflejaba la necesidad del modelo económico industrial de preservar "él orden social a través del orden físico", la planeación fue la preocupación principal de los fundadores del Instituto Americano para la Planeación Urbana en 1917 (*cf.* 1975: 69). Otros, sin embargo, han interpretado que las intenciones de los planificadores urbanos son menos egoístas: al planear una ciudad, la riqueza podría ser redistribuida de unos grupos a otros (*cf.* Scott, 1971).

Al menos en las sociedades industriales occidentales, parece ser evidente que la intervención del Estado en el desarrollo consistió, por una parte, en establecer una serie de políticas tendientes a proteger la acumulación del excedente económico y, por la otra, en establecer otra serie de políticas remediales orientadas a resolver las disfuncionalidades sociales creadas por las políticas proteccionistas del capital.

Es evidente la importancia que tiene la función reguladora del Estado en la conformación actual de modelos sociales, así como la necesidad de que continúe haciéndolo. Queda, sin embargo, la pregunta sobre la forma y el grado en que debe darse esta intervención.

En las sociedades liberales-capitalistas modernas, mientras el tema de la ideología permanece implícito, el énfasis se enfoca en la creación de la así lla-

mada “sociedad racional”. Esta postura asume la existencia de un consenso básico de la sociedad sobre los elementos que fundamentan la estructura social. En este caso, la función de planeación estaría limitada exclusivamente a resolver fallas de funcionalidad estructurales, en la forma más técnica, eficiente y “racional”. H. Goldstein subraya que en las sociedades capitalistas avanzadas, el control social se opera de la siguiente manera:

Tecnologías tales como el análisis de sistemas y la teoría de las decisiones racionalizan la toma de decisiones por medio de procedimientos y controles semi-automáticos; su uso, basado en la aplicación planificada del concepto de objetividad racional, produce resultados que frecuentemente son vistos como necesidades objetivas de la sociedad (Goldstein, 1975: 30).

Añade que

Aunque parezca alarmante, la posibilidad de llegar a una sociedad cibernéticamente planeada es algo muy real. Este fenómeno de dominación y control completo (la “total” racionalización de la sociedad), sería capaz de sostener el orden capitalista a pesar de una tendencia cada vez mayor de crisis de este modelo (1975: 32).

Todas estas consideraciones acerca de algunos de los propósitos de la planeación social son útiles para encontrar ciertos conceptos operacionales de la actividad de planeación. Por el mismo motivo, revisemos ahora una muestra de definiciones:

La planeación es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para actuar en el futuro (Anderson y Bowman, 1964: 9).

[...] es en esencia, un organizado, consciente y continuo intento de seleccionar las mejores alternativas disponibles para alcanzar objetivos específicos (Waterston, 1965: 26).

La planeación puede ser definida como el control y guía ejercida sobre el sistema socioeconómico por la comunidad políticamente organizada para lograr objetivos que considera deseables (Zappa, 1963: 31).

La planeación es la opción de políticas y su programación a la luz de hechos, proyecciones y aplicación de valores (Kahn, 1969: 17).

La planeación refleja los

[...] esfuerzos conscientes del gobierno de un determinado país -comúnmente con la participación de otros cuerpos colectivos- de coordinar las políticas públicas en forma racional para alcanzar completa y rápidamente los objetivos deseados para el desarrollo futuro, los cuales son determinados por el proceso político conforme a su propio ritmo de desarrollo (Myrdal, 1960: 15).

De acuerdo con las anteriores definiciones, hay algunas características esenciales en la naturaleza y el propósito de la planeación, las cuales convendría destacar. Así, ante todo, la planeación debe ser:

- Una actividad orientada a un objetivo: El elemento de racionalidad implicado en el proceso de planeación, en términos de relación causal, requiere que la

acción de planeación sea dirigida a alcanzar una determinada meta externa al proceso, o por lo menos orientarla a encontrar esa meta a través del proceso.

- La elaboración de políticas de acción resultantes de la selección entre múltiples alternativas: Seleccionar políticas específicas entre diversas alternativas implica, como condición previa, tanto el diagnóstico de la realidad en la que se ejecutará la planeación, como la valoración y evaluación de las diferentes opciones, a la luz de un esquema específico de valores.

- Un ejercicio práctico de programación: Las políticas de acción deben ser transformadas temporal y espacialmente en programas específicos y operativos para poder ser llevadas a la práctica. Para que esto sea posible, los supuestos sobre los cuales se basa la hipótesis de trabajo deben hacerse explícitos, junto con los nuevos mecanismos sociales que deberían ser creados a fin de hacer posible el programa.

- Un ejercicio de anticipación: La planeación asume la viabilidad del resultado final deseado. Tanto el conocimiento del campo en que se ejecuta la planeación como las metas prefijadas sirven como referentes para valorar insumos, tendencias y resultados parciales surgidos durante el periodo de ejecución, desde el punto de vista de su pertinencia para el logro del resultado buscado.

- Una actividad científica y técnica: Recolección de información, análisis de resultados, programación, ejecución y evaluación, requieren una cierta habilidad práctica, así como de instrumentos técnico-administrativos bien elaborados, cualquiera que sea la metodología que se emplee para ello.

- Un ejercicio político: La cantidad de juicios de valor siempre presentes en el proceso de planificación, además del uso e interpretación de la información necesaria para desarrollar dicho proceso, siempre están influenciados por la visión particular que de la sociedad tienen aquellos que toman las decisiones.

- Un ejercicio permanente: Para el éxito de la planeación, todas las hipótesis que preceden a la etapa de ejecución tienen que ser continuamente probadas y modificadas cuando sea necesario. De otra manera la planeación se convierte en un ejercicio sin valor.

- Un ejercicio de optimización: Su intención es la de “coordinar políticas públicas” de una manera más racional para lograr los fines deseados “completa y rápidamente”. Asimismo, la optimización implica la movilización correcta de los recursos sociales, tanto físicos como humanos.

En síntesis, la planeación, como un ejercicio racional, puede ser simplemente definido como “el proceso de determinación de metas y diseño de medios por los cuales esas metas pueden ser alcanzadas” (Young, 1966: 78). Sin embargo, esta actividad no es tan simple cuando se ejecuta en el ámbito social.

III. ASPECTOS POLITICOS Y TECNICOS DE LA PLANEACION

La planeación social es una actividad que implica perspectivas tanto políticas como técnicas. Estas perspectivas, aunque requieren conjuntos de juicios distintos, no deberían oponerse sino complementarse; tienen que ser balanceadas para evitar esfuerzos innecesarios y resultados decepcionantes.

Desde la perspectiva política, la planeación está unida a valores sociales, etc., en otras palabras, al “por qué” de la planeación. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, la planeación se enfoca a definir “cómo” las metas y las políticas sociales deberán ser transformadas a un nivel programático, de acuerdo a áreas específicas.

La planeación significativa acontece dentro de esta dialéctica político-técnica. La planeación no es ni un asunto de decreto burocrático unilateral, ni un mero ejercicio estadístico reflejado en listados de computadora.

El éxito de la planeación depende tanto de un claro sentido de dirección así como del compromiso y participación de todos aquellos que se verán involucrados y afectados por los resultados esperados.

IV. PLANEACION SOCIAL FRENTE A PROGRAMAS SOCIALES

El grado de posibilidad y complejidad de la planeación se relaciona con lo que Robert C. Young llama el “perímetro de preocupación” o “los límites del área de responsabilidad de un actor, aunado a esto los límites del área que será afectada por el desempeño de su responsabilidad” (1966: 82).

Estos conceptos se refieren a dos aspectos esenciales en la planeación: quién hará la planeación y qué cosa será planeada. No es posible encontrar una respuesta adecuada a estas preguntas sin que se consideren previamente los siguientes elementos:

- El perfil del planificador: habilidades, conocimiento de la sociedad, autoridad moral, papel social (técnico o político), credibilidad profesional, autoridad legal.
- Las características de lo que se va a planear: niveles y extensión de la planeación, análisis de necesidades, definición de metas, proyección de efectos secundarios.

En esta misma vena, John W. Dyckman, al comentar sobre un trabajo no publicado de Hebert Gans, asevera que la planeación de la sociedad “es mucho

más difícil de realizar, ya que implica algunas especificaciones de los objetivos globales de la sociedad”, mientras que los programas sociales “están ubicados en el extremo de los ‘medios’ del *continuum* ‘medios-fines’” (1966: 67).

Esta distinción es muy importante, ya que responde a “la necesidad de un verdadero marco general de planeación en el cual se pueda evaluar la consecuencia social de programas individuales”. Dyckman va más allá sobre este tema al distinguir “tres significados operacionales” de la planeación social:

- Respecto a la planeación de la sociedad, significa seleccionar los objetivos sociales de la nación o el Estado, y “fijar las metas para su realización”.

- En otro aspecto, significa “la aplicación de valores sociales y criterios de acción para lograr el cumplimiento de programas emprendidos en la búsqueda de metas económicas y políticas”.

- Finalmente, significa programación “social”, es decir, las actividades tradicionales de beneficio social ejecutadas por dependencias públicas o privadas. De acuerdo con Dyckman, casi toda la planeación social se encuadra en este último aspecto, “sin un adecuadamente delineado cuadro de objetivos en el primer y segundo niveles” (1966: 67-68).

V. PLANEACION EDUCATIVA

Determinar el grado de necesidad y viabilidad de la planeación educativa dentro de una sociedad, depende grandemente de la definición operacional dada al concepto de educación, ya que la “educación” es simplemente un concepto genérico en el que se incluye una variedad de filosofías, procesos, instituciones, teorías pedagógicas, actividades, etc. Por esto, la planeación de la educación, tanto en el concepto como en la práctica, es una derivación del nivel operacional escogido y sus delimitaciones.

En general, la educación se entiende como la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes para la incorporación y participación de los individuos en la sociedad en que viven. Generalmente se cree que a través de la educación pueden ser alcanzados un número importante de objetivos nacionales, tales como cohesión política y social, sentido de la nacionalidad, igualdad de oportunidades para el éxito, modernización, desarrollo económico, respeto a los derechos humanos, etc. Todos estos supuestos explican la connotación universalmente positiva implícita en el concepto de “educación”.

Estos elementos parecen ser suficientes para justificar el ejercicio racional de la planeación encaminada a asegurar el logro de estos objetivos en grado

óptimo. En realidad, los países en vías de desarrollo han estado involucrados con mayor intensidad en la planeación de la educación durante los últimos 30 años, bajo un sinnúmero de enfoques y supuestos.

La pregunta general, sin embargo, es la de saber cuáles son aquellos elementos que pueden ser sujetos a la planeación y de qué manera puede ser mejor alcanzado el propósito que se persigue. Parece razonable creer que la posibilidad de la planeación educativa depende en gran medida de la factibilidad de relacionar el nivel de principios y objetivos con el nivel de lo que es programable y ejecutable. Depende también de la posibilidad de clarificación de los grandes supuestos sobre el papel de la educación. Por ejemplo:

- Si se concibe la educación como un proceso continuo a través del cual los individuos redefinen y desarrollan objetivos sociales de interacción y convivencia, ¿cómo sucede esto?, ¿cómo se interpreta a sí misma una sociedad?, ¿qué clase de mecanismos hacen posible que la sociedad en su conjunto tenga la comprensión objetiva de su naturaleza y de lo que acontece dentro de ella?, y ¿cómo puede asegurarse que las aportaciones de cada individuo serán puestas en práctica?

- Por otra parte, si se concibe que la educación es una actividad sectorial que “produce” individuos con las características necesarias para reforzar al sistema social, cuyos objetivos ya han sido definidos, ¿cómo y por quién han sido definidos dichos objetivos?, ¿en qué forma han sido adaptados a una realidad social siempre cambiante?, ¿qué clase de reglas regulan los diferentes sectores de la sociedad de mayor influencia (económico, político, social, etc.)?, y ¿cuáles son los elementos de mayor influencia que definen operacionalmente el tipo de individuo “producido” por el sector educativo?

- Finalmente, si la educación es vista como un programa de bienestar social compulsivo otorgado por el Gobierno, cuyo objetivo principal es cumplir con un derecho humano universalmente aceptado, sin considerar el impacto futuro que la educación tenga sobre el individuo, ¿cuál es el criterio que determina la “cantidad” de educación impartida?, ¿cuáles son las condiciones que crean ese “enfoque asistencialista” de la educación?, ¿es aceptable impartir una educación que no puede asegurar una real y significativa participación individual dentro de la sociedad?, ¿cómo son organizados y evaluados estos programas educativos de bienestar social?, ¿qué criterios se usan en la selección del tipo de población que será atendida?, y ¿quién define el contenido educativo de estos programas?

En cualesquiera de estos casos, la planeación educativa en general debe dar respuesta a los siguientes elementos básicos:

- Contenido:

Este elemento concierne al tipo de conocimientos importantes y relevantes para el grupo social, para mejorar la comprensión de la realidad social e incre-

mentar la interacción social entre miembros de la comunidad. Esto seguramente implica la existencia de un cuadro de valores y la definición de prioridades con base en los cuales se decide aquellos elementos de la realidad que deben ser materia de conocimiento. La cuestión es ¿cómo y por quién se determina esto?

- La población atendida:

Este aspecto se refiere a la relación entre grupos específicos de gente y tipos específicos de conocimientos. Dada la imposibilidad de un individuo de saber o hacer todo, la cuestión es ¿cuáles son o deben ser los factores que definan el papel que una persona debe desempeñar dentro de la sociedad como resultado de conocimientos y habilidades adquiridas a través de la educación?

- Métodos de enseñanza-aprendizaje:

Se refiere a los medios más efectivos y apropiados para enseñar y aprender, lo cual requiere conocimiento tanto de las características del alumno como de la materia a ser aprendida. ¿Cómo se determinan éstas y cómo se deben organizar esas “maneras de aprendizaje”?, además, ¿cómo se puede asegurar que cada uno tenga la oportunidad verdadera de tener acceso a las diferentes formas de aprendizaje?

- El sistema de recompensa:

Este cuarto elemento concierne a la relación entre el tipo de educación y las recompensas económicas y sociales que de él se derivan. Este elemento es primordial ya que sus características tienen considerable impacto sobre la motivación individual, el reclamo social por la educación y el uso de recursos personales y socioeconómicos. Por esto es importante aclarar la relación entre logros educativos, roles sociales y las recompensas ofrecidas por el sistema social.

Así, la planeación de la educación es una actividad compleja si se le ve en el amplio contexto de una planeación social significativa y participativa. Existen por los menos dos grandes pasos en la planeación de la actividad educativa. Primero, la definición de valores, objetivos y prioridades, lo que puede ser llamado la “dimensión externa de la planeación”, ya que tienen que estar de acuerdo con los objetivos generales de la sociedad; y segundo, el nivel pragmático y operacional o la “dimensión interna de la planeación” que define el “cómo” de la actividad, una vez que el rumbo general ha sido establecido. El primer paso otorga claramente a la planeación de la educación un papel de carácter instrumental para el logro de metas sociales globales. Esto significa que una estrategia sólida de planeación social debe incluir un plan educativo apropiado a la naturaleza de dichas metas.

El segundo paso se refiere a cómo los diferentes modelos o enfoques educativos pueden ser mejor organizados y desarrollados para alcanzar aquellos objetivos educativos que son importantes para el conjunto de las metas de la so-

ciudad. Para que esto sea posible es necesaria una profunda comprensión de la naturaleza de la educación formal y no formal.

VI. ANALISIS CONCEPTUAL DE LA EDUCACION FORMAL Y NO FORMAL

La educación, en su más amplio significado, comprende el compartir conocimientos tanto teóricos como aplicados. Aunque el concepto de educación es ambiguo en términos de metodología, intención y medios, la preocupación por la educación ha estado presente a través de la historia de la humanidad. La educación se originó en la necesidad de sobrevivencia de la especie tanto para sobreponerse a las fuerzas naturales, así como para conformar los roles sociales y económicos dentro de la sociedad.

Obligado [el hombre] a una lucha permanente contra las condiciones de su entorno, organizó su existencia y poco a poco creó su sociedad con el esfuerzo de grupo. Empezando por la unidad familiar y la tribu primitiva, concentrándose en tareas materiales vitales, progresivamente adquirió conocimiento y experiencia, aprendió cómo conocer y expresar sus deseos y aspiraciones y así definió y formó sus cualidades intelectuales (Faure *et al.*, 1972: 4).

Así, la educación bien puede ser considerada como un proceso continuo para encontrar los medios con qué satisfacer una amplia gama de necesidades. Sin embargo, dado que las necesidades enfrentadas por el individuo y por la sociedad son de muy diversa índole, las formas de satisfacerlas también son diferentes. Las actividades educativas, entonces, serán influenciadas de varias maneras por elementos tales como: tipo de necesidades, características del grupo social, y la calidad y cantidad de recursos disponibles.

Una clasificación actual divide los distintos tipos de actividades educativas en tres modalidades: formal, no formal e informal.

La educación formal, la modalidad más comúnmente conocida, es el esfuerzo organizado para influenciar a los estudiantes dentro de un ámbito escolar. “La educación formal, como se usa aquí es, desde luego, altamente institucionalizada, graduada cronológicamente y es un sistema de educación estructurado jerárquicamente que abarca desde la escuela primaria baja hasta los altos niveles universitarios” (Coombs y Ahmed, 1974: 8).

La educación no formal (ENF) es también un esfuerzo organizado para influenciar a un determinado tipo de población, pero llevada a cabo en un espacio fuera-de-la-escuela.

Finalmente, informal o incidental es la educación que comprende toda la educación no organizada y no intencionada que recibimos de tan diversas fuentes

tales como amigos, vecinos, diarios, viajes y similares. “El aprendizaje incidental refleja todo lo contrario del modelo escolar. No hay realmente metas de aprendizaje, ni guía y maestro preparado, no hay *curriculum*, no tiene estructura externa que marque principio y fin, y, naturalmente, no hay programa, locales o equipo” (Evans y Smith, 1972: 12).

En las sociedades orientadas a la modernización existe de alguna manera un consenso general que asume la existencia de dos vías para llegar a ser “educado”: una es “oficial”, a través del sistema formal de educación; y la otra es “no oficial”, a través de un sinnúmero de situaciones fuera-de-la-escuela (genéricamente llamada educación no formal).

Nuestro análisis será exclusivamente sobre estos dos tipos de educación, aunque es importante tener en mente que puede ser difícil en la práctica hacer una distinción clara y radical entre la educación formal y no formal. En realidad, viéndolo sólo desde un aspecto pedagógico, estas dos modalidades con frecuencia se traslapan y mezclan en el mismo ámbito educativo. Sin embargo, sí es posible y necesaria la distinción conceptual, ya que la modalidad educativa juega un papel mucho más amplio que aquel de una simple forma pedagógica de enseñanza, como se verá más adelante.

VII. EDUCACION FORMAL

La educación formal es el modelo considerado como más prestigioso. Su éxito puede ser medido en términos de su amplio desarrollo en todo el mundo y de la demanda siempre en aumento por parte de la gente. Probablemente, la principal razón para ello sea que la educación formal cumple con diversos propósitos al mismo tiempo. Por ejemplo, Everett Reimer menciona que la institución escolar combina cuatro funciones sociales claras : custodia de niños y jóvenes, selección de roles sociales, indoctrinación y educación como comúnmente se entiende, o sea, desarrollo de habilidades y conocimientos (*cfr.* 1970: 2/1).

1. Principales características del sistema escolar

- Institucional: Visto como un componente esencial de cualquier sociedad bien organizada, como pueden ser la Iglesia o el Gobierno, el sistema escolar está oficialmente encargado de transmitir conocimientos y habilidades. Como cualquier institución, tiene objetivos, aparato administrativo, reglas, criterios de selección, presupuesto, controles, personal, instalaciones, rituales, etcétera.

- **Secuencia cronológica de grados:** El sistema formal se divide en grados con duración de un año y enmarcados en tres etapas: elemental, secundaria y profesional. El sistema asume que la población de cada grado tiene una edad similar, aunque se pueden encontrar excepciones de edad tardía. En teoría, al final del proceso escolar, el estudiante estará suficientemente maduro para iniciar su participación en una vida productiva.

- **Certificación como control principal:** Para pasar en el sistema de un grado al siguiente, es necesario obtener un certificado como prueba de haber alcanzado los objetivos del grado anterior. La evaluación puede seguir diferentes procedimientos, pero básicamente está diseñada para medir el conocimiento, habilidad y comportamiento, de acuerdo con un estándar preestablecido. La certificación durante todo el proceso escolar involucra al individuo no sólo en una gran variedad de requerimientos académicos, sino también en la maquinaria burocrática administrativa.

- **La escolaridad como una etapa temporal:** La educación formal no está diseñada para ser un fin en sí misma. Pasar toda una vida en la escuela no es ni deseable ni probable. Es solamente una etapa en la cual los conocimientos adquiridos y las conductas asimiladas supuestamente rendirán frutos en el futuro.

- **Tres herramientas escolares básicas:** La escolaridad requiere el dominio de tres herramientas escolares básicas: lectura, escritura y aritmética. Tanto el contenido como el estilo pedagógico de este sistema se basan en la presunción de que los estudiantes dominan estos instrumentos. Libros, lápiz, cuaderno, aunados a las lecciones del maestro, son los apoyos básicos de la pedagogía dentro del aula, aunque los métodos para usarlos pueden diferir.

- **Curriculum:** La naturaleza del contenido educativo es en gran medida teórico más que práctico. Después de adquirir el dominio de las herramientas básicas, el contenido escolar se mueve del conocimiento elemental, general y superficial, a estudios más profundos y específicos en diferentes áreas del conocimiento, de acuerdo a la elección del estudiante, aunque éste no participa en el diseño de los contenidos concretos.

2. El significado social de la escolaridad

Las sociedades modernas le han dado al sistema escolar formal la facultad de otorgar validez y credibilidad al conocimiento. Lo que se aprende en la escuela es considerado como sólido y válido. La certificación, como un resultado esencial del sistema, permite al que la obtiene ejercer una práctica profesional oficialmente reconocida. La escolaridad se considera como la vía oficial para

ejercer un papel relevante dentro de la sociedad, y por ello se supone que la “gente educada” tiene derecho a disfrutar de los beneficios del sistema socioeconómico.

Todo sistema social conlleva un sistema de recompensa. Las recompensas más comunes son aquellas relacionadas con las posiciones de poder, prestigio social y ganancias económicas. En las sociedades orientadas hacia la modernización, la escolaridad es considerada como el medio por el cual la gente puede obtener una parte de los beneficios sociales. Esto es así, entre otras razones, por la creencia de que solamente a través de la escolaridad se pueden adquirir las habilidades que son relevantes en la sociedad moderna. La sociedad moderna determina los roles que considera necesarios para su funcionamiento normal, y la escuela prepara a los individuos para desempeñar esos roles; por esto, se asume que sólo aquellas personas que culminan este proceso son las que tendrán mayor oportunidad de desempeñar funciones importantes.

VIII. EDUCACION NO FORMAL

1. El problema de la definición

Los investigadores de la ENF son conscientes de la dificultad de encontrar una definición totalmente aceptable de lo que es la ENF. Una explicación para esto es que la ENF frecuentemente es caracterizada por aquello que no es en oposición a la educación formal. La definición se complica aún más por el hecho de que la mayor parte de la gente considera el enfoque de ENF como una etapa experimental. Esto hace posible que existan mundialmente una gran variedad de proyectos puestos en práctica en una gran variedad de contextos; dichos proyectos difieren en objetivos, metodologías, tácticas, recursos financieros, administración, etcétera.

Ted Ward y John Dettoni aseveran que una definición común para ENF surgirá después de estudios más profundos sobre los elementos educativos de las actividades que ahora se denominan así. “La educación no formal” es actualmente un descriptor no muy claro, porque implica algo sin propósito, forma u orden. Sin embargo, hacen hincapié en que en este concepto está el hecho implícito de que la educación proporcionada por esta modalidad no se origina en el proceso escolar, sino más bien en un ambiente “no escolar” (instituciones y organizaciones no formales) (*cfr.* Ward y Dettoni, 1973: 8-12).

Marvin Grandstaff afirma que la ENF es “cualquier educación que no se efectúa en escuelas”, lo cual sugiere que se tiene que “abordar la definición de ENF como un asunto de orden contextual u operativo”. Para este efecto, dicho autor menciona una serie de indicadores que pueden ser usados para hacer definiciones contextuales de la educación formal y no formal:

- **Afiliación administrativa:** Lo importante aquí es saber si el servicio educativo es impartido por “dependencias educativas formalmente diseñadas”. La cuestión de patrocinio y afiliación administrativa están implícitas.

- **Estilo pedagógico:** Este indicador hace la distinción entre el enfoque formal, rígido, centrado en el maestro y basado en pedagogías estandarizadas, y el enfoque mucho más flexible que está centrado en las necesidades del alumno.

- **Función:** Este indicador aclara si el conocimiento que se imparte está o no orientado hacia la certificación requerida por el sistema de recompensa social.

- **Clientes:** Este punto se refiere a las características socioeconómicas de los usuarios del servicio educativo, en el sentido de saber si tradicionalmente han estado o no en posibilidad de vincularse al sistema de educación formal.

- **Sistema de recompensa:** Hay una clara distinción entre el sistema generalizado de recompensa social a largo plazo, y aquél que es más inmediato y específico.

- **Congruencia cultural:** Este indicador refiere a identificar si existe congruencia entre las características del formato educativo que se aplica y los “patrones y estilos de aprendizaje de la población atendida” (cfr. Grandstaff, 1974: 6-15).

Un enfoque más amplio, y que trata de descubrir un marco de referencia mayor para definir el ámbito de la ENF, ha sido preparado por Horace Reed y Elizabeth Loughran. En lo que ellos llaman “aprendizaje vitalicio” se enlistan once variables educativas, cada una como parte de un *continuum* que va de lo menos a lo más formal. Esta “escala” se presenta como un instrumento analítico para diferentes propósitos; algunos de estos serían los de comparación, diseño, evaluación y planeación de ámbitos educativos. Las variables educativas que ellos proponen son las siguientes: objetivos, contenido y secuencia, unidades de tiempo, alumnos, personal, metodología de enseñanza-aprendizaje, recompensa y evaluación, materiales y apoyos, recursos financieros, infraestructura física y poder, control y administración (Ver Cuadro 1) (cfr. 1979).

Obviamente la validez y utilidad de la modalidad de la ENF no depende de la posibilidad de encontrar una definición acertada con la que todos estén de acuerdo, esto no tendría sentido y reduciría el amplio alcance de las opciones educativas que esta modalidad puede brindar. Lo que es necesario, y ya ha sido hecho, es establecer una definición operativa más que una definición restrictiva.

El Consejo Nacional para el Desarrollo de la Educación (ICED) brinda la siguiente:

La educación No Formal está referida a todas aquellas actividades educativas que de manera organizada y sistemática se realizan fuera del sistema educativo formal, y que están diseñadas para atender a necesidades específicas de aprendizaje de determinados grupos de la población, ya sea para complementar o ampliar lo aprendido en la escuela, o bien, en algunas situaciones, como alternativa o sustituto de la escuela (1972: 4).

**CUADRO 1: ESCALA DEL APRENDIZAJE PERMANENTE
PARA ANALIZAR AMBITOS EDUCATIVOS**

Variables educativas	Descriptorios				
	5	4	3	2	1
Objetivos.					
	Construcción y conservación del conocimiento. Más cognitivo.		Aplicación del conocimiento para el desarrollo personal y comunitario. Más psicológico y físico. Más inmediato.		
Contenido y secuencia.					
	Abstracto; sistemas de símbolos. Lógicamente organizados. Disciplinas escolares. Secuencia predecible. Requerimientos y prerrequisitos.		Concreto; experimental. Psicológicamente organizados. Interdisciplinario. Secuencia menos ordenada. Pocos requerimientos.		
Unidades de tiempo.					
	Largo plazo. Tiempo completo. Horario apretado. Periodos de tiempo predeterminados.		Corto plazo. Medio tiempo. Horario flexible. Periodos de tiempo eventuales.		
Estudiantes.					
	Edad selectiva. Criterio de selección predecible y más preciso.		No importa la edad. Criterio de selección menos predecible y más general.		
Personal.					
	Profesionales. Una meta de vida mejor. Educación superior. Roles precisos. Acreditado.		Orientación laica. Meta de vida subordinada. Educación media. Roles menos precisos. No acreditado.		

Variables educativas	Descriptoros				
Enfoques de la enseñanza-aprendizaje.	5	4	3	2	1
	Maestros más ejecutivos, directivos. Presencia más dominante del maestro. Estudiantes más pasivos.		Maestros más accesibles que aconsejan y se relacionan. Presencia más dominante del estudiante. Estudiantes más activos.		
Recompensas y evaluación.	5	4	3	2	1
	Recompensas extrínsecas. Más competitivo. Evaluación del saber. Orientado al producto. Cuantitativo.		Recompensas intrínsecas. Más cooperativo. Evaluación del desempeño. Orientado al proceso. Cualitativo.		
Materiales del <i>currículum</i> y recursos.	5	4	3	2	1
	Tecnología compleja. Producción comercial. Medios escritos y hablados.		Tecnología más simple. Producción local. Multi-media.		
Recursos financieros.	5	4	3	2	1
	Mayores gastos por estudiante. Inversión a largo plazo. Auspiciado por el gobierno en su mayor parte. Procedimientos contables más elaborados. Remesas menos flexibles.		Gastos menores por estudiante. Inversión a corto plazo. Auspiciado por diversas fuentes. Procedimientos contables menos elaborados. Remesas más flexibles.		
Recursos en edificios.	5	4	3	2	1
	Grandes construcciones permanentes. Espacios específicos, fijos. Alto costo de mantenimiento. Raramente construido por los usuarios.		Construcciones menores temporales. Espacios flexibles. Menos costo de mantenimiento. Frecuentemente construidos por los usuarios.		

Variables educativas	Descriptor				
Poder, control y administración.	5	4	3	2	1
	Más burocrático.		Más personal.		
	Más jerárquico.		Más horizontal.		
	Poder en parte como una función de <i>status</i> y recursos.		Poder en gran parte como una función de suficiencia.		
	Toma de decisiones por función.		Toma de decisiones compartidas.		
	Trabajadores en organizaciones establecidas.		Trabajadores menos organizados.		
	Líderes vistos como gerentes.		Líderes vistos como coordinadores.		

Fuente: REED, Horace B. and Elizabeth Lee Loughran, "Lifelong Learning Scale Training Manual". (Draft). Resource Center for Community Education, School of Education, University of Massachusetts, Amherst, 1979.

Esta definición incluye no sólo el objetivo inmediato de esta modalidad educativa, sino también su posición en relación con el sistema formal. Otras definiciones podrán incluir características más específicas relacionadas, por ejemplo, con teorías pedagógicas implícitas, estilo administrativo, sistema de recompensa, etc. Sin embargo, es una necesidad el que cualquier definición operativa que queramos usar debe dar, de alguna manera, una respuesta a las preguntas básicas sobre qué se debe enseñar, quiénes deben ser los que enseñan, para qué propósito se enseña, y cómo y dónde se lleva a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje.

2. La estructura del aprendizaje

Una de las más valiosas características de la ENF está dada en el tipo de proceso de aprendizaje que conlleva. Cole Brembeck resume de la siguiente forma una serie de elementos de aprendizaje de la ENF:

- El aprendizaje se lleva a cabo en el contexto de una acción significativa;
- no hay brecha entre aprender y hacer;
- el aprendizaje se lleva a cabo dentro de un entorno cotidiano de vida;
- existe conexión entre un aspecto de la tarea y la tarea completa;

- “maestro” y “estudiante” son compañeros de trabajo en la misma tarea, y

- la motivación por aprender aumenta porque no hay una decisión arbitraria de lo que se tiene que aprender, no hay necesidad de recompensas externas (certificación) y hay una satisfacción personal al asumir responsabilidades (1973: 56-57).

En estos elementos de aprendizaje subyacen varias implicaciones sustantivas. Cualquier teoría del conocimiento implica una filosofía de cómo los seres humanos entienden, interactúan y modifican su realidad. El valor ético, cualquiera que sea, de un individuo y de su comportamiento social es solamente posible cuando existe un juicio previo o una comparación por lo menos entre dos opciones. Obviamente, estas dos opciones son posibles solamente si existe un previo conocimiento o comprensión de la realidad, por lo menos en un grado mínimo.

Estas consideraciones son importantes a la luz de la diferencia entre educación e instrucción, y el papel de las así llamadas educación “formal” o “no formal”.

La capacidad de formular juicios y el comportamiento ético son los descriptores más importantes del ser humano. La educación, en este sentido, podría ser un proceso permanente de comprensión, interacción y modificación de nuestra identidad personal, nuestra sociedad y nuestro medio ambiente. Por consiguiente, existe educación solamente si estamos conscientes del proceso y tenemos control sobre dicho proceso.

El recibir información e instrucción sobre “cómo” hacer cosas puede ser calificado como “educación”, sin embargo, éstos son sólo aspectos parciales de lo que la educación es en realidad.

Así que, la “educación”, si se le entiende parcialmente, puede bien resultar ser un simple proceso por medio del cual una persona es ubicada en un cierto *statu quo*. En este caso, educar significaría domesticar.

Algunas personas que se refieren al tema de la educación formal-no formal de una forma conciliadora creen que el meollo del asunto está en el hecho de que a la educación formal se le pide que haga cosas que no puede hacer, aunque esto ciertamente no significa que la escolaridad no tenga valor. Este punto de vista circunviene el amplio significado e impacto social de la escolaridad, los cuales van más allá de las solas cuestiones de metodología o de contenido del *curriculum*. Por otra parte, es interesante notar cómo los elementos de aprendizaje de la ENF antes descritos de alguna manera implican una mejor calidad o una alternativa más valiosa que aquellos comprendidos dentro de una educación formal en el ámbito escolar.

Si esto es así, el tema de la educación formal-no formal no es simplemente un asunto de “metodologías de aprendizaje diferentes”, sino un punto crítico sobre el significado y validez de la escolaridad. Veamos por qué:

- El aprendizaje, dentro de un contexto de acción significativa, implica motivación y satisfacción mental. Sin estas dos condiciones básicas, ¿quién esperaría que se diera el aprendizaje?

- Cuando no hay ninguna brecha entre aprender y hacer, se da una comprensión más realista y apropiada del “mundo”, de manera que la retroalimentación realmente incrementa los conocimientos.

- Si el aprendizaje sucede dentro del ambiente de vida normal, se puede esperar una real participación e interacción, y la identidad personal tiene menos posibilidad de perderse.

- Si existe conexión entre un aspecto de la tarea y toda la tarea, y el aprendizaje específico es visto dentro de un contexto más amplio, la relación del aprendizaje con otros aspectos es conocida y, por eso, el aprendizaje se vuelve más significativo.

- Cuando el “maestro” y el “estudiante” son vistos como compañeros de trabajo, surge un sentimiento de solidaridad y desaparece la dependencia.

- Si lo que se aprende es una decisión personal de acuerdo a necesidades reales, motivación, deseos y capacidades, existe una mayor oportunidad para un desarrollo humano integral, y se puede esperar que la sociedad en su conjunto resulte mayormente beneficiada.

Si todo esto es cierto, se podría uno preguntar, ¿cuál es entonces el propósito de la escolaridad? Esta pregunta, sin embargo, sólo se puede abordar correctamente desde un contexto mucho más amplio. El propósito y la utilidad de un modelo educativo deben ser valorados a la luz de características específicas del modelo de desarrollo que cada país desee implantar.

IX. RESUMEN

Hemos intentado describir el marco conceptual y analítico sobre el cual se basa este estudio. El futuro de la planeación educativa en los países en vías de desarrollo dependerá de qué tan bien sea revalorada la relación entre educación y desarrollo. Esto significa que la pregunta sobre qué tipo de educación, para qué tipo de desarrollo debe ser abordada apropiadamente. Lo anterior requiere una redefinición de conceptos esenciales tales como planeación, educación y desarrollo, y sus implicaciones en la planeación social y educativa.

Así, la planeación educativa, por una parte, tiene que encontrar su lugar dentro de la estrategia de planeación social, en tanto que, por otra parte, tiene que abordar el tema de qué modelos educativos son los más apropiados para alcanzar las metas de desarrollo. Por esto es importante lograr una comprensión clara sobre las principales características de los modelos de educación formal y no formal, y su papel actual en los países en vías de desarrollo.

El siguiente capítulo trata sobre la justificación y principales características del tipo de desarrollo educativo propuesto e implantado en el pasado reciente en países en vías de desarrollo, así como los roles asignados a la planeación educativa en ese contexto.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Arnold C. y Mary J. Bowman. "Theoretical Considerations in Educational Planning". In: Adams, Don (Ed.). *Educational Planning*. Center for Development Education, Syracuse University, New York, 1964.
- BREMBECK, Cole S. "The Strategic Uses of Formal and Non Formal Education". In: Brembeck, Cole S. and Timothy J. Thompson (Eds.). *New Strategies for Educational Development*. D. C. Heath, Lexington, 1973.
- COOMBS, Philip and Manzoor Ahmed. *Attacking Rural Poverty*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.
- DYCKMAN, John W. "Social Planning, Social Planners and Planned Societies". In: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXII, No. 2, March 1966.
- EVANS, David R. and William A. Smith. *Non Formal Education: the Light at the End of the Tunnel*. Center for International Education, University of Massachusetts, Amherst, 1972.
- FAURE, Edgar et al. *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO, Paris, 1972.
- GOLDSTEIN, Harvey. "Towards a Critical Theory of Planning". In: Wilson R. and T. Noyelle (Eds.). *1975 Symposium of Planning Theory*. Department of City and Regional Planning, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1975.
- GRANDSTAFF, Marvin. *Alternatives in Education: A Summary View of Research and Analysis on the Concept of Non Formal Education*. IISE, Michigan State University, East Lansing, 1974.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT. "Non Formal Education for Rural Development". (Draft of final report). ICED, Essex, CT., 1972.
- KAHN, Alfred. *Theory and Practice of Social Planning*. Russell Sage Foundation, New York, 1969.
- MYRDAL, Gunnar. *Beyond the Welfare State*. Gerald Duck Worth and Co., London, 1960.
- REED, Horace and Elizabeth Loughran. "Lifelong Learning Scale: Training Manual". (Draft). Resource Center for Community Education, School of Education, University of Massachusetts, Amherst, 1979.
- REIMER, Everett. *An Essay on Alternatives in Education*. (Cuaderno No. 1005). CIDOC, Cuernavaca, 1970.
- ROSTOW, Eugene V. *Planning for Freedom*. Yale University Press, New Haven, 1960.
- SCOTT, Mel. *American City Planning*. University of California Press, Berkeley, 1971.
- WARD, Ted and John Dettoni. "Non Formal Education Problems and Premises". In: *NFE Discussion Papers*. (No. 2). Michigan State University, East Lansing, 1973.

Vicente Arredondo

WATERSTON, Albert. *Development Planning: Lessons of Experience.* The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.

WILSON, Robert. "Has Planning Theory Forgotten its History?". In: Wilson, R. and T. Noyelle (Eds). *1975 Symposium on Planning Theory.* Department of City and Regional Planning, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1975.

YOUNG, Robert C. "Goals and Goal-setting". In: *Journal of the American Institute of Planners,* Vol. XXXII, No. 2, March 1966.

ZAPPA, Godofredo. "Social Planning and Economic Planning: Similarities and Differences". In: *The Problem and Methods of Social Planning.* UNITED NATIONS, New York, 1963.

2. LA PLANEACION DE LA EDUCACION FORMAL Y LA PRACTICA DE LA EDUCACION NO FORMAL

I. INTRODUCCION

Este capítulo examina la forma en que surgió la planeación educativa en el pasado reciente, así como los supuestos en los principales enfoques utilizados. También se abordará la práctica de la educación no formal como un elemento nuevo en la estrategia educativa de los países en vías de desarrollo. Se verá cómo durante la década de los años sesenta la preocupación por la educación se centraba principalmente alrededor del modelo educativo formal, y cómo durante los años setenta se dio mayor atención a las alternativas que ofrece la educación no formal, a medida que las limitaciones del modelo formal se hacían más evidentes. Esto nos dará un panorama global sobre la justificación y características del desarrollo educativo en general, y de la planeación educativa en particular, según se han llevado a la práctica en los países en vías de desarrollo, durante los últimos 30 años.

II. LA NECESIDAD DE LA PLANEACION EDUCATIVA EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

La planeación educativa se promovió en los países menos desarrollados a pesar de la existencia de algunos elementos contradictorios: por un lado, el concepto mismo de la planeación parece apropiado para aplicarse a cualquier acción emprendida por las sociedades que vaya orientada a la realización de sus objetivos globales; por otro lado, sin embargo, la connotación ideológica derivada del origen y la práctica de la planeación social implica para algunas personas la interferencia del Gobierno en el ámbito de la libertad personal. El hecho fue que algunos problemas enfrentados por los países en vías de desarrollo otorgaron la justificación para incrementar el control gubernamental sobre el sector educativo. Estos problemas fueron:

- La demanda por educación: Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional comenzó a organizarse de diversas formas. La creación de la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos se consideraron esenciales para preservar la paz en el mundo. La educación fue uno de los derechos humanos consagrados.¹ La “educación fundamental”, como se le llamó en esa época, estuvo encaminada a difundir entre la gente ideas en favor de la armonía, el respeto a uno mismo y a la salud física, el desarrollo de habilidades de pensamiento y comunicación, y, finalmente, el desarrollo de actitudes adecuadas para convivir en el mundo moderno.² Esto se lograría esencialmente mediante la expansión de la educación primaria, así como a través de la oferta de diversos servicios educativos como las campañas de alfabetización, capacitación agrícola y médica, servicios extensionistas, actividades comunitarias y círculos de estudio. Con el tiempo, el establecimiento de estas políticas, aunado al incremento poblacional en los países en vías de desarrollo, aumentó substancialmente la demanda por servicios educativos (*cfr.* Rosier, 1965: 81-90). Esto se reflejó en la creciente matrícula para los tres niveles educativos entre 1950 y 1960. Casi 80 millones de personas se inscribieron en 1950, mientras que en 1960 la cifra se acercó a 147 millones; un incremento de 84.5% (UNESCO, 1968).

- La necesidad de cohesión nacional: La existencia de gran variedad de grupos étnicos en muchos de los países en vías de desarrollo, con diferentes idiomas, religiones, identidad racial y sentimientos separatistas, evidenció la necesidad de crear un sentido de nacionalidad por medio de un sistema educativo organizado para promover un idioma común y una ideología nacional. Esto se estimó como una política esencial si se quería que los diferentes grupos sociales trabajaran hacia el logro de objetivos comunes.

-La escasez de recursos económicos: La evidente escasez de recursos humanos y económicos enfrentada por los países en vías de desarrollo evidenció la necesidad de la planeación educativa para responder a estas limitaciones. La educación ayudaría a la creación de un excedente económico y a la proliferación de mano de obra entrenada para el inaplazable desarrollo nacional.

III. EL MODELO DE DESARROLLO INDUSTRIAL

El factor que más influyó en el desarrollo de la educación formal y de la práctica de su planeación fue probablemente el modelo de desarrollo que los países del Tercer Mundo tuvieron que seguir, una vez que se creyó comprender el problema del subdesarrollo.

Mientras se llevaban a la práctica los ajustes económicos y geopolíticos promovidos por los principales países vencedores en la Segunda Guerra Mundial,³ el problema de los “países atrasados” empezó a ser sujeto de estudio y análisis. En general, el problema del subdesarrollo se consideró como un problema de “escasez y atraso” en el desarrollo económico, desde la perspectiva de los parámetros de las sociedades modernas industrializadas.

Con el propósito de resolver los problemas de los países atrasados, la Organización de las Naciones Unidas inició una “cruzada” internacional para el desarrollo, a través de lo que se llamó las “Décadas de Desarrollo”. Estas estrategias fueron una especie de contrato internacional para fomentar el desarrollo económico a escala mundial con el fin de alcanzar los objetivos del desarrollo requerido por el mundo subdesarrollado.

La estrategia que ha dominado el pensamiento a través de la primera década de desarrollo (1960-70) de las Naciones Unidas y entrando a la primera parte de la segunda, con frecuencia es mencionada como el modelo del goteo del PIB. Los que proponen este modelo asumen que el desarrollo es equivalente al de las sociedades urbanas occidentales, particularmente a la norteamericana, y que puede ser logrado mediante inversión de capital, industrialización y crecimiento del PIB (Kindervatter, 1979: 2).

La mayor parte de los países del Tercer Mundo aceptaron el patrón industrial como modelo de desarrollo. Este enfoque es bastante similar al de los países avanzados en su énfasis en el proyecto industrial (bienes de capital y consumo interno de productos), tecnología mecánica y habilidades humanas de carácter técnico (*cfr.* Muller, 1973: 152-158).

Esta interpretación del subdesarrollo y su solución a través del “modelo económico” se conoce como la “tesis de la pobreza-desarrollo” (*cfr.* La Belle, 1976: 11-16), y del “modelo de etapas lineales” (*cfr.* Todaro, 1977: 51-52).

El diagnóstico que fundamenta dichos modelos se puede explicar brevemente de la siguiente manera: los problemas del subdesarrollo se deben a diversas situaciones socioeconómicas dentro del país, las cuales obstaculizan cualquier esfuerzo interno orientado al desarrollo económico. Por esto, es necesario ayudar a los países subdesarrollados a vencer dichas limitaciones por medio de préstamos de capital externo e inversiones, así como fomentando el desarrollo tecnológico. Una de las principales teorías que responden a este enfoque es la del proceso de desarrollo propuesto por W. W. Rostow. Esta teoría describe las cinco etapas que cualquier país “atrasado” tiene que atravesar, desde su estado original de sociedad tradicional (con producción limitada en virtud de sus técnicas económicas no desarrolladas) hasta la última etapa de alto consumo masivo en la que los principales sectores sociales se vuelcan hacia los bienes de consumo y de servicios (*cfr.* Rostow, 1971: 4-11).

El punto central de la teoría de Rostow es “la acumulación de capital propiciada por un nivel en aumento de ahorro e inversión” (Henriot, 1973: 7). Este marco subraya la necesidad de un crecimiento económico rápido enfocado a la industrialización, modernización y urbanización. La acumulación de capital es apoyada por capital externo y tecnología. Se supone que los logros de este modelo se dan en virtud del efecto de “goteo” de los beneficios económicos, que permean a la sociedad y, finalmente, se espera que el bienestar material asegure la felicidad humana (*cfr.* Wignaraja, 1976: 2-7).

Para poner en práctica esta estrategia, su programación incluye la inyección de capital hacia los países pobres. El “despegue” de estos países debe ser posible con transferencias de capital y logrando la meta anual de incremento del 5% en su producto interno bruto. Con base en esta lógica económica, los países desarrollados acordaron transferir a los países en vías de desarrollo una suma equivalente al 1% de su producto interno bruto. Programas bilaterales y multilaterales, e instituciones tales como USAID, el Banco Interamericano de Reconstrucción, la Alianza para el Progreso, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, etc., fueron los canales para la transferencia de estos recursos.

Junto con esta estrategia surgió el “lenguaje” del desarrollo: indicadores económicos, que eran propiedad exclusiva de especialistas, fueron necesarios para medir el adelanto del desarrollo. El desarrollo resultó ser un asunto de sumas y divisiones (PIB/ingreso per cápita):

Para muchos economistas el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico medido en términos globales. Un país es desarrollado, ellos sostienen, cuando se puede mantener por sus propios medios y después de haber alcanzado un nivel de PIB (Producto Interno Bruto) de \$ 500 dls. (para algunos observadores) o \$ 1 000 (para otros), a un ritmo anual de crecimiento de entre el 5 y el 7%. De acuerdo con este criterio, algunos países están altamente desarrollados, mientras que aquellos, en los niveles más bajos de la escala, son o subdesarrollados o no desarrollados (Goulet, 1973: 379).

Esta interpretación del problema del subdesarrollo y las soluciones sugeridas para resolverlo tuvieron ciertamente una tremenda influencia sobre el papel preponderante dado a la educación formal: si en general el “desarrollo” es el camino hacia la economía moderna y hacia el cambio social y cultural, entonces la escuela es el instrumento clave de la nación para este propósito. Desde esta óptica la escuela formal es vista como el instrumento para moldear las mentes y el comportamiento de la gente del Tercer Mundo, con el fin de que estén mejor capacitados para ajustarse y reforzar a la sociedad moderna.

IV. INICIO DE LA PLANEACION EDUCATIVA

1. La región latinoamericana

El reconocimiento de la necesidad de la planeación global educativa surgió en Latinoamérica desde 1956, durante la Segunda Junta Interamericana de Ministros de Educación, efectuada en Lima. En esa junta se hizo la sugerencia de que se iniciara la planeación de todos los niveles del sistema educativo. Dos años más tarde, en el Seminario Interamericano sobre la Planeación General de la Educación, realizado en Washington bajo el auspicio de la UNESCO y de la Organización de Estados Americanos, se hizo aún más explícita la filosofía y el alcance de esta necesidad. El razonamiento que justificó esta planeación general fue que los derechos a la educación consagrados en el Acta Constitutiva de las Naciones Unidas, en la de la Organización de Estados Americanos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, no se estaban poniendo en práctica. Algunos de los derechos incluían igualdad en las oportunidades educativas y educación primaria universal, gratuita y obligatoria.

Se dijo que algunos de los factores que explicaban esta situación eran los siguientes: el inmenso problema del analfabetismo, la cantidad de niños sin acceso a la escuela, la carencia de escuelas, maestros sin certificación, escuelas inadecuadas para enfrentar las necesidades específicas del país, incremento de la población, deficiencia en la administración de los servicios educativos, limitación por planes fragmentados, uso inadecuado de la asistencia técnica proporcionada por dependencias internacionales y por otras naciones, etc. (*cf.* Diez-Hochleitner, 1965: 50). Estos problemas reforzaban la necesidad de una planeación educativa basada en métodos científicos para estudiar la realidad del país. Tenían que definirse los objetivos educativos e instrumentar una evaluación realista de los recursos humanos y económicos, todo ello como respaldo a la implantación

de los planes. Con esto se pretendía resolver los problemas que afectaban a la educación, vista no sólo como un factor de integración social sino también considerada como una modalidad de servicio específica.

En 1963, la Conferencia Latinoamericana de Ministros de Educación celebrada en Chile adoptó el Plan Santiago, que planteó metas cuantitativas específicas para todos los niveles de la educación, a ser alcanzadas en el año de 1970; expresamente se acordó impulsar la educación primaria universal y la matrícula en educación secundaria de una tercera parte de la población con edad para ese nivel. El costo total estimado para tales objetivos fue de 34.5 billones de dólares. En 1964, tan sólo un año después, en la Conferencia de Bogotá la meta de la educación primaria universal se pospuso hasta 1975 (cfr. Debeaubais, 1967: 358-361).

2. La región asiática

Bajo los auspicios de las Naciones Unidas, 15 países asiáticos se reunieron en Karachi, Paquistán, del 8 de diciembre de 1959 al 9 de enero de 1960, con el fin de definir una estrategia de planeación educativa a largo plazo para la región de Asia (cfr. UNESCO, 1966). El principal objetivo de la reunión fue tratar todos los puntos concernientes a la meta deseada de una educación primaria universal.

El valor de la educación primaria en términos de beneficio social fue demostrada, así como su impacto sobre la diseminación de actitudes hacia la modernización. Sin embargo, faltaba aún mucho por recorrer. Era necesario determinar los requerimientos financieros y administrativos para enfrentar las necesidades de los siguientes 20 años en términos de instalaciones educativas, capacitación de maestros y todos los aspectos relacionados con el desarrollo educativo. De máxima importancia eran los requerimientos futuros para la postprimaria. La meta era estructurar lineamientos para que cada país llegara a planes específicos de acuerdo con su situación.

El resultado de la reunión fue un documento llamado el "Plan Karachi". El plan propuso la meta de una educación primaria gratuita y obligatoria de siete años, a ser alcanzada para 1980. En términos de matrícula fue propuesto un salto de 60 millones de inscritos en 1960 a 227 millones en 1980. Esto significa que si en 1960 la escuela primaria atendía al 8.5% de la población total, para 1980 este porcentaje aumentaría a un 20%. El plan también sugería una proporción de 1 a 35 entre maestro y estudiantes. Esto requeriría un incremento de 268% en el número de maestros, de 1.8 millones en 1960 a 6.7 millones en 1980. El número de capacitadores para maestros tendría que aumentar de 19 000 en 1955 a 142 000

en 1980. El gasto total de este plan optimista se estimó en 56 billones de dólares, a los precios de 1960 (*cfr.* Duke, 1966).

En abril de 1962, los Ministros de Educación de la Región se volvieron a reunir en Tokio y acordaron extender el plan educativo a todos los niveles de la educación. Los objetivos deseados para tal política fueron los siguientes:

- Desarrollo educativo balanceado en todos los niveles, con expansión de secundaria y los niveles superiores, de acuerdo a habilidad personal, recursos financieros y requisitos de fuerza de trabajo.
- Promedios más altos en el segundo y tercer nivel y prevención de la deserción escolar en el primer nivel.
- Diversificación de la educación mediante la ampliación y el reforzamiento de la educación vocacional y técnica.
- Expansión y mejoramiento de la educación en ciencias en todos los niveles.
- Promoción de programas educativos para adultos, jóvenes y para la familia (UNESCO, 1966: 21-22).

En Bangkok, en noviembre de 1965 fue presentada ante la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Responsables de la Planeación Económica de los Estados Miembros en Asia, una lista de recomendaciones que reflejan la naturaleza de la planeación educativa propuesta en aquel tiempo. La Conferencia invitaba a todos los países asociados:

- a identificar sus necesidades educativas y estudiar las formas alternativas de satisfacerlas;
- a mantener en revisión continua las metas nacionales de todos los tipos, sectores y niveles de educación;
- a desarrollar, en particular, la técnica para determinar los requerimientos de fuerza de trabajo, y crear o reforzar el mecanismo nacional para determinar los recursos humanos;
- a mejorar la recolección y compilación de los datos estadísticos necesarios para una planeación educativa exitosa;
- a entrenar a un mayor número de expertos nacionales en el uso de técnicas y métodos modernos de planeación educativa, especialmente en el uso de técnicas de computación (UNESCO, 1966: 121).

3. La región africana

La Conferencia de Addis Ababa, Etiopía, apoyada por la UNESCO, fue el marco de referencia para la planeación educativa a largo plazo en el Continente

Africano. Reunidos del 15 al 29 de mayo de 1961, los Ministros de Educación, Finanzas, Asuntos Económicos y Planeación de Africa, trazaron una guía para el desarrollo de la educación a todos los niveles en Africa.

El principal objetivo de la Conferencia era asegurar un armonioso, efectivo y acelerado desarrollo de la educación en cada Estado, y en el continente como un todo, por medio de la cooperación interafricana y con la ayuda de la UNESCO y otras instituciones. Los aspectos que debían ser impulsados eran los concernientes a capacitación de maestros, producción de libros de texto y de lectura, creación de universidades e instituciones de educación superior, investigación educativa, fomento de programas de información y planeación educativa, reformas al contenido de la educación y creación de institutos para el desarrollo e investigación en materia educativa (UNESCO, 1963).

En este tenor, una recomendación primordial fue:

[...] como el actual contenido de la educación en Africa no está de acuerdo ni con las condiciones actuales de Africa, ni con los postulados de independencia política, ni con las principales características de una era esencialmente tecnológica, ni con los imperativos de un desarrollo económico balanceado que comprenda la industrialización rápida, sino que está basado en una realidad no africana, que no permite ningún espacio para la inteligencia de la niñez africana, ni para fomentar la observación y desarrollo libre de la imaginación creativa que ayude así a encontrar su camino en el mundo, las autoridades educativas africanas deberían revisar y reformar el contenido de la educación en las áreas del currículo, libros de texto y métodos, tomando en cuenta el entorno africano, el desarrollo infantil, la herencia cultural y la necesidad de progreso tecnológico y desarrollo económico, especialmente la industrialización (UNESCO, 1963: 329).

En relación con los niveles específicos de la educación, los objetivos propuestos para 1980 fueron:

- a) la educación primaria será universal, obligatoria y gratuita;
- b) la educación del segundo nivel será impartida al 30% de los niños que terminen la escuela primaria;
- c) la educación superior se impartirá, principalmente dentro de la misma Africa, al 20% de aquellos que terminen la educación secundaria;
- d) el mejoramiento en la calidad de las escuelas y universidades africanas será una meta constante (UNESCO, 1977: 8).

Estos objetivos fueron más un reflejo de buenas intenciones que el resultado de una planeación cuidadosa, ya que “lo inadecuado o la inexistencia de economías nacionales en 1961, la ausencia de planes económicos de desarrollo, la carencia de estudios sobre la fuerza de trabajo y de estadísticas amplias, así como la grave subestimación del fenómeno demográfico, restaron a los objetivos de Addis Ababa bases precisas y cuantificables” (UNESCO, 1977: 8).

V. PLANEACION EDUCATIVA Y DESARROLLO

A pesar de lo amplio de sus contenidos y propósitos, así como del optimismo en sus proyecciones de cobertura de la demanda, las tres principales Conferencias Regionales (Santiago, Karachi y Addis Ababa) significaron un antecedente histórico importante en el papel asignado a la educación en la problemática del Tercer Mundo, así como en la forma en que aquélla debería planificarse en adelante. Desde entonces, ha sido una práctica regular realizar conferencias regionales periódicas de ese tipo para tratar temas referentes al futuro de la educación. Así, la planeación educativa surgió como una actividad necesaria enfocada a desarrollar y consolidar el sistema de educación formal por medio del conocimiento y aplicación de un *know how* técnico orientado a satisfacer la demanda, planear la oferta requerida, evaluar las implicaciones financieras y estimar los recursos humanos y materiales necesarios para alcanzar las metas educativas propuestas.

Este paso fue muy importante por dos razones: primero, la planeación educativa estaba encaminada a llevar a la práctica, en una forma más racional, la idea de la educación como un derecho humano; y, en segundo término, proporcionó un nuevo marco referencial sobre el papel de la educación en países en vías de desarrollo. Así, se empezó a concebir la educación no sólo como algo que debía ser promovido para satisfacer propósitos éticos, sino más bien como un elemento esencial para hacer realizable la, en ese tiempo emergente, filosofía del “desarrollo” y de la “construcción nacional”.

Con la extensión de la práctica de la planeación educativa en los países en vías de desarrollo, se confirmó el sistema de educación formal como el instrumento estratégico para “modernizar” a la gente y para reforzar un modelo específico de desarrollo económico. Fue también claro que la planeación educativa a largo plazo tenía que realizarse en coordinación con los planes nacionales de desarrollo económico. En Africa, por ejemplo, en 1962 UNESCO, FAO, ILO y ECA trabajaron juntos en la creación de 19 instituciones de planeación para elaborar los planes educativos dentro del marco del plan de Addis Ababa, y vincularlos con el plan de desarrollo de cada país africano. El propósito principal de esta nueva tendencia fue claramente señalado por el Ministro de Educación de Ghana, A. J. Duwvna, cuando puntualizó que la primera prioridad del Plan de Addis Ababa era “la educación secundaria y de nivel superior para garantizar un rápido desarrollo de técnicos, administradores, maestros y científicos para operar la maquinaria del Gobierno, formular y dirigir los programas educativos y ocupar posiciones de responsabilidad en la industria y el comercio” (UNESCO, 1962: 38).

VI. ARGUMENTOS ECONOMICOS PARA LA PLANEACION EDUCATIVA

Los orígenes de la economía de la educación pueden ser explicados por tres factores:

- la firme creencia de que la educación fomenta crecimiento económico;
- la escasez de mano de obra calificada como impedimento para el crecimiento económico;
- la necesidad por parte de los economistas de saber cómo y cuánto se ha gastado en la educación y cuáles serían las variantes en el tiempo de los precios y desembolsos (*cfr.* Vaizey, 1964: 9-10).

1. La educación como inversión

A fines de los años cincuenta, varios estudios económicos hechos en los Estados Unidos mostraron resultados inesperados: el rendimiento económico había crecido más rápidamente de lo esperado, si se tomaba en cuenta el monto de inversión hecho en los factores tradicionales de la producción, tales como capital físico, trabajo y tierra. Esta diferencia se atribuyó inicialmente al cambio tecnológico como elemento nuevo que no había sido objeto de cuantificación; sin embargo, el trabajo de T. W. Schultz sugirió que la explicación de ese “factor residual” debería encontrarse en el factor de la educación como generador de cambio tecnológico (*cfr.* Schultz, 1961: 1-17). Schultz se preguntaba:

¿Qué se ha estado haciendo que hemos obtenido una tasa de crecimiento económico tres veces más grande que la tasa de incremento de los insumos en mano de obra y capital? Mi hipótesis es que la explicación tiene que encontrarse en la grande y rápida acumulación de riqueza humana que está siendo excluida de nuestras mediciones convencionales de “horas-hombre trabajadas” y de capital tangible (Schultz, 1968a: 73).

Así, la educación empezó a ser vista como un elemento clave en el desarrollo económico, puesto que propiciaba la modernización de la industria y la agricultura. Se pensó que este progreso no podía ser esperado de gente analfabeta y sin capacitación, y que la educación, “además de tener altos valores culturales, es actualmente, también, una inversión en favor de la gente, en la medida que mejora sus capacidades y por consiguiente aumenta los futuros ingresos de la gente” (Schultz, 1968b: 63).

En este contexto, ya no se veía a la educación como un artículo de consumo en el que el dinero simplemente se gasta, sino más bien como un área de in-

versión financiera, enfocada a incrementar el ingreso personal y el flujo económico. Por consiguiente, era aconsejable para el Estado y el individuo invertir en la educación y capacitación de recursos humanos para obtener beneficios económicos. Así, la educación se introdujo al campo de las ciencias económicas y la “teoría de capital humano” dio la justificación para que se desarrollara un enfoque de planificación educativa denominado “fuerza de trabajo”.

2. El índice de Harbison y Myers

Otro hecho que confirmó positivamente la necesidad de la planeación educativa e influyó la manera de practicarla fue un estudio hecho por P. Harbison y C. A. Myers (1964). Este estudio consistió en una comparación internacional basada en un “índice compuesto del desarrollo de recursos humanos”. La presunción básica fue que, además de capital, recursos naturales, ayuda externa y comercio internacional, el factor más importante para el desarrollo de una nación era su fuerza de trabajo.

El estudio fue una comparación entre varios grupos de países catalogados como subdesarrollados, parcialmente desarrollados, semiavanzados y avanzados. Se utilizaron dos tipos de indicadores básicos:

- Niveles de educación alcanzados, específicamente el de secundaria y el de educación superior, ya que ellos muestran un desarrollo alto de la fuerza de trabajo, y

- el número de personas que en relación a la población total, o en relación a la población económicamente activa, tienen ocupaciones de alto nivel (científicos, ingenieros, gerentes, doctores, etcétera).

Se clasificaron 75 países en las cuatro categorías arriba mencionadas, basándose en el “índice compuesto de recursos humanos”. El índice “es simplemente el total aritmético de 1) inscripción al segundo nivel de educación como porcentaje en el grupo de edades de 15 a 19, ajustado a años cursados, y 2) inscripción en el tercer nivel de educación como porcentaje en el grupo de edades, multiplicado por un factor de 5” (1964: 37). También se correlacionó este índice con el ingreso nacional y otros indicadores socioeconómicos.

La conclusión de este estudio sugirió que, para aumentar el ingreso nacional era necesario incrementar la escala en el índice del desarrollo de recursos humanos. Finalmente sugirieron que para formular una estrategia sólida del desarrollo de los recursos humanos, debería de analizarse lo siguiente: a) los requerimientos de fuerza de trabajo, b) el sistema de educación formal, c) las insti-

tuciones de capacitación en el servicio y de educación para adultos, y d) la estructura de incentivos y la utilización de la fuerza de trabajo de alto nivel (1964: 189).

VII. LA NECESIDAD DE ASISTENCIA EXTERNA Y FINANCIAMIENTO

En vista de que los requerimientos financieros para el desarrollo de la educación estaban fuera del alcance de las posibilidades de los propios países pobres, éstos recibieron gran ayuda técnica y financiera por parte de instituciones bilaterales y multilaterales. La UNESCO jugó un papel muy importante al organizar las Conferencias Regionales y al proporcionar orientación y capacitación en esta nueva manera técnica de considerar a la educación. Los gobiernos europeos que habían tenido colonias se prepararon para ayudar a los países recién independizados, y fundaciones oficiales y privadas estuvieron dispuestas también a dar su parte.

La estrategia ideada para la asistencia educativa fue de tres maneras:

- Se solicitó la ayuda de países poderosos para favorecer, bajo nuevas condiciones, la rápida expansión de la educación en sus antiguas colonias.
- Los Estados Miembros de las Naciones Unidas debían aportar fondos para hacer posible que los organismos multilaterales crearan programas de asistencia educativa.
- Los países que no habían tenido territorios dependientes, también debían estructurar sus propios programas de ayuda (*cfr.* Phillips, 1976: 13).

De esta manera, los principales conductos de cooperación educativa para el desarrollo fueron: la ayuda de gobierno a gobierno, la ayuda de dependencias intergubernamentales, y la ayuda de organizaciones independientes.

El Banco Mundial, cuya reputación y capacidad de juicio era reconocida dentro de la comunidad financiera internacional, otorgó su primer préstamo para la construcción de escuelas en Túnez, en 1962. La participación del Banco Mundial en este campo era prueba de que se consideraba ya a la educación como elemento esencial para el desarrollo económico. Eugene R. Black, entonces Presidente del Banco, dijo: "Creo que nada es más vital para el progreso económico de los países subdesarrollados que una bien estructurada expansión de la educación; tanto los directores ejecutivos como yo mismo, nos hemos convencido de que existe un campo en el cual el Banco puede hacer una contribución útil".⁴ La mayor parte de la contribución del Banco Mundial para la educación durante los años sesenta, fue asignada para la construcción de instalaciones, entrenamiento de maestros y programas de educación técnica.

En el campo de la ayuda bilateral, el Gobierno de los Estados Unidos, él solo destinó un presupuesto de 170 millones de dólares para asistencia educativa directa.

VIII. ALGUNOS ENFOQUES EN LA PLANEACION DE LA EDUCACION FORMAL

La nueva tendencia de considerar el gasto educativo como una inversión en favor del desarrollo económico, ayudó a proponer y precisar varios marcos referenciales y varios enfoques en la planeación educativa.

1. El enfoque de la demanda social

El aumento en la población y la creciente percepción de que la educación formal era el camino indicado para participar de los beneficios de una sociedad orientada a la modernidad, ejercieron gran presión sobre el sistema de la educación formal. Esto, aunado a que las características mismas del sistema requieren una siempre creciente demanda por más escolaridad, en vista de su estructuración por niveles, que va desde el nivel elemental hasta el de secundaria y el de educación superior.

El enfoque de la “demanda social” anticipa la demanda de educación formal, proyectando el número de estudiantes que se inscribirían en los varios grados obligatorios del sistema. Estas son proyecciones demográficas por grupos de edad. Para los grados no obligatorios, también es necesario estimar cifras de diversos grupos de edad que potencialmente pueden ingresar a las diferentes ramas del sistema. Estas estimaciones están basadas en tendencias de años anteriores y en cambios previsibles en actitudes sociales y factores económicos. Los resultados de este análisis se interpretan como las necesidades específicas que un país requiere resolver, en términos de capacitación de personal especializado en educación, construcción de instalaciones y provisión de materiales de apoyo (*cfr.* Parnes, 1964: 51-52).

A este enfoque de planeación se le llama también el “método social”, porque está basado en la definición de las necesidades educativas desde la perspectiva de los grandes objetivos políticos y culturales de un país (por ejemplo, la educación primaria universal), sin hacer para ello una referencia explícita a las contribuciones sociales y económicas de la escuela. Es éste un ejercicio técnico

para pronosticar metas educativas a largo plazo.⁵ Sin embargo, carece de nexos entre la expansión educativa proyectada y las necesidades económicas de una nación. También crea el riesgo de reducir el concepto de “necesidades educativas”, ya que define a éstas sólo en términos de una mera demanda de escolaridad (Adams y Bjork, 1969: 148-149).

Una dificultad central en este enfoque es, por una parte, el cómo definir los límites entre el criterio “político” que impulsa la expansión de cierta modalidad de la educación y las verdaderas necesidades sociales; y, por otra parte, cómo resolver la posible contradicción entre la percepción de los beneficios que ofrece un cierto tipo de educación (en este caso la educación formal) y las modalidades de educación que requeriría un país para enfrentar sus necesidades reales a la luz de su paradigma viable de desarrollo.

Como quiera que sea, este enfoque avala la conveniencia de promover la educación con la idea de que sólo así es posible crear o reforzar un sistema social democrático, a través de la igualdad en las oportunidades educativas. Al plantearse así la función educativa, se asume la posibilidad de ofrecer:

- una cantidad igual de educación para todos;
- suficiente escolaridad para que cada niño alcance un promedio preestablecido;
- suficiente educación para permitir a cada persona alcanzar su potencial, y
- oportunidades continuas de estudio mientras se cumplan determinados requisitos (*cf.* Anderson y Bowman, 1964: 15).

Hay una amplia gama de implicaciones valorativas subyacentes en estas afirmaciones, las cuales originan dudas sobre su factibilidad práctica. ¿Por quién y cómo se harán operativos estos valores? ¿Cuáles son las implicaciones en la elaboración de políticas estatales? Además, ofrecer un cierto tipo de educación en razón simplemente de la demanda social puede entrar en conflicto con el uso racional y eficiente de los recursos, ordinariamente escasos.

También se asume en este enfoque que la demanda educativa es un fragmento autónomo, cuando en realidad depende en alto grado del tipo de políticas educativas que se dicten, tales como el nivel mínimo de edad para ingresar o abandonar la escuela, así como los costos directos e indirectos de permanecer en la escuela más allá del nivel obligatorio y gratuito. “Existe, en otras palabras, una fatal circularidad en este enfoque: la demanda de espacio se usa para calcular las ‘necesidades’ de educación; pero las ‘necesidades’ de educación de la sociedad determinan la política que condiciona la demanda de espacio” (Parnes, 1964: 52).

2. El enfoque “fuerza de trabajo”

Este enfoque de la planeación educativa surgió como un recurso técnico para hacer más racional la relación entre la necesidad para el desarrollo económico y el rendimiento del sistema educativo, ya que, “una nación con planes y aspiraciones hacia el desarrollo económico, no puede permitirse soslayar la preparación de sus agentes de producción” (Parnes, 1968: 263).

La teoría de “capital humano” establece las premisas de tal relación: la gente es la mayor riqueza de un país, pero es necesario transformar esa “materia prima” a través de la educación, si se desea un impacto significativo en la economía. Así, la educación y la economía no pueden permitirse ya trabajar separadamente. Tienen que trabajar juntas en el quehacer del desarrollo.

Por esto, es necesario estudiar las relaciones existentes entre la educación, la ocupación y el ingreso nacional en cada país, para que de esta forma los planes de desarrollo nacional sean factibles, y se pueda lograr un balance apropiado en el suministro de los limitados recursos.

En términos prácticos, esto significa que no tiene caso construir siderúrgicas modernas y plantas de manufacturas químicas, si no se dispone de gerentes, científicos, ingenieros, técnicos, personal de oficina y trabajadores especializados para operarlas. También, desde luego, significa lo opuesto: que la formación de personal calificado será igualmente improductiva si el equipo para el cual está capacitado no puede ser obtenido (Parnes, 1962: 8).

Así, el pronóstico sobre la “fuerza de trabajo” intenta relacionar sistemáticamente los planes educativos con las necesidades previsibles del sector económico. Este concepto es más tecnológico que económico porque no trata de prever la demanda futura en términos de mercado, más bien trata de determinar la estructura ocupacional requerida, si se desean alcanzar ciertas metas económicas (*cfr.* Parnes, 1962: 8). En vista de que el desarrollo económico no se logra de la noche a la mañana, el pronóstico educativo tiene que avanzar en paralelo con las definiciones de los requerimientos económicos a largo plazo. Por esto, las políticas que se establezcan ahora, tendrán impacto dentro de diez o veinte años.

Con el propósito de ejemplificar, estos son algunos de los pasos básicos para la elaboración de pronósticos sobre la “fuerza de trabajo”:

- a) Prepare un “inventario” de fuerza de trabajo para el año base (por ejemplo, 1960) clasificado por ramo industrial y ocupación, usando un sistema de clasificación ocupacional que diferencie lo más posible las ocupaciones que requieren diferentes niveles de educación y, a los niveles más altos, entre educación “científica” y “general”.**
- b) Pronostique la cantidad total de la fuerza de trabajo para el año “meta” (por ejemplo, 1975) y para el periodo intermedio, en intervalos de cinco años.**
- c) Estime el total de empleo en cada sector y ramo para los años del pronóstico.**

- d) Dentro de cada sector y ramo, asigne el empleo total para los años del pronóstico entre las diversas categorías del sistema de clasificación ocupacional. Sumando los requerimientos para cada categoría ocupacional en todos los sectores y ramos, se llega a la "existencia" total de fuerza de trabajo requerida para los años del pronóstico, clasificada por categoría ocupacional.
- e) Convierta los datos sobre requerimientos por categorías ocupacionales a datos sobre requerimientos por calificación educacional. Esto es necesario porque no se puede esperar que varias categorías ocupacionales amplias sean homogéneas en relación con las calificaciones educativas requeridas.
- f) Estime las necesidades anticipadas de personal en cada una de las categorías del sistema de calificación educativa para el periodo de los años del pronóstico, sobre la base de:
 1. existencias presentes;
 2. flujo esperado del sistema educacional existente, y
 3. pérdidas debido a fallecimientos, retiro y despido de la fuerza de trabajo.
- g) Computarice el cambio en el flujo anual de los varios niveles y ramos del sistema educativo para crear un equilibrio en el periodo del pronóstico entre (e) y (f).
- h) Calcule la matrícula necesaria en cada nivel y ramo del sistema educativo para alcanzar los flujos anuales requeridos (Parnes, 1962: 21-22).

Las objeciones a este enfoque son desde filosóficas hasta prácticas. Este enfoque es cuestionable en términos de su limitado concepto de la educación, ya que se considera sólo como un insumo económico y no como un proceso integral de desarrollo humano. En términos prácticos, como lo afirma Psacharopoulos:

- Asume una relación rígida entre educación y economía, ignorando conceptos analíticos tales como "elasticidades de sustitución" que tienen un efecto positivo sobre la economía con una diferente combinación de habilidades.
- No considera el costo de crear una cantidad extra de habilidades; esto puede ser contraproducente en términos económicos, ya que se ignora la posibilidad de aprovechar una combinación de habilidades.
- Hay evidencia de que el margen de error es bastante grande en la predicción del número de personas calificadas para el año "meta" específico (1979: 137-139).

A pesar de las limitaciones citadas, este enfoque es atractivo y muy usado en ejercicios de planeación educativa, "por la fácil comprensión de las mecánicas que intervienen, por parte de los administradores" (Psacharopoulos, 1979: 138).

3. El análisis "costo-beneficio"

Mientras que el enfoque "fuerza de trabajo" se orienta a definir las necesidades educativas desde la perspectiva del perfil educativo necesario, el análisis

“costo-beneficio”, también conocido como la “tasa de resultados de la inversión” en educación, se basa en el criterio de promover los niveles educativos que producen la tasa mayor en la relación costo-beneficio. Los ingresos esperados en toda la vida de una persona se relacionan con cada una de las etapas del sistema educativo formal. El propósito es verificar si habría más ingreso futuro si se pasa a la siguiente etapa del sistema, teniendo en cuenta para ello el costo que implica la educación adicional. Este enfoque analiza la relación “costo-beneficio” tanto desde la perspectiva individual como desde la social.

Por supuesto, existen muchas objeciones a este enfoque. En general, sobrestima los beneficios económicos cuantitativos, ignorando el verdadero impacto de la educación en otras dimensiones, y en este sentido es un punto de partida limitado para la planeación educativa. En particular, la técnica misma tiene muchas deficiencias, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Asume que la gente está solamente motivada por preocupaciones económicas e ignora los aspectos no-pecuniarios que motivan la búsqueda de educación.

- Sus cálculos dependen de una proyección de futuras tendencias basadas en datos y cifras presentes, sin considerar que más educación para más gente puede modificar en el futuro las diferencias actuales de ingreso.

- Las diferencias actuales en el ingreso de la gente educada no necesariamente reflejan la propia capacidad productiva, sino más bien las relaciones sociales reflejadas en el mercado de trabajo.

- Los beneficios indirectos de la educación (mejoría general en la calidad de vida por mayor acceso de más gente a la educación) difícilmente pueden ser cuantificados y seguramente no pueden reflejarse en tasas de beneficio social al relacionar solamente los diferenciales de ingreso (sin considerar impuestos) con el costo total de la educación.

- Las políticas educativas son generalmente fijadas por razones que van más allá de las solas tasas de recuperación (*cfr.* Blaung, 1968: 215-262).

C.A. Anderson y M. J. Bowman también señalan dos deficiencias, entre otras, de este enfoque:

- Es difícil aislar la variable educación de las múltiples correlaciones que se dan entre otras variables determinantes del ingreso, tales como motivación, clase social, habilidad personal, etcétera.

- El enfoque es poco práctico porque los datos necesarios no se encuentran disponibles (1964: 27-29).

4. Modelos econométricos

Otro intento de usar herramientas analíticas del campo de la economía, se ha dado a través de la utilización de modelos econométricos. Se espera que estos modelos predigan analíticamente el tipo de estructura educativa que se necesitará para alcanzar las metas de crecimiento económico, y también para prever el flujo estudiantil dentro del sistema educativo. Uno de estos modelos matemáticos más conocidos es el modelo Correa-Tinbergen (*cfr.* Correa y Tinbergen, 1962: 776-785). Las objeciones a este enfoque se refieren a la presunción de que existe una relación causal entre la estructura educativa de la fuerza de trabajo y el volumen del crecimiento económico, y a que pasa por alto elementos que no son de carácter económico (Parnes, 1964: 54).

En general, los principales usuarios de este modelo han sido estudiantes graduados en estadística, investigación de operaciones y economía, más que auténticos planificadores (Psacharopoulos, 1979: 140).

IX. LA PLANEACION DE LA EDUCACION FORMAL: UN RESUMEN

Los enfoques de planeación educativa descritos arriba aparecieron durante los años sesenta y, desde entonces, ningún nuevo instrumento técnico de análisis ha surgido en este campo. Estos enfoques comparten entre sí las siguientes características:

1. Respuesta a la creciente demanda de escolaridad

Básicamente por razones de orden político, los gobiernos han estado dispuestos a satisfacer la demanda por escolaridad tradicional, en tanto han tenido suficientes recursos, ya sean internos o provenientes de ayuda financiera externa. A pesar de que la demanda es mitigada por un alto índice de deserción y de gente que no puede ingresar a la escuela, sin embargo, es justo decir que los gobiernos se ven comprometidos a satisfacer la demanda permanente por este modelo educativo, cuya principal característica es la necesidad inherente al modelo mismo de requerir siempre mayor escolaridad. De ahí que básicamente la planeación educativa sea considerada como un intento por manejar de forma racional el flujo aparentemente irreversible de estudiantes en y para el sistema escolar.

2. Expansión de los servicios educativos

La planeación educativa incluye la determinación de requerimientos relativos a instalaciones, maestros, personal administrativo, materiales educativos, etc. La necesidad de obtener mayor calidad en la educación frecuentemente ha sido expresada en la retórica oficial, y se han hecho algunos intentos a este respecto. Sin embargo, en la práctica, la planeación educativa se ha ocupado esencialmente en buscar la expansión cuantitativa de la capacidad instalada del sistema.

3. Proyecciones sobre matrícula escolar

La técnica de planeación, aplicada esencialmente a la educación básica, frecuentemente se ha limitado a proyectar el número de estudiantes que exigirán un lugar en la escuela. Se analiza información sobre el porcentaje en el crecimiento poblacional, grupos de edades, capacidad instalada, número de maestros, etc., y estas “necesidades educativas” de la nación se proyectan para los siguientes diez o veinte años.

4. Consideraciones especiales para educación media y superior

La idea ampliamente difundida de que un desarrollo sólido hacia la industrialización y modernización es imposible sin consolidar la educación media y superior, ha influenciado grandemente la práctica de la planeación en la educación. Las proyecciones de los requerimientos de fuerza de trabajo se consideraron esenciales para el éxito de los planes nacionales de desarrollo. El elemento de largo plazo de estas proyecciones y su cantidad de supuestos hizo de esta práctica un ejercicio inútil. Sin embargo, la técnica de proyección de la fuerza de trabajo se sigue usando, posiblemente por su comodidad, ya que “aproximadamente 100 divisiones y multiplicaciones hechas con la ayuda de una calculadora eléctrica, pueden producir en pocos días un apetecible plan educativo” (Psacharopoulos, 1979: 141).

X. LA PRACTICA DE LA EDUCACION NO FORMAL

A fines de los años sesenta y a principios de los setenta, las optimistas políticas del desarrollo educativo en los países del Tercer Mundo estaban experimen-

tando serias decepciones. La fórmula casi mágica de la educación formal, como condición para un desarrollo y progreso sostenidos para todos, empezó a mostrar varias limitaciones; algunas debido al modelo mismo de la educación formal y otras, en razón del contexto socioeconómico y político en el que había sido llevada a la práctica. A la luz de esta situación, la modalidad de la educación no formal surgió como una nueva estrategia internacional para promover la educación en los países en vías de desarrollo.

Aun cuando la educación no formal como una manera de transmitir conocimientos y habilidades, es tan antigua como la humanidad misma, recientemente una serie de fenómenos socioeducativos llamaron la atención de algunas personas hacia el hecho de que por lo menos cierto tipo de educación podía y tenía que ser transmitida fuera del sistema formal. Existen numerosos factores significativos que ayudaron a la re-evaluación, promoción y puesta en práctica de este modelo como una estrategia educativa adecuada para el desarrollo: la Segunda Década de Desarrollo de las Naciones Unidas, “la crisis educativa mundial”, el movimiento de la “sociedad desescolarizada” y las nuevas políticas para el apoyo financiero por parte de organizaciones bilaterales y multilaterales.

1. La Segunda Década de Desarrollo de las Naciones Unidas

Los resultados de la Primera Década de Desarrollo de las Naciones Unidas (1960-1970) tuvieron que ser evaluados por las mismas Naciones Unidas. Aun cuando se reconoció el éxito de algunos países en el logro de metas de crecimiento económico, se hizo evidente, sin embargo, que estos países no están más cerca que otros del tipo de avance sostenido, orientado hacia la prosperidad amplia y sólida y la justicia social, que pudiera satisfacer las esperanzas puestas en el concepto de “desarrollo” (*cfr.* UN, 1970: 6). Por esta razón, pareció necesario añadir un nuevo grupo de indicadores para conocer la medida en que en el futuro las políticas de desarrollo beneficiarían a la población. Los costos sociales del desarrollo tenían que ser determinados para aminorar su impacto negativo. Por eso, se necesitaban mayores esfuerzos para resolver los problemas sociales en áreas tales como educación, salud, habitación, vestido, empleo, movilidad social, etc. La fórmula para la Segunda Década de Desarrollo se tradujo en la búsqueda simultánea de crecimiento económico y crecimiento social: “El desarrollo que se contempla para la próxima década obviamente debe incluir el crecimiento acelerado de la producción, así como la expansión rápida de muchos de los sectores responsables del bienestar social” (UN, 1970: 6).

Para medir mejor el nivel de vida de la población, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas identificó veinticuatro

indicadores económicos y sociales, entre los cuales estaban, por ejemplo, temas concernientes a la población, matrícula escolar, habitación, nutrición, etcétera (cfr. Elliot, 1971: 29).

Además del interés por encontrar indicadores adecuados para medir el avance social real de la población, las Naciones Unidas expresaron una profunda preocupación acerca de la relación que debe existir entre el tipo de política de desarrollo social, y el tipo de sociedad que se busca. Los esfuerzos ampliamente proclamados para “cerrar la brecha” entre los países ricos y los pobres, así como entre los distintos niveles sociales dentro de cada país, probaron no tener éxito a través de la práctica de ciertos modelos de desarrollo. Así, se dijo que “se tendrán que formular diferentes preguntas, tanto en el campo de lo social, como en el de la economía, tales como: ¿qué tipo de producción?, ¿educación para qué?, ¿cómo deberán de distribuirse los ingresos y los servicios sociales?, ¿quién participará en la formulación y aplicación de la política de desarrollo social, y cómo?” (UN, 1970: 7).

Las Naciones Unidas también señalaron la necesidad de que cada país buscara sus propias metas de desarrollo, ya que se hizo evidente el hecho de que no existe un camino exclusivo que conduzca al desarrollo. Se sugirieron los siguientes puntos para tener éxito en esta búsqueda:

- a) Se deberán construir imágenes claras de las sociedades futuras hacia las cuales se dirige el esfuerzo para el desarrollo, mediante la combinación de esfuerzos de líderes políticos, científicos sociales, planificadores, y la gente en general [. . .]
- b) La capacidad nacional para la formulación y aplicación de una política autónoma debe ser ampliamente mejorada, y deben ser ampliadas y promovidas equitativamente auténticas oportunidades de participación en política para los diferentes estratos sociales [. . .]
- c) La necesidad de autonomía nacional en la elaboración de políticas, sustentada en una imagen de la sociedad del futuro, no significa necesariamente que la elaboración de políticas deba buscar un máximo de control del poder central (UN, 1960: 7-9).

Aunque en estas sugerencias subyace la idea de que el avance hacia el desarrollo consiste esencialmente en superar los problemas económicos dentro de cada país, ellas confirmaban que ya no se puede pensar en el desarrollo como solamente la imitación de determinado modelo de desarrollo económico promovido por pequeños grupos con poder de decisión.

Así, la Segunda Década para el Desarrollo de las Naciones Unidas propuso una nueva estrategia internacional en favor del desarrollo, la cual debía estar basada en una acción conjunta de países desarrollados y subdesarrollados y, a la vez, tomar en cuenta tanto aspectos económicos como sociales: industria y agricultura, empleo y educación, ciencia y tecnología, salud y habitación, comercio y finanzas, etc. Las implicaciones educativas de esta estrategia están bien sintetizadas en los siguientes objetivos:

Vicente Arredondo

- Cada país en vías de desarrollo debe formular sus objetivos nacionales de empleo para absorber una proporción creciente de su población activa en actividades de tipo moderno y reducir significativamente el desempleo y subempleo.
- Se debe dar particular atención al incremento de la inscripción de todos los niños en edad escolar, al mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles, a una substancial reducción del analfabetismo, a la reorientación de programas educativos para resolver las necesidades del desarrollo y al establecimiento y expansión de instituciones científicas y tecnológicas, con criterios adecuadamente definidos.
- Se deberá asegurar la total participación de la juventud en el proceso de desarrollo.
- Se fomentará la integración total de la mujer en el esfuerzo de desarrollo integral (*cfr. Convergence, 1976*).

2. "La crisis educativa mundial"

En un conocido documento, elaborado con la asistencia del personal del Instituto Internacional para la Planeación de la Educación de la UNESCO, y aprobado por un grupo de consejeros y líderes de la educación provenientes de dieciocho diferentes países, Philip Coombs analizó la situación que enfrentaba la educación formal, a fines de la década de los sesenta (*cfr. Coombs, 1967*). El estudio atribuía la crisis en la educación, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, a cinco factores:

2.1. *El excesivo número de estudiantes*

El fenómeno se explica por el crecimiento en la población y por las expectativas suscitadas por la educación. Esto se refleja en la preocupación de los dirigentes del sistema formal por "problemas de cobertura y logística" más que por asuntos de calidad y eficiencia del sistema educativo.

2.2. *Escasez aguda de recursos*

A pesar de la asignación sin precedentes de recursos a la educación, la actual escasez seria de recursos afectará crecientemente la disponibilidad de maestros, edificios, equipo, libros, etcétera.

2.3. Costo al alza

Las crecientes limitaciones de recursos empeorarán por el incremento de los costos reales por estudiante atendido. Esto es especialmente crítico por los requerimientos de mano de obra intensiva de la “industria” educativa.

2.4. Desfasamiento del egreso escolar

Las características y perfiles de las personas que egresan del sistema escolar no corresponden a las necesidades cambiantes de los individuos y la sociedad. Un problema mayúsculo es la incapacidad de los países en vías de desarrollo de asimilar en el aparato productivo a los egresados de la escuela, provocando con esto un fenómeno nuevo que podría llamarse “el desempleo de los educados”.

2.5. Inercia e ineficiencia

Las características tradicionales del sistema educativo en términos de administración, pedagogía, contenido del *curriculum*, etc., no han demostrado la flexibilidad requerida para las necesidades actuales (Coombs, 1967: 203-204).

En relación con las posibles soluciones para estos problemas, el estudio sugirió que el sistema educativo se optimizara a través de la modernización de los cuadros directivos, de los maestros, del proceso de aprendizaje, de la estructura financiera, etc. También recomendó una solución no convencional, esto es, poner más énfasis en la educación no formal. Específicamente, el estudio sugiere que se canalicen mayores recursos hacia la educación de adultos vinculada al crecimiento económico e individual (207-210).

En otro reporte elaborado por la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, a petición de la UNESCO, los autores hicieron hincapié en la necesidad de ampliar el concepto de educación:

El concepto de educación limitado en tiempo (a “edad escolar”) y confinado a espacio (edificios escolares) debe ser substituido. La educación en la escuela debe de ser vista no como un fin, sino como el componente fundamental de la actividad total de la educación, la cual incluye ambas, educación institucionalizada y fuera-de-la-escuela. Una proporción de la actividad educacional debe ser re-formalizada y remplazada por modelos flexibles y diversificados. Una prolongación excesiva de escolaridad obligatoria, la cual está fuera del alcance de ciertos países, debe ser evitada. La ampliación de la capacitación permanente compe-

sará en mucho una duración promedio más corta de los estudios iniciales. En suma, la educación debe ser concebida como un *continuum* existencial tan largo como la vida (Faure *et al.*, 1972: 233).

3. El movimiento de la “sociedad sin escuelas”

No puede soslayarse el impacto que tuvo sobre muchos educadores y promotores sociales el movimiento en contra de la escolarización. El movimiento criticaba severamente el papel del sistema formal de educación, desde diversas ópticas:

Everett Reimer menciona que las escuelas en todas las naciones, de todo tipo y nivel,

[...] combinan cuatro funciones sociales específicas: de custodia, selección del rol social, indoctrinación y educación como comunmente se define en términos del desarrollo de habilidades y conocimientos. Es la combinación de estas funciones lo que hace tan cara la escuela. Lo que hace a las escuelas ineficientes es el conflicto entre estas funciones. También es la combinación de estas funciones lo que tiende a hacer de la escuela una institución total, lo que ha hecho de ella una institución internacional y lo que la hace un tan efectivo instrumento de control social (Reimer, 1970: 2/1).

Ivan Illich critica lo que él llama “*curriculum* oculto” de la escuela en el cual “los estudiantes aprenden que la educación es valiosa cuando es adquirida en la escuela a través de un proceso gradual de consumo, que el grado de éxito que gozará el individuo en la sociedad depende de la cantidad de conocimientos que consume; y que aprender sobre el mundo es más valioso que aprender del mundo” (Illich, 1977: 70-71). También menciona que la educación dentro de una sociedad de consumo juega un papel de “entrenamiento para el consumo”, sosteniendo el concepto de que la felicidad humana depende de la posibilidad de consumo de los más novedosos productos (1977: 68-92).

Desde una perspectiva similar, Paulo Freire expresa su preocupación por la influencia negativa sobre los estudiantes de todo el sistema educativo. Freire acuñó el concepto de “educación bancaria”, y por medio de éste denuncia lo que él llama las relaciones opresivas entre maestro y estudiante. Esta relación fomenta la pasividad del estudiante y su dependencia del maestro. El estudiante es inducido a pensar que él o ella no saben nada, mientras que el maestro sí; el estudiante se convierte en un objeto en el proceso de aprendizaje, aceptando su papel como un “recipiente vacío” para ser llenado con información proporcionada por el maestro. Este concepto de lo educativo implica que una persona es simplemente un ente adaptable y manejable. El almacenamiento pasivo de información perjudica la habilidad del estudiante para desarrollar una “conciencia crítica” que haría posible la transformación del mundo en que vive (*cf.* Freire, 1973).

Obviamente, es difícil saber en qué grado este tipo de crítica radical a la escolaridad formal ha influenciado a los que en el Tercer Mundo elaboran políticas y estrategias educativas. Sin embargo, es difícil creer que la amplia difusión de esta postura no haya tenido efecto respecto a cuestionar la validez del sistema formal. Aunque las diversas soluciones sugeridas por estos autores son menos explícitas que sus diagnósticos del problema, ellos tienen una preocupación común por la necesidad de crear nuevas condiciones sociales que favorezcan alternativas educativas encaminadas a ayudar a la gente a tener control sobre su propio destino.

4. Nuevos patrones de asistencia financiera de las organizaciones bilaterales y multilaterales

Los resultados del desarrollo educativo durante los años sesenta también fueron evaluados por instituciones internacionales dedicadas al financiamiento o ayuda para los países del Tercer Mundo.

Desde la perspectiva del Banco Mundial, la institución de mayor influencia en la determinación de criterios de asistencia financiera, era necesario cambiar la estrategia de ayuda para la educación. Su evaluación de la situación era muy clara:

Los países en vías de desarrollo han incrementado grandemente sus sistemas educativos en el último cuarto de siglo. Pero mucha de esta expansión ha sido mal dirigida. Los resultados se ven en una de las más preocupantes paradojas de nuestro tiempo: mientras millones de personas de entre los educados están desempleadas, millones de empleos están esperando ser ocupados, porque la gente con la educación, entrenamiento y habilidades correctas no puede ser encontrada (McNamara, 1974: i).

El Banco señaló que la razón de esta situación parecía ser en muchos aspectos “que las políticas educativas estaban simplemente acompañando a los objetivos generales de desarrollo, los cuales eran ellos mismos relevantes para las sociedades y condiciones de los países en vías de desarrollo” (McNamara, 1974: 11). De acuerdo con esto, el Banco Mundial decidió incrementar la ayuda a la educación, bajo los siguientes criterios:

- que cada individuo debe recibir una educación mínima básica [...]
- que las habilidades deben ser desarrolladas selectivamente, en respuesta a necesidades específicas y urgentes [...]
- que las políticas educativas deben ser formuladas para responder flexiblemente a la necesidad de desarrollar un sistema educativo (no formal, informal, y formal), para poder cumplir con los requerimientos específicos de cada sociedad, y
- que las oportunidades deben extenderse [...] para aquellos grupos no privilegiados que han sido frustrados en su deseo de sumarse al cauce de la vida económica y social de su país (McNamara, 1974: ii).

Esta posición se reflejó en la distribución de los préstamos para educación del Banco. Para el periodo de 1963 a 1971, 95% se destinó a la educación intermedia y superior; para 1974, la cantidad real fue de 89%, y la proyectada para 1978 fue de 73%. Esta redistribución de fondos fue con la intención de aumentar la ayuda financiera para la educación primaria y básica. En términos de *curriculum*, las áreas con un mayor incremento estimado para 1978 fueron agricultura (10%) y salud (24%), demostrando así la creciente preocupación del Banco por el mejoramiento de aspectos relacionados con las necesidades básicas (McNamara, 1974: Tabla 8, p.51).

H. M. Phillips, en un documento presentado en la Conferencia de Bellagio, auspiciada por las Fundaciones Ford y Rockefeller, expresó muy bien el nuevo criterio para la canalización de la ayuda educativa de los países ricos a los pobres. En él sugirió que debería de darse mayor énfasis, entre otras cosas, a:

[...] disponibilidad de expertos en métodos de cambio educativo, innovación y educación no formal; [...] alfabetización funcional relacionada con el trabajo; [...] previsión para la participación de los empresarios en una combinación de educación formal y no formal, para enfrentar las necesidades locales [...] criterio unificado económico y social de la eficiencia externa [...] (1974: 266-267).

En términos de inversión, en el documento también se sugirió:

examinar tanto la igualdad social como los factores económicos, y las posibilidades de la educación no formal y de la formal que se relacionan con la industria y los servicios de comunicación a la comunidad [...] dar ayuda de capital para la investigación y desarrollo de nuevos modelos educativos [...] alentar, y hasta subsidiar el incremento de responsabilidad de la empresa privada en la capacitación vocacional y técnica (1974: 297-298).

XI. MODELOS COMUNES DE LA EDUCACION NO FORMAL

Como se afirmó antes, la educación no formal como enfoque pedagógico, es más antigua que la educación formal, como la conocemos. Lo realmente nuevo es, por una parte, la gran cantidad de conceptualización que se le otorga en años recientes, y, por la otra parte, su creciente valor estratégico para enfrentar deficiencias del sistema formal. La educación no formal se considera ahora como una alternativa viable para encarar múltiples problemas económicos y sociales en los países en vías de desarrollo. Las modalidades más importantes que han surgido en la práctica de la educación no formal han sido enfocadas a fomentar la educación básica, la productividad y el bienestar de las áreas rurales, así como a la capacitación de la fuerza de trabajo calificada y semicalificada para la industria, principalmente en el área urbana.

1. El enfoque del “extensionismo agrícola”

Seguramente este es el enfoque más conocido y más ampliamente difundido en el área de adiestramiento de adultos para la producción agrícola. Los esfuerzos llevados a cabo en este campo en los países en vías de desarrollo han sido inspirados en parte por el Servicio de Extensión Cooperativa de los Estados Unidos originado bajo el Decreto Smith-Lever de 1914 (*cfr.* La Belle, 1976: 128).

Este enfoque se puso en práctica en forma masiva en el Tercer Mundo durante la Segunda Guerra Mundial, para asegurar la existencia de alimentos y materias primas requeridas en vista de las circunstancias. En Latinoamérica, por ejemplo, para 1960 ya todos los países habían aplicado este modelo (*cfr.* La Belle, 1976: 128-130). Sus objetivos básicos son el de persuadir y ayudar a los campesinos a incrementar su producción, adoptando prácticas tecnológicas innovadoras y, al mismo tiempo, impartir economía del hogar a las mujeres y hacer que la gente joven se acostumbre a las prácticas modernas de cultivo. Esta actividad suele ser supervisada por los Ministerios de Agricultura, los cuales envían extensionistas a trabajar con los campesinos. Los técnicos son auxiliados por otros profesionales en el campo y por personal administrativo en distintas instancias.

La metodología fundamental de este modelo es asegurar la adopción de prácticas agrícolas más productivas, en cinco etapas:

- Motivar sobre la necesidad de cambio,
- provocar interés,
- demostrar los beneficios potenciales de las nuevas prácticas,
- generar el deseo de probar, y
- adoptar la nueva práctica (*cfr.* Coombs y Ahmed, 1974: 29).

Este modelo da por sentado que sólo el conocimiento de cómo mejorar las prácticas agrícolas resolverá el problema campesino. Ignora consideraciones adicionales que explican las situaciones poco ventajosas de la productividad agrícola en la mayoría de las poblaciones rurales en los países en vías de desarrollo, como: tamaño de la parcela, disponibilidad de crédito, falta de sistema de riego, fertilizantes escasos o caros, sistemas de comercialización adversos, etcétera.

Es claro que la implantación de este modelo, en algunos casos, ha incrementado la productividad, pero los beneficiarios han sido generalmente aquellos pocos que desde el inicio estaban ya en mejores condiciones.

2. El modelo de “desarrollo de la comunidad”

Básicamente, la meta de este modelo es promover la participación de toda la comunidad, por lo general rural, hacia objetivos tangibles y concretos para el bien común. La intención es generar actitudes de ayuda a sí mismos y de iniciativa propia. Los proyectos específicos pueden incluir, por ejemplo, construcción de caminos, edificación de escuelas, letrinas y cosas similares. Al hacerlo, la comunidad se beneficia no sólo del servicio obtenido, sino también de las ventajas del trabajo compartido en la solución de sus problemas. Este modelo promueve así el concepto de desarrollo social al tiempo que resuelve necesidades económicas específicas.

El origen de este enfoque en la historia reciente puede encontrarse en el Programa de Desarrollo Comunitario iniciado en 1952 en la India, y en la práctica de las “oficinas de bienestar” en el Africa Británica antes de la Independencia (*cfr.* Coombs y Ahmed, 1974: 67).

Los supuestos básicos de este modelo son:

- que las actividades ocupacionales que movilizan a la comunidad son aquellas que responden a necesidades verdaderas que la gente percibe;
- que existe un comité comunitario que guía en la decisión de prioridades y la organización de tareas;
- que toda la comunidad (hombres, mujeres y niños) participan en la solución de problemas específicos (*cfr.* La Belle, 1976: 159).

La principal objeción a este enfoque parece ser su falta de vínculos con el contexto estructural en el cual se originan la mayoría de las causas de los problemas específicos que tienen que ser resueltos. Esto puede generar desilusión entre los miembros de la comunidad, pues a pesar de la solución de problemas específicos, las condiciones generales de la comunidad bien pueden permanecer igual. Y, paradójicamente, otro problema en este modelo es la dependencia frecuente de agentes externos para motivar y sostener las actividades locales.

3. El enfoque del desarrollo rural integral

Este modelo parecía ser la respuesta a las limitaciones del modelo autogestionario de desarrollo de la comunidad. Su principal característica es la de ir más allá de la estrategia de atención a un sólo problema en la promoción de cambio social en las áreas rurales. Así, una combinación de factores, además del conocimiento técnico, se cree será la respuesta para lograr el cambio en la agricultura.

Algunas de las características que parecen ser necesarias para el éxito de este modelo son:

- 1) La preparación de un paquete tecnológico adecuado;
- 2) la entrega de insumos agrícolas a tiempo;
- 3) la existencia de servicios de extensión adecuados para cultivos específicos acordados con los campesinos locales;
- 4) la presencia de mercados favorables para los productos cosechados, aunado a los medios para llevar esos productos al mercado;
- 5) la participación del pequeño agricultor en el proceso de toma de decisiones y un compromiso por parte de él hacia el proyecto;
- 6) la existencia de organizaciones locales controladas por el pequeño agricultor; y
- 7) un énfasis en el incremento de los conocimientos, ingresos, ayuda a sí mismo y capacidades auto-sostenidas del pequeño agricultor (La Belle, 1976: 170).

Así, el modelo está basado en la idea de que el desarrollo rural es un sistema integrado. La intención educativa consiste en hacer que la población seleccionada comprenda el proceso de producción, distribución y venta del producto agrícola, y también la necesidad de adquirir la habilidad necesaria para un trabajo productivo. Un requisito importante de este enfoque es la existencia de infraestructura y capacidad institucional necesarias para hacer posible cada paso del proyecto. Esto es imposible sin ayuda técnica y financiera substancial por parte de organizaciones privadas y públicas.

Aunque mucho más amplio en su alcance, este modelo insiste en la hipótesis de que el cambio microsocial es posible, sin ajustes en la forma como opera el macrosistema.

4. El modelo de la capacitación vocacional y técnica

El objetivo de este modelo es aumentar la disponibilidad de personal calificado y semicalificado para algunas áreas de la industria, tanto a nivel de operadores de máquinas como de administradores. Está enfocado a la capacitación de personal, en un plazo relativamente corto, para ayudar en las necesidades de crecimiento de los países orientados hacia la industrialización. Su modelo de aprendizaje generalmente combina el trabajo del aula y el entrenamiento sobre la marcha. Los promotores pueden ser tanto empresas públicas como privadas. Las organizaciones internacionales y los programas de asistencia del exterior también han establecido este tipo de entrenamiento en los países en vías de desarrollo para apoyar el modelo industrial de desarrollo.

Sin embargo, hay problemas que con frecuencia afectan el éxito de este modelo, tales como: baja eficiencia interna, falta de empleo después de terminar el entrenamiento, costos galopantes, etc. Algunos de los factores que explican esta situación son:

- 1) **confianza en el entrenamiento institucionalizado, ignorando el entrenamiento en servicio y el sistema de aprendices, como alternativas viables;**
- 2) **programas técnicos de entrenamiento de acuerdo con los ejemplos de programas existentes en los Estados Unidos o Europa, orientados tanto a la investigación como al uso práctico en fábricas; y también,**
- 3) **la falta de evaluación y planeación de la educación técnica (Ritzen y Balderston, 1975: 3).**

Este modelo también ha sido aplicado en áreas rurales, con el propósito de enseñar labores no agrícolas que son complementarias de la actividad agrícola. También se considera un instrumento útil el enseñar nuevas labores a aquellas personas dispuestas a crear pequeños negocios o volverse empresarios autoempleados.⁶

XII. RESUMEN DE LA EDUCACION NO FORMAL

Algunas de las características de la educación no formal que podrían explicar su gran impulso en años recientes en países en vías de desarrollo, son las siguientes:

1. La educación no formal es una medida remedial para resolver problemas creados por o fuera del alcance de la educación formal, ya que ésta ha probado ser inadecuada en razón de ciertas condiciones que afrontan los países en vías de desarrollo.

2. La educación no formal ofrece un cúmulo de alternativas educativas, aunque con frecuencia éstas no están coordinadas en virtud de la variedad de objetivos que se persiguen y de la variedad de instituciones que la promueven y desarrollan.

3. La educación no formal es adecuada para proyectos con propósitos muy concretos.

4. La educación no formal es una medida de emergencia para enfrentar problemas urgentes y de corto plazo en materia de educación y desarrollo.

5. La educación no formal es un atractivo recurso desde el punto de vista financiero, ya que por sus características no requiere de enormes inversiones de capital, las cuales sí son esenciales para el sistema formal. Esta es una faceta muy atractiva para gobiernos e instituciones de cooperación internacional, pues ambos trabajan con recursos limitados.

6. La educación no formal es un modelo educativo que, sin cuestionar la validez del sistema formal, ayuda a reforzar, complementar o remplazar este sistema, de acuerdo con las circunstancias.

7. La educación no formal es una nueva filosofía en la educación, la cual afirma el concepto de que la educación no tiene que estar atada a lugar y tiempo específicos, sino que es más bien una tarea de toda la vida.

8. La educación no formal re-emerge como una actividad humanitaria, pero con el nuevo nombre de “desarrollo nacional”.

9. La educación no formal es vista como una solución técnica para los complejos problemas del subdesarrollo.

XIII. CONCLUSION

La expansión sin precedente del modelo de educación formal en los países en vías de desarrollo fue el resultado de presumibles beneficios socioeconómicos que se acumularían. Factores tales como la creciente demanda por educación formal y la necesidad de una fuerza de trabajo capaz de responder a los requerimientos de modernización económica, dejaron en claro la necesidad de planeación del sector educativo.

A fines de los años sesenta, las limitaciones del sistema formal, aunadas a la percepción de crecientes problemas económicos, sugirieron la necesidad de un cambio en la estrategia educativa, al apoyar el enfoque de educación no formal para fines de desarrollo.

Tres importantes aspectos de estos acontecimientos son: la aceptación de la educación como un “insumo económico” y no como un simple derecho humano; el reconocimiento explícito de la relación entre el modelo económico y el modelo educativo, y el surgimiento de la educación no formal como una posible y a veces exclusiva opción educativa en los países en vías de desarrollo.

En el siguiente capítulo analizaremos algunos de los problemas enfrentados todavía por los países en vías de desarrollo en relación con las políticas educativas de las últimas décadas.

NOTAS

- 1) Este derecho está consagrado en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948). (Cfr. Kallen, 1965).
- 2) Ver el reporte del Comité Especial a la Comisión Preparatoria de la UNESCO (UNESCO, 1947).
- 3) Algunos aspectos de estos ajustes incluyen el Plan Marshall, la bipolarización del mundo y la independencia política de muchos países del Tercer Mundo.
- 4) Black, Eugene R. Presidente del Banco Mundial, ante el Consejo de Gobernadores, septiembre de 1962.
- 5) Las metas proyectadas para la matrícula escolar en los Planes de Karachi y Addis Ababa son un buen ejemplo de este enfoque.
- 6) Para conocer algunos ejemplos de este enfoque, véase: Coombs y Ahmed, 1974: 49-65.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, D. and R. Bjork. *Education in Developing Areas*. David McKay Company, Inc., New York, 1969.
- ANDERSON, C. Arnold and M. J. Bowman. "Theoretical Considerations in Educational Planning". In: Adams, Don. *Educational Planning*. Center for Development Education, Syracuse University, Syracuse, 1964.
- BLAUNG, Mark. "The Rate of Return on Investment in Education". In: Blaung, Mark. *Economics of Education*. Penguin Books, Ltd., Middlesex, 1968.
- CONVERGENCE. "Second Development Decade". In: *Convergence*, Vol. IX, No. 2, 1976.
- COOMBS, Philip. *The World Educational Crisis. Systems Analysis*. IIEP, UNESCO, Paris, 1967.
- COOMBS, Philip and Manzoor Ahmed. *Attacking Rural Poverty*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.
- CORREA, H. and J. Tinbergen. "Quantitative Adaptation of Education to Accelerated Growth". In: *KYKLOS*, Vol. 15, Fasc. 4, 1962.
- DEBEANBALS, Michael. "The Development of Education in Latin America since the Santiago Plan". In: Bereday, G. and J. Lauwerys (Eds.). *The World Year Book of Education 1965*. Harcourt Brace and World, Inc., New York, 1965.
- DIEZ-HOCHLEITNER, Ricardo. "A Regional Overview". In: Lyons, Raymond F. *Problems and Strategies of Educational Planning*. IIEP, UNESCO, Paris, 1965.
- DUKE, Benjamin C. *The Needs of Asia in Primary Education*. ("Educational Studies and Documents" 41). UNESCO, Paris, 1966.
- ELLIOT, Charles. *The Development Debate*. SCM Press Ltd., London, 1971.
- FAURE, Edgar et al. *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO, Paris, 1972.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the Oppressed*. The Seabury Press, New York, 1973.
- GOULET, Dennis. "Development...or Liberation?". In: Wilber, C. K. (Ed.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Random House, New York, 1973.
- HARBISON, F. and C. A. Myers. *Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development*. McGraw Hill, New York, 1964.
- HENRIOT, Peter J. "Development Alternatives: Problems, Strategies, Values". In: Wilber, C. K. (Ed.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Random House, New York, 1973.
- ILLICH, Iván. *Toward a History of Needs*. Pantheon Books, New York, 1977.

Vicente Arredondo

- KALLEN, Horace M. "The Demand of Education as a Right Human". In: Bereday G. and J. Lauwerys (Eds.). *The World Year Book of Education 1965*. Harcourt Brace and World, Inc., New York, 1965.
- KINDERVATTER, Suzanne. *Nonformal Education as an Empowering Process*. Center for International Education, University of Massachusetts, Amherst, 1979.
- LA BELLE, Thomas. *Nonformal Education and Social Change in Latin America*. UCLA, Latin American Center Publication, Los Angeles, 1976.
- MULLER, Ronald. "The Multinational Corporation and the Underdevelopment of the Third World". In: Wilber, C. K. (Ed.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Random House, New York, 1973.
- McNAMARA, Robert S. "Foreword to Education". In: *Sector Working Paper*. World Bank, Washington, D.C., 1974.
- PHILLIPS, H. M. "The Redeployment of Educational Aid". In: Champion, Ward F. (Ed.). *Education and Development Reconsidered*. Praeger Publishers, New York, 1974.
- _____. *Educational Cooperation between Development and Developing Countries*. Praeger Publishers, New York, 1976.
- PARNES, Herbert S. *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*. OECD, Paris, 1962.
- _____. "Assessing the Educational Needs of a Nation". In: Adams, Don. *Educational Planning*. Center for Development Education, Syracuse University, Syracuse, 1964.
- _____. "Manpower Analysis in Educational Planning". In: Blaung, Mark. *Economics of Education*. Penguin Books, Ltd., Middlesex, 1968.
- PSACHAROPOULOS, George. "Educational Planning: Past and Present". In: *Prospects*, Vol. VIII, No. 2, 1979.
- REIMER, Everett. *An Essay on Alternatives in Education*. (Cuaderno No. 1005). CIDOC, Cuernavaca, 1970.
- RITZEN, Joseph M. and Judith B. Balderston. *Methodology for Planning Technical Education*. Praeger Publishers, New York, 1975.
- ROSIER, Alfred. "The Explosion in World Population". In: Bereday G. and J. Lauwerys. *The World Year Book of Education 1965*. Harcourt Brace and World, Inc., New York, 1965.
- ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge, 1971.
- SCHULTZ, T. W. "Investment in Human Capital". In: *The American Economic Review*, Vol. 51, March 1961.
- _____. "Investment in Man: An Economist's View". In: *Reading in the Economics of Education*. UNESCO, Paris, 1968a.
- _____. "The Concept of Human Capital: Reply". In: Blaung, Mark. *Economics of Education*. Penguin Books, Ltd., Middlesex, 1968b.
- TODARO, Michael. *Economic Development of Third World*. Longam, Inc., New York, 1977.
- UNESCO. *Fundamental Education: Common Ground for all People*. McMillan Company, New York, 1947.

- _____. **Meeting of Ministers of Education of African Countries Participating in the Implementation of the Addis Ababa Plan. *Final Report***. UNESCO, Paris, 1962.
- _____. ***The Development of Higher Education in Africa***. UNESCO, Paris, 1963.
- _____. ***An Asian Model of Educational Development***. UNESCO, Paris, 1966.
- _____. ***Statistical Year Book 1968***. UNESCO, Paris, 1968.
- _____. ***Education in Africa in the Light of the Lagos Conference (1976)***. UNESCO, Paris, 1977.
- UNITED NATIONS. (Economic Commission for Latin America). ***Social Change and Social Development Policy in Latin America***. United Nations, New York, 1970.
- VAIZEY, John. "Introduction". In: ***The Residual Factor and Economic Growth***. OECD, Paris, 1964.
- WIGNARAJA, Ponna. "A New Strategy for Development". In: ***International Development Review***, Vol. XVIII, No. 3, 1976.

3. PROBLEMATICA DE LA PLANEACION EDUCATIVA EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

I. INTRODUCCION

El propósito de este capítulo es destacar algunos de los problemas que enfrentan los países en vías de desarrollo como resultado, o a pesar de las políticas educativas de años recientes. Esto nos dará una mayor comprensión acerca de las limitaciones de la manera en que la planeación educativa ha sido enfocada, y también en relación con temas que deberán ser resueltos en el futuro.

En primer término, este capítulo sugiere cuatro perspectivas desde las cuales podría ser conducida una evaluación de la planeación y del desarrollo educativo. Sin embargo, nuestro análisis explícito se enfoca en la naturaleza de los problemas educativos actuales.

II. ALGUNOS MARCOS ANALITICOS SOBRE LA PLANEACION EDUCATIVA

Una evaluación acertada y profunda del papel de la planeación educativa en los países en vías de desarrollo, debe ser realizada desde diversas perspectivas.

La necesidad de este tipo de planeación es relativamente reciente. Su justificación y su desarrollo se enmarcan en un contexto histórico en el cual los países en vías de desarrollo han tenido que enfrentarse a vastos problemas socioeconómicos, con grandes limitaciones de tiempo y recursos financieros. Así, la urgencia con la cual los países en vías de desarrollo han puesto en práctica políticas educativas y la exigencia de resultados extraordinarios en lapsos relativamente cortos, pueden sugerir como inapropiada una evaluación final de dichas políticas educativas. Esto puede ser especialmente cierto en el caso de la educación formal, cuyas características implican resultados a largo plazo. Sin embargo, el sentido de urgencia y la escasez de recursos han hecho posible un análisis crítico de tales políticas, esencialmente en términos de pronóstico de resultados futuros en caso de que se sigan impulsando las tendencias actuales. Por ejemplo, esta crítica ya ha sugerido la necesidad de modificar esas tendencias antes de que algunos problemas empeoren y de que el sistema formal vaya a la quiebra.

Existen diferentes perspectivas desde las cuales puede realizarse una evaluación de la planeación educativa, ya sea desde un referente conceptual o desde una investigación empírica de qué y cómo se ha hecho.

La siguiente discusión describe algunos aspectos que pueden ser importantes para dicha evaluación.

1. Desarrollo cuantitativo de la educación

Desde esta perspectiva podría argumentarse que la planeación educativa ha sido enfocada exclusivamente a programar científicamente la expansión cuantitativa de un sistema que tiene bien definidos los insumos necesarios para su desarrollo. En este contexto, se ve a la planeación como una práctica encaminada a calcular, en términos agregados, los requerimientos para absorber dentro del sistema a una población dispuesta a beneficiarse del servicio educativo.

Una evaluación desde este ángulo tiene que cuestionar la validez de dos aseveraciones básicas:

- que es posible y conveniente para la población de toda edad escolar inscribirse en el sistema formal, y
- que existen recursos humanos y financieros ilimitados para brindar a todos este tipo de educación.

Así, el punto central de esta perspectiva de evaluación sería analizar la conveniencia del concepto de expansión-cuantitativa-lineal, como la base para la planeación educativa.

2. Metas educativas cualitativas

Este enfoque de la evaluación analizaría la planeación educativa como una actividad orientada al logro de metas nacionales cualitativas bien definidas. Este análisis incluiría los siguientes pasos:

- revisión de las metas educativas según definición de los mismos países en vías de desarrollo;**
- revisión de la forma en que esas metas generales se han traducido en objetivos específicos;**
- revisión de la forma en que el logro de esos objetivos ha estado ligado a lugares de aplicación específicos (por ejemplo, el sistema de educación formal);**
- revisión de los indicadores de éxito, y**
- recolección de datos finales e interpretación de los resultados.**

Es muy probable que este enfoque de evaluación enfrentará el problema de la carencia de indicadores de éxito, debido a la gran dificultad de traducir metas educativas amplias, muy a menudo propuestas en la retórica oficial, a indicadores específicos de logro.

Otro importante punto a ser analizado desde esta perspectiva de evaluación es el casi axiomático supuesto de que la educación, por lo general entendida como educación formal, es la respuesta al desequilibrio socioeconómico de los países en vías de desarrollo. Así, una evaluación superficial nos llevaría a la creencia de que el empeoramiento de algunos problemas es atribuible, en gran medida, a un sector educativo ineficiente, reflejado en una planeación educativa débil, tanto en términos de ineficiencia interna del sistema como en términos de contenidos educativos inadecuados.

3. Análisis de las técnicas de planeación educativa

Otro enfoque distinto evaluaría la planeación educativa mediante la revisión de las técnicas que se han desarrollado con este propósito. Esta es una percepción muy común de lo que se supone que es la planeación educativa, ya que la gente que domina estas técnicas trabaja muy de cerca con políticos encargados de la toma de decisiones. Así, la planeación educativa es comúnmente vista como un mero proceso técnico diseñado para resolver problemas técnicos. El enfoque de “fuerza de trabajo”, por ejemplo, requiere de análisis técnicos para determinar la

cantidad y el tipo de gente requerida para una futura expansión de las diversas áreas de desarrollo económico; por otra parte, el enfoque de “tasa de rendimiento” también requiere de instrumentos analíticos económicos para determinar las áreas óptimas de asignación de los planes educativos.

Le evaluación de la planeación educativa desde esta perspectiva requeriría de un análisis detallado del número de supuestos subyacentes a estas técnicas, con el fin de no abrigar expectativas que las técnicas no pueden satisfacer. Por ejemplo, en el caso del enfoque de “fuerza de trabajo”, la cantidad y calidad de los datos usados por la técnica deben ser evaluados, con el objeto de medir la posibilidad de convergencia entre el egreso escolar y el mercado de trabajo. Una evaluación así probablemente descubriría la ineficiencia de este tipo de planeación educativa, a pesar de su extendido uso, en razón del número de supuestos implicados no sólo en el plan educativo sino también en el plan económico al que está ligado aquél.

Otro importante aspecto a ser analizado es la manera en que las necesidades educativas son percibidas tanto desde la perspectiva de aquellos que asisten al sistema escolar, como de aquellos que planean la educación “científicamente”.

4. El sistema de educación formal y su contexto nacional

Cualquier intento de planeación educativa tiene que considerar el contexto social amplio de aplicación. Desde esta óptica, la evaluación consistiría en analizar la forma en que un determinado modelo educativo ha sido desarrollado, así como lo adecuado de dicho modelo en relación con las características nacionales. La evaluación se enfocaría así hacia los orígenes del modelo, sus objetivos y la manera en que son desarrollados, sus características específicas en términos de beneficiarios, contenidos educativos, estilo pedagógico, sistema de selección, reclutamiento y recompensa, costo financiero, etc. Todos estos elementos serían entonces analizados a la luz de características socioeconómicas, políticas y culturales específicas de la nación en la que el modelo es puesto en práctica.

Por ejemplo, es bien sabido que el modelo de educación formal promueve un cierto número de actitudes a favor de la modernización (sociedad urbano-industrial). El asunto es entonces, determinar el criterio usado al decidir lo apropiado y factible del modelo de desarrollo que el sistema formal trata de promover. Y en este sentido, ¿cuál es la justificación subyacente a muchos proyectos de educación no formal que promueven actitudes individualistas y de búsqueda de lucro personal, en un contexto social cuya cultura está basada en la orientación comunitaria de la vida y el trabajo?

Así, este enfoque de evaluación de la planeación educativa implica el análisis del proceso por medio del cual se definen las necesidades individuales y sociales.

Obviamente, existen muchas otras perspectivas desde las cuales se podría hacer una evaluación del desarrollo educativo en los países en vías de desarrollo, además de las ya mencionadas. La intención, en lo que resta de este capítulo, es presentar una panorámica de los problemas que pueden ser considerados indicadores de cómo el sistema de educación formal ha funcionado, y que están comprendidos en los marcos analíticos mencionados antes. Al señalar estos problemas, se hace una evaluación implícita de la planeación educativa. Dichos problemas, como resultado de, o paralelos a, la práctica de la planeación, plantean serias preguntas en relación no sólo con la manera en que el modelo de educación formal ha sido puesto en práctica sino también, en algunos momentos, con la validez del modelo.

III. ALGUNOS PROBLEMAS EDUCATIVOS ACTUALES

1. Demanda creciente de educación

A pesar de algunas situaciones paradójicas que serán discutidas más adelante, el factor “demanda de educación” en los países en vías de desarrollo, parece ser permanente. Existen varias razones para esto, todas ellas poderosas; combinadas sugieren que la actual tendencia es irreversible. La “democratización” de la educación fue aceptada como algo conveniente y necesario para los países en vías de desarrollo. La educación para todos fue vista, y todavía lo es, como una condición necesaria para la democracia, la paz, la modernización, el desarrollo nacional, la productividad, la igualdad social, el mejoramiento del bienestar e ingreso personales, etc. Estos argumentos a favor de la educación formal son suficientemente fuertes para explicar la creciente demanda, pues están cargados de valores que difícilmente se pueden contradecir. Además, existe el factor cuantitativo de una población siempre creciente que exige educación.

Así, el tema de la demanda de educación debe ser entendido desde dos perspectivas: el número creciente de candidatos elegibles para el modelo de educación formal, y la percepción ampliamente difundida de los beneficios de este modelo educativo.

Ha habido una gran afluencia de estudiantes hacia el sistema de educación formal. Actualmente, más gente que nunca ha estado expuesta a la esco-

laridad, de una manera o de otra. El grueso del porcentaje de inscripción en los países en vías de desarrollo por nivel de educación, en el período entre 1960 y 1975, mostró un incremento substancial.

Por ejemplo, para el primer nivel, el incremento fue de 57 a 75%; para el segundo nivel, de 14 a 26%, y para el tercer nivel, de 1.5 a 4.4%. Aun cuando la tasa neta de inscripción en el primer nivel fue sólo de 47 y 62% respectivamente en esos mismos años, de hecho, en términos totales, el número de gente que asiste a la escuela ha ido creciendo continuamente (*cfr.* World Bank, 1980: 104-105).

Al traducir estos porcentajes a número de personas, se tiene que, para 1960 el número de estudiantes en todos los niveles en los países en vías de desarrollo fue de 141.8 millones, mientras que en 1975 la cifra fue de 314.9 millones, lo que representa un incremento total de 122% (*cfr.* World Bank, 1980: 104-105).

A pesar de este optimista desarrollo, existió una paradoja en relación con la exposición a la escuela, es decir, junto con el aumento en el número de gente inscrita, hubo también un aumento en el número de gente sin acceso a la escuela. Esto sucedió en grupos de niños en edad de asistir a la escuela primaria o elemental, de países con ingresos bajos y medio-bajos.

Por ejemplo, para el período de 1960-1975, en países de bajos ingresos, el número de niños sin acceso a la escuela aumentó de 70.3 a 82.5 millones, y en países de ingreso medio-bajo, el incremento fue de 15.4 a 19.0 millones. En lo que concierne a países de ingreso intermedio-medio y medio-alto, hubo sólo una pequeña reducción de este problema en el mismo periodo de 1960-1975: de 20.0 a 16.5 millones para los primeros, y de 3.6 a 2.5 millones para los últimos.¹ Estas cifras de niños sin acceso a la escuela en el primer nivel son solamente un indicador parcial de cierto mal funcionamiento educacional, ya que también tiene que ser tomado en cuenta el número de aquellos inscritos que sí terminan el ciclo escolar.

Así, el tema de la demanda educativa tiene implicaciones políticas, no solamente en términos de encontrar la forma de proporcionar un lugar en el sistema educativo formal para todos aquellos que lo requieren, sino también por el hecho de que, a pesar de la realización de grandes esfuerzos, es probable que el número de gente sin oportunidades de educación aumente. Esto debería ser un asunto de gran preocupación para los encargados de las políticas educativas. Este problema forzosamente se relaciona con, por lo menos, dos áreas importantes con implicaciones políticas: el costo de un modelo educativo que parece ser insuficiente para satisfacer su demanda y el tema de la calidad de la educación afectada por la rápida expansión del modelo.

2. Los costos de la expansión cuantitativa

El esfuerzo financiero realizado por los países en vías de desarrollo para la ampliación del modelo formal no puede ser minimizado, como lo demuestra elocuentemente el porcentaje del gasto público en este campo en las últimas décadas. El gasto total en términos reales creció de aproximadamente nueve billones en 1960, a aproximadamente 38 billones en 1976. Esto representa un aumento de 2.4 a 4.0% de su producto nacional bruto, colectivamente (World Bank, 1980: 46). Este incremento en el gasto tuvo lugar en un momento en que muchos otros problemas tenían prioridad en esos países (como todavía la tienen), y bajo limitaciones financieras severas, a pesar de la ayuda financiera y técnica recibida del exterior. En aquel momento, existía la necesidad de mejorar el rendimiento agrícola, y de crear y reforzar la infraestructura industrial, todo lo cual requiere grandes inversiones; sin embargo, los desembolsos para educación aumentaron constantemente.

No hay nada malo en incrementar el gasto para el sistema de educación formal si un país cuenta con recursos ilimitados, pero cuando éstos son escasos y los objetivos del modelo educativo no son alcanzados satisfactoriamente, entonces se vuelve clara la necesidad de formular nuevas políticas. La sustantiva reducción en el gasto para educación durante la década de los años ochenta, dimensiona dramáticamente el peso de esta reflexión.

3. El problema del desperdicio en la educación: deserción y repetición

Junto con los costos directos y recurrentes del sistema formal, se encuentra el tema de la eficiencia del modelo para asegurar que los estudiantes completen el proceso que aquél implica.

La experiencia de los países en vías de desarrollo en estas áreas no ha sido totalmente exitosa. El número de estudiantes que repiten o nunca terminan uno de los niveles de la educación formal es muy alto. A esto se le llama “desperdicio educativo”. De estas dos situaciones,

la repetición tiene el mayor impacto, por varias razones: a) la deserción puede no ser un completo desperdicio, si se le considera como un rendimiento intermedio con beneficios incrementables en la socialización y desarrollo mental de los desertores; b) la repetición contribuye más a la ineficiencia económica de un sistema educativo [...] c) la repetición afecta la deserción (World Bank, 1979: 1).

En 1970,

[...] los repetidores constituían casi el 15 por ciento de la inscripción total en la educación primaria en Latinoamérica, 15 por ciento en Africa y 18 por ciento en el sur de Asia. En

Vicente Arredondo

otras palabras, el número de niños en edad escolar admitidos en la escuela, pudiera haber sido incrementado en un 15-20 por ciento en los países menos desarrollados, sin aumentar los costos, si no hubiera habido repetición (UNESCO, 1977).

Fuera de la dimensión económica, este problema afecta directamente la igualdad de las oportunidades educativas, ya que la incidencia de la repetición es más frecuente entre estudiantes de un origen socioeconómico bajo, más en áreas rurales que en asentamientos urbanos, y más entre mujeres que entre hombres (cfr. World Bank, 1980: 31).

Este fenómeno plantea algunas preguntas sobre la planeación educativa: ¿qué tan efectivas son las formas en las cuales el sistema formal es diseñado y operado internamente? En otras palabras, ¿qué elementos dentro del sistema impiden a un número significativo de su población que transite por todas sus etapas?, y ¿qué factores fuera del sistema obstaculizan la meta implícita de escolaridad universal?

Las respuestas a estas preguntas son críticas para los países en vías de desarrollo, en términos de futuras políticas de educación. La experiencia indica que este problema, por lo general, se encara desde dentro del sistema y las soluciones que se intentan son en términos de mejores profesores, reformas al *currículum*, mejoramiento de las proporciones maestro-estudiantes, mejoramiento de materiales educativos, etcétera.

Sin embargo, bien podría ser que las reformas internas no son suficientes cuando las causas del desperdicio educativo provienen de fuera del sistema. Si este es el caso, el modelo educativo mismo debe ser evaluado en términos del contexto nacional en el cual existe.

4. La pirámide educativa

Uno de los problemas relacionados con la ineficiencia interna del sistema formal es la "pirámide educativa" o el perfil de logro escolar.

Como se mencionó antes, los países en vías de desarrollo no sólo se enfrentan al problema del número de personas que nunca tendrá la oportunidad de ir a la escuela, sino también al de aquéllos que no han tenido la fortuna de terminar sus estudios, incluida la educación superior. Esto se refleja en las tasas de sobrevivencia de aquellos que ingresan a cualquiera de los tres grandes niveles del sistema educativo. La enormidad del problema aparece desde el primer nivel. Por ejemplo, datos globales de 54 países en vías de desarrollo indicaron que, "aproximadamente el 50 por ciento del grupo de 1970, no llegó al cuarto grado; en países de bajo ingreso, sólo el 37 por ciento del grupo llegó al quinto grado, el punto en que la UNESCO considera que la alfabetización permanente puede haber sido alcanzada" (World Bank, 1980: 30).

Las consecuencias de esta pirámide educativa, en términos de la meta de “justicia social a través de la educación”, son obviamente negativas. Una de las premisas del modelo de educación formal es que todos pueden tener acceso a ella, y que, después de pasar por todo el proceso, la persona podrá tomar un papel activo en la creación de la riqueza social y tendrá el derecho a gozar de ella. Si esto es así, las perspectivas de igualdad social y justicia económica en los países en vías de desarrollo son bastante pesimistas. En términos realistas la pregunta es, ¿cuánto tiempo más y cuánto dinero más son necesarios, antes de que por lo menos el 50 por ciento de la población termine el proceso completo de escolaridad? Además, ¿es sólido pensar que aquellos que terminen tendrán la oportunidad de beneficiarse de los bienes y servicios generados por la sociedad?

La pirámide educativa, como resultado de las políticas educativas de las últimas décadas, plantea muchas interrogantes acerca del concepto de desarrollo educativo y del papel de la planeación educativa. En primer término, el concepto de “igualdad de oportunidades” debe ser redefinido. ¿Acaso significa igualdad de oportunidades para ingresar en el sistema educativo, o igualdad de oportunidades de ser útil dentro de la sociedad, una vez que la persona ha concluido el proceso escolar? Por otra parte, se supone que la educación trae consigo igualdad y justicia social por medio de la distribución del ingreso. Se acepta generalmente que hay una correlación positiva entre el logro educativo y el nivel de ingreso durante la vida, y que la educación media y superior son los niveles que más cuentan para un mejor ingreso económico. Esto significa que la gente en desventaja económica tiene mayor necesidad de terminar el proceso escolar para mejorar su condición. Sin embargo, esta gente se enfrenta a mayores dificultades para pasar por este proceso, en contraste con aquellos de posición desahogada. Esta situación, conocida por todos, contradice el propósito del sistema formal, pues aumenta las desigualdades económicas y sociales en vez de reducirlas.

Una razón importante que explica este desequilibrio en las oportunidades educativas entre ricos y pobres, es aquella de los costos personales de la educación. Estos son de dos tipos: costos directos, que incluyen transporte, materiales educativos, libros de texto, uniformes, colegiaturas, tarifa de exámenes, mantenimiento del edificio escolar, salarios de maestros, etc., y costos indirectos, que consisten en la porción de ingresos no percibida por el estudiante o su familia por el hecho de que aquél asista a la escuela, en lugar de trabajar en una actividad productiva. A esto también se le llama “costos de oportunidad”.

Desde esta perspectiva existe un obvio desequilibrio entre estudiantes de distintas posiciones económicas. Aun en donde la educación es completamente gratuita, el costo de oportunidad pone a los estudiantes pobres en una situación desventajosa. Esto sucede aun en los países urbano-industrializados. En los países en vías de desarrollo, sin embargo, gran parte de la población vive en áreas rurales, con todas las características limitantes de tales asentamientos. Si consi-

deramos el hecho de que todo el sistema formal de educación ha sido básicamente un modelo urbano, y que la mayor parte de los recursos educativos han sido canalizados a las ciudades, entonces los pronósticos de igualdad en los países en vías de desarrollo no son optimistas.²

Si los países en vías de desarrollo siguen esperando que la justicia social y económica lleguen a ser una realidad únicamente a través de la escolaridad, entonces, estos países tienen que preguntarse en primer término ¿qué condiciones se deben crear para que todos puedan terminar el proceso escolar? y, en segundo término, ¿qué se necesita para asegurarse que aquellos que terminan podrían participar activamente en la vida social y económica del país?

En suma, el fenómeno de la pirámide educativa bien puede ser el reflejo del fracaso del modelo educativo, del fracaso del modelo social en que este modelo es puesto en práctica, o bien de ambos.

5. Producto educativo y mercado de trabajo

Desafortunadamente, el problema que encaran los países en vías de desarrollo en términos de educación no puede ser reducido a: altos costos, demanda no satisfecha, deserción prematura, etc. Existen también problemas que van más allá del proceso escolar mismo. Estos son de dos tipos: aquellos que se refieren a la conexión entre el sector de la educación y el sector económico, y aquellos referentes a la necesidad de interpretar el papel de la educación más allá de su sola función económica.

El primer grupo de consideraciones entran en el área de la planeación educativa, desde la perspectiva del enfoque de “fuerza de trabajo”. El principio básico de este enfoque es igualar las características del producto educativo con las necesidades de fuerza de trabajo de la economía. Así, se supone que: el plan educativo y el económico son dos elementos esenciales del mismo proceso; el producto educativo tendrá las características requeridas por el mercado de trabajo; una vez que la persona ha sido “educada”, tendrá la oportunidad de trabajar y poner en práctica las habilidades aprendidas, y mientras más escolaridad tenga una persona habrá más oportunidades de ingresar al mercado de trabajo e incrementar la productividad económica.

Sin embargo, actualmente en los países en vías de desarrollo el número de personas educadas excede aparentemente al número de oportunidades en el mercado de trabajo. Existe una brecha creciente entre la demanda de educación y la oferta de trabajo. Este desequilibrio ha producido un fenómeno llamado el “desempleo educado”.

En los años de 1950, los economistas de las naciones industriales se preocupaban de que los principales cuellos de botella en el crecimiento económico sucederían en los países en vías de desarrollo, porque éstos carecían de una fuerza de trabajo a niveles alto y medio. Se instituyó la planeación de la fuerza de trabajo como una solución parcial al problema previsto. Pero ahora, sólo 20 años más tarde, muchos países en vías de desarrollo se enfrentan a un aparente exceso de empleados altamente educados; el nivel promedio de educación en la fuerza de trabajo ha aumentado, pero también ha aumentado el nivel promedio de educación entre los desempleados (Carnoy, 1980: 153).

Una razón que podría explicar esta situación es que se afirma que las oportunidades de empleo son artificialmente restringidas por: favorecer métodos de producción que ahorran mano de obra; importar tecnologías inapropiadas de los países desarrollados; sobreinvertir en educación en vez de dirigir algunos de estos fondos a inversiones que promuevan un trabajo intensivo más productivo, y contratar gente sobrecalificada para los empleos existentes (Edwards y Todaro, 1974: 4). Por otra parte, la demanda de educación se incrementa por diversas razones: el diferencial de ingreso entre el sector moderno de empleo y el tradicional; “las probabilidades de empleo percibidas pueden ser exageradas por el éxito visible de algunos predecesores en el sistema y la necesidad temporal de llenar vacantes, ya que los expatriados son remplazados a raíz de la independencia”; los patrones prefieren gente mejor educada, y reducción de la proporción del costo total subsanado por el individuo cuando asciende la escala del sistema educativo (Edwards y Todaro, 1974: 4).

Este desequilibrio entre trabajo y educación origina serias dudas sobre la función de la educación en términos de desarrollo económico y justicia social. Evidentemente, ampliar las oportunidades educativas no asegura la creación de empleo fuera del sector educativo. De la misma manera, el hecho de estar educado no aumenta necesariamente la productividad ni proporciona mejores salarios, siendo esto un indicador principal de la distribución del ingreso.

Efectivamente, los países en vías de desarrollo se enfrentan al problema de la “inflación educativa”, el cual se refleja en el hecho de que se requiere más y más educación para obtener empleo menos remunerado. Esta situación es reforzada por dos factores:

Primero, por el aumento de los requisitos de calificación, los egresados de educación media toman empleos que antes ocupaban los egresados de primaria, y gradualmente un certificado de educación media se vuelve necesario para obtener empleo. Los que eran empleos para egresados de educación media se han convertido en empleos para graduados, y así sucesivamente. Segundo, en respuesta a la espiral de calificación y porque no se puede hacer otra cosa, los egresados de primaria que están desempleados redoblan esfuerzos para ingresar a la educación media; los egresados de educación media desempleados hacen presión hacia la universidad, y los graduados desempleados van a los programas de maestría. El resultado ha sido un aumento casi exponencial en la provisión media y superior (Dore, 1980: 71).

Esta situación obliga a ciertas conclusiones paradójicas que contradicen las suposiciones básicas sobre la educación y el trabajo: por ejemplo, la educación

tiene poco efecto sobre el desempleo y, a la inversa, el desempleo sí tiene impacto en la demanda de educación. Una explicación sugerida es que el descenso en la tasa de desempleo podría reducir la demanda de educación “porque cuando desciende el desempleo, el ingreso perdido por permanecer en la escuela aumenta” (Carnoy, 1980: 160).

La “eficiencia externa” del sector educativo se mide en términos del grado en que las características del producto educativo se comparan con las necesidades del sector económico. Sin embargo, no está muy claro cuál de los dos sectores determina en mayor medida el éxito de esta relación. El sector educativo se queja de los métodos y el criterio usado por el sector económico en la absorción de la gente educada; por otra parte, el sector económico con frecuencia se queja de la escasez y calidad del producto educativo. Además de esto, tanto los planificadores de la educación como los de la economía generalmente piensan en términos mecanicistas sobre el comportamiento y la motivación de los estudiantes y sus padres al escoger el tipo y duración de la educación.

Por lo tanto, los países en vías de desarrollo se enfrentan a una situación confusa. Se han invertido enormes cantidades de recursos financieros en educación, sin embargo el número de gente sin educación adecuada aumenta. Hay más gente educada que nunca, pero el problema del “desempleo educado” aumenta. ¿Cuáles son las causas de esta paradoja? ¿Es acaso un sistema de educación formal ineficiente o es un modelo ineficiente de desarrollo económico? El caso es que la situación tiende a empeorar y que las soluciones enfocadas exclusivamente en el sector educativo parecen tener pocas probabilidades de éxito.

6. Educación y modernización

El segundo grupo de consideraciones sobre la relación entre educación y desarrollo nacional va más allá de la cuestión de hacer coincidir habilidades y conocimientos adquiridos con los requerimientos del mercado de trabajo. En este grupo se hace referencia a los cambios que el sistema formal intenta producir en la manera de comprender e interpretar la realidad circundante, así como en la manera de transformarla.

El modelo de educación formal en los países en vías de desarrollo está basado en la premisa de que la escuela es una institución necesaria para el cambio efectivo de una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna. La “modernización” es la piedra angular de la doctrina internacional de desarrollo económico y educativo.

En términos de desarrollo económico, la modernización es generalmente vista como la impulsora de la capacidad productiva hacia un modelo social orientado a la industrialización, la urbanización y el consumo masivo, sostenido por el desarrollo continuo de la ciencia y la tecnología. Como cambio social, se dice que la modernización requiere, entre otras cosas, de transformar la economía de subsistencia en una economía capaz de producir un excedente de capital, para que éste sea reinvertido en nuevas actividades económicas, y así fomentar un proceso económico complejo y variado. A fin de que esto sea posible, es necesario construir las nuevas instituciones sociales que desarrollarán y administrarán el nuevo modelo social, y generar entre la gente la mentalidad y actitudes que refuercen el nuevo modelo social. Como una de estas instituciones, se le pide a la escuela formal que cargue con la responsabilidad de entrenar gente con las actitudes necesarias para construir la sociedad moderna. Así, conceptos tales como racionalismo, pensamiento científico, individualismo, movilidad social y económica, etc., son introducidos, redefinidos y propagados por el sistema escolar, con el propósito de conformar al individuo moderno para la sociedad moderna (*cfr.* Inkeles y Smith, 1974).

Los países en vías de desarrollo se enfrentan a la pregunta de si pueden realmente llegar a la modernidad y al desarrollo en la misma forma en que lo hicieron los países actualmente desarrollados. Además, deben preguntarse si vale la pena pagar el precio de la modernización en términos de la pérdida de valores socioculturales auténticos y tradicionales, los cuales con frecuencia tienen más sentido que aquellos introducidos por el proceso de modernización. El enfoque de la modernización se encuentra actualmente bajo revisión ya que la necesidad de una definición de desarrollo y del papel que en él juega la educación, se ha vuelto más evidente.³ “Así, muchas de las naciones menos desarrolladas abogan ahora por un “desarrollo autosuficiente” y critican los enfoques imitativos conducentes a las sociedades de alta producción/alto consumo como las que se encuentran en Europa Occidental y Norteamérica” (Adams, 1977: 306).

Julius Nyerere, Presidente de Tanzania, expresó bien la necesidad de adaptar la educación a las condiciones específicas de cada nación, en los siguientes términos:

Esto es lo que nuestro sistema educativo tiene que alentar. Tiene que apoyar las metas sociales de vivir juntos y trabajar juntos por el bien común. Tiene que preparar a nuestros jóvenes para jugar una parte dinámica y constructiva en el desarrollo de una sociedad en la cual todos sus miembros compartan justamente la buena o mala fortuna del grupo, y en la cual el progreso se mida en términos de bienestar humano, no con edificios de lujo, automóviles o cosas por el estilo, ya sean de propiedad privada o pública. Nuestra educación, por lo tanto, debe inculcar un sentido del deber a toda la comunidad, y ayudar a los alumnos a aceptar los valores propios de nuestro tipo de futuro, no aquellos propios de nuestro pasado colonial (Nyerere, 1967: 7).

No es suficiente que existan nuevos intentos por redefinir el concepto y las metas de la educación para hacer que sea más significativa y conveniente a las características nacionales, si persiste la idea de que la educación es una panacea para resolver la amplia gama de problemas que impiden una estrategia sólida de desarrollo. La creencia, diseminada y ampliamente optimista, en la relación causal entre educación y desarrollo, puede bien permanecer, a pesar de la redefinición de los conceptos. Se debe hacer más para reducir la brecha entre la adquisición de conocimientos y habilidades, y la oportunidad de aplicarlos para lograr con ello una vida significativa.

Durante las últimas décadas, se le ha pedido a la educación formal que produzca resultados más allá de sus capacidades reales. Aun en el mejor escenario posible, en que el modelo formal de educación pareciera ser una opción factible para todos, y su eficiencia interna estar a prueba de dudas, el control del ámbito económico -en términos de la forma en que se produce y se comparte la riqueza social- permanece todavía fuera de su alcance.

IV. RESUMEN

La necesidad de una evaluación del desarrollo de la educación en los países del Tercer Mundo no puede ser menospreciada. Este análisis se puede realizar desde varias perspectivas y con diferentes propósitos. En el capítulo que concluye hemos analizado dos tipos de problemas educativos actuales: aquellos que conciernen a la operación interna del sistema formal, y aquellos que conciernen a la relación entre lo que realmente propone el sistema y el “mundo exterior”.

Ambas, la ineficiencia interna y la externa del sistema formal, no deben ser minimizadas, considerando la inversión y tremendo esfuerzo hecho por los países en vías de desarrollo para poner en práctica este tipo de educación. El hecho es que aquellos problemas que en teoría deberían ser resueltos por la educación formal se han acentuado, mientras que nuevos problemas tales como el “desempleo educado” han aparecido.

Esta situación pide nuevos enfoques para acometer la cuestión educativa. También deben ser revisadas ciertas viejas creencias acerca de la relación entre educación y desarrollo. La necesidad de una nueva agenda educativa es evidente.

El próximo capítulo explorará algunos problemas que deben ser confrontados antes de definir el papel de la educación formal y no formal en la nueva estrategia educativa.

NOTAS

- 1) Los datos provienen de la División de Estadística de la UNESCO, y fueron recopilados en el Banco Mundial. La clasificación de los grupos de países está basada en el ingreso anual per cápita en dólares estadounidenses de 1975: ingreso bajo (menos de \$ 265); ingreso medio bajo (\$ 265-520); ingreso intermedio-medio (\$ 521-1 075), e ingreso medio alto (\$ 1 076-2 500) (*cf.* World Bank, 1980: 106).
- 2) Para un ejemplo de esta situación véase: Winkler, 1980: 73-86.
- 3) Ver, para un ejemplo, Nerfin, 1977 y Birou *et al.*, 1977.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Donald K. "Development Education". In: *Comparative Education Review*, Vol. 21, Nos. 2-3, June-October 1977.
- BIROU, Alain *et al.* (Eds.). *Towards a Re-definition of Development*. Pergamon Press, Paris, 1977.
- CARNOY, Martin. "Can Education Alone Solve the Problem of Unemployment?". In: Simmons, John (Ed.). *The Education Dilemma*. Pergamon Press, Oxford, 1980.
- DORE, Ronald. "The Future of Formal Education in Developing Countries". In: Simmons, John (Ed.). *The Education Dilemma*. Pergamon Press, Oxford, 1980.
- EDWARDS, Edgar O. and Michael P. Todaro. "Education and Employment in Developing Countries". In: Ward, F. Champion (Ed.). *Education and Development Reconsidered*. Praeger Publishers, New York, 1974.
- INKELES, Alex and David H. Smith. *Becoming Modern*. Harvard University Press, Cambridge, 1974.
- NERFIN, Marc (Ed.). *Another Development: Approaches and Strategies*. Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1977.
- NYERERE, Julius K. *Education for Self-Reliance*. United Republic of Tanzania, Government Printer, 1967.
- UNESCO. *Development of School Enrollment. World and Regional Statistical Trends and Projections 1960-2000*. International Conference on Education, 36th Session, UNESCO, Paris, 1977.
- WINKLER, Donald R. "The Distribution of Educational Resources in Paraguay: Implications of Equality of Opportunity". In: *Comparative Educational Review*, Vol. 24, No. 1, February 1980.
- WORLD BANK. *Educational and Economic Effects of Promotion and Repetition Practices*. ("World Bank Staff Working Paper" 319). World Bank, Washington, 1979.
- WORLD BANK. *Education*. (Sector Policy Paper). World Bank, Washington, 1980.

4. ELEMENTOS PARA LA PLANEACION DE LA EDUCACION FORMAL Y NO FORMAL

o

I. INTRODUCCION

La naturaleza y causa de los problemas educativos actuales en los países en vías de desarrollo, deben ser claramente entendidas si se desea crear una nueva estrategia educativa. El correcto diagnóstico de estos problemas es el primer paso para la elaboración de una nueva agenda de planeación educativa. En vista de que la educación formal y no formal probablemente serán el fundamento de la nueva estrategia, gran número de elementos que caracterizan la relación entre ellas deben ser analizados, ya que influirán en el resultado de esta tarea. Este capítulo se enfoca a tratar estos elementos desde una amplia perspectiva social.

II. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA AGENDA DE PLANEACION EDUCATIVA

En vista de la situación encarada por los países en vías de desarrollo, en términos de las características de su desarrollo educativo, el uso de técnicas de

planeación y el tipo de problemas que aún existen, es necesario determinar aquellos elementos sobre los cuales deberá basarse en el futuro la planeación de la educación formal y no formal. Ahora, más que nunca, existe una necesidad de liderazgo por parte de los Gobiernos en la coordinación de objetivos y prácticas de las actividades educativas. Parece evidente que los países en vías de desarrollo han agotado el tiempo para la experimentación. Problemas socioeconómicos agudos, desilusión acerca de los esquemas actuales de planeación, y la previsible reducción de ayuda externa para la educación, son solamente algunos elementos que exigen una definición y práctica más sabias de la planeación educativa.

En realidad,

por múltiples razones, en años recientes la planeación educativa ha sido blanco de una crítica considerable. Para algunos, simplemente no ha sido suficientemente efectiva en la solución de los problemas asociados con el desarrollo y la expansión educativa. Otros basan sus dudas en cuestionamientos más fundamentales sobre la noción de planear globalmente el futuro de una sociedad, mientras que otros más, ven los supuestos y características de la noción "clásica" de la planeación educativa invalidados, hasta el extremo en que parece ser necesario un nuevo punto de partida (Weiler, 1978: 251).

De acuerdo con Hans N. Weiler, la planeación educativa ha sido duramente criticada por las siguientes razones:

- su orientación conservadora tiende a reproducir el sistema existente en vista de su fracaso en la redistribución de las oportunidades educativas y en la reorientación de elementos cualitativos del proceso educativo. En la planeación educativa se reflejan intereses económicos y políticos creados en el *statu quo*;

- el control estrictamente centralizado origina su naturaleza jerárquica, su carácter intra-administrativo y su operación verticalista, impidiendo así la participación de personas e instituciones fuera de la jerarquía administrativa;

- su principal preocupación ha sido el problema del crecimiento en la educación y ha descuidado tanto "la distribución de las oportunidades educativas entre diferentes subgrupos regionales y sociales de población, como la reorientación y reorganización del sistema educativo en términos estructurales y sustantivos";

- la planeación educativa se ha enfocado a la elaboración, mediante diferentes métodos y técnicas, de un plan que pocas veces se ha materializado en la realidad; se otorga poca atención a los problemas y límites de la aplicación de los planes;

- la planeación educativa ha estado muy ligada a consideraciones económicas, limitando su perspectiva a simples preocupaciones sobre la fuerza de trabajo, mientras que se han ignorados problemas como: conservación de la cultura, salud, protección del ambiente, etcétera;

- la debilidad fundamental de la planeación educativa es la sobre-simplificada hipótesis subyacente en su cometido, o sea:

(a) que los cambios en la educación conducirán a cambios en el resto del sistema social y más notablemente al mejoramiento de las condiciones individuales y colectivas de bienestar económico; y (b) que los sistemas educativos responden con cierto grado de confiabilidad a las intenciones, especificaciones y pronósticos contenidos en los planes educativos.

Los que planean desconocen que “en la relación entre educación y economía, la educación es, en general, la variable dependiente, más que la independiente” (Weiler, 1978: 251-255).

Así, la necesidad de una nueva agenda de planeación es evidente. Sin embargo, no debe seguirse viendo a la planeación educativa sólo como un recurso técnico para hacer operacionales una serie de procedimientos, y para optimizar la asignación de recursos financieros y humanos limitados. Más bien, es necesario revisar las hipótesis sobre las cuales se basa la planeación educativa; esto es, examinar la validez de los objetivos sociales actuales, para cuyo logro la educación juega un papel esencial.

1. Diagnóstico educativo

Ignorar el contexto social al reformular el concepto de la planeación educativa conduciría de nuevo al concepto equivocado e ingenuo de la educación como un elemento autónomo y aislado, dentro de una nación cuyas fallas pueden ser explicadas en términos de meras deficiencias internas en la selección de técnicas de organización. Si este fuera en realidad el verdadero problema, la solución simplemente sería diseñar nuevos modelos de programación y administración; sin embargo, el problema es mucho más complejo.

Asimismo, es esencial definir la naturaleza del problema educativo. Si se cree que el problema es de carácter técnico, entonces la solución obvia es de naturaleza técnica; pero si las causas del problema se encuentran en el actual propósito de la educación y en los factores externos que lo refuerzan, entonces la solución tiene que ser de naturaleza política. Esto significa que la sociedad en su conjunto tiene que redefinir los términos sobre los cuales desea funcionar, incluyendo el papel que la educación debe desempeñar.

Esta diferencia tiene que ser comprendida si los países en vías de desarrollo buscan un diagnóstico exacto de su realidad educativa. No tiene sentido reformular la práctica de la planeación educativa sin un diagnóstico del contexto general de los objetivos sociales; de otra manera, se desperdiciarán más tiempo y recursos.

El diagnóstico es esencial, ya que un mismo factor puede ser interpretado de diferentes maneras, y por eso, podrían ser sugeridas diferentes soluciones, con el impacto resultante sobre la política y las decisiones de planeación. Por ejemplo, si se cree que el problema de la deserción en las áreas rurales es ocasionado por la falta de interés del estudiante en el *currículum* o por la falta de preparación de los maestros, las implicaciones políticas serán completamente diferentes de aquellas en que las causas del problema se ubican en la desnutrición, los ingresos personales insuficientes, o la necesidad del estudiante de cumplir con una función económica en el contexto familiar.

En la misma línea, la demanda por los niveles superiores en la educación formal podría ser explicada a partir del interés auténtico del estudiante en saber más, o, por el contrario, por su necesidad de certificación para competir en un mercado de trabajo caracterizado por una “inflación” de requisitos de escolaridad (*cf.* Dore, 1976). De nuevo, diagnósticos diferentes requieren soluciones diferentes.

El diagnóstico, como punto de partida hacia una nueva forma de planeación educativa, es complejo. El primer paso es recabar la información necesaria para hacer el análisis requerido. Esto necesariamente incluye tanto elementos objetivos como subjetivos. Como en un diagnóstico clínico, los elementos objetivos son aquellos signos externos que son observables, mientras que los elementos subjetivos son los síntomas descritos sólo por el individuo que sufre el problema. Esto significa que la situación educativa debe ser analizada tanto en términos de los efectos que la educación produce en el contexto social, como bajo el punto de vista de aquellos que están directamente involucrados en la tarea de la educación.

El diagnóstico amplio desafía los supuestos más comunes sobre lo que en efecto es la educación y cómo funciona realmente. La tentación de hacer solamente un diagnóstico parcial es comprensible en razón de simplificar el trabajo y, desafortunadamente en ocasiones, por la falta de compromiso de la gente involucrada. Sin embargo, esta es una posición de miopía, ya que el problema deberá ser encarado tarde o temprano y, en algunos casos, bajo situaciones urgentes y desfavorables. El atacar el problema en situaciones extremas limitaría el número de opciones disponibles, debido a la presión por encontrar soluciones rápidas.

Así, diagnosticar la actual situación educativa, como paso inicial para elaborar una nueva agenda de planeación educativa, requiere de la recolección de información y la descripción de hechos, tanto desde una perspectiva general de la relación entre la educación y otros sectores, como desde la perspectiva de aquellos involucrados de cerca en el área de la educación.

2. Necesidades educativas frente a objetivos educativos

El propósito de un análisis profundo de la situación educativa en los países en vías de desarrollo, es el reformular las necesidades y los objetivos educativos. Esto plantea la pregunta de la relación entre necesidades y objetivos. ¿Las necesidades determinan los objetivos, o más bien es a la inversa? Esta pregunta es importante para el diagnóstico del problema y sus implicaciones en la planeación. ¿Cuál es el proceso por medio del cual las necesidades educativas de una nación son definidas? ¿Es acaso posible hablar de necesidades sin tener una idea clara sobre los objetivos? Si esto fuera así, la necesidad no sería el elemento faltante entre la situación actual y una situación ideal, como la definen aquellos directamente afectados por el problema. Por el contrario, sería algo artificialmente impuesto desde el exterior. La educación colonial en Africa nos da un ejemplo típico. El modelo formal de educación fue introducido por el poder colonial para enfrentar, no las necesidades de la gente africana, sino por la necesidad del colonialista de crear cuadros administrativos y de supervisión para servir a sus intereses (*cfr.* Carnoy, 1974 y Foster, 1965a).

Idealmente, una nación independiente definiría y operacionalizaría su propio modelo social, y entonces, de acuerdo a los objetivos de tal modelo, determinaría sus necesidades educativas. Obviamente, este proceso no tendría lugar en el vacío, sino en el muy específico contexto histórico del país en cuestión, en el que ya se habrían dado cierto número de situaciones que no podrían ser ignoradas. Así, al considerar las necesidades y objetivos nacionales de educación, necesariamente se considerarían ciertos factores, tales como: las relaciones de producción, la estructura social, el modelo de producción y consumo, el proceso de toma de decisiones, la percepción cultural del mundo y su significado, etcétera.

La comprensión de estos factores es esencial para dos propósitos: primero, saber cómo ha estado funcionando la nación hasta ahora; segundo, saber a qué grado los patrones sociales existentes han sido asimilados por los distintos grupos sociales, ya que esto seguramente influenciará las percepciones individuales y de grupo acerca de las necesidades educativas.

Estos temas hacen surgir nuevamente la pregunta de cómo se definen los objetivos y las necesidades. ¿A qué grado se encuentra ya influenciado un proceso de esta naturaleza por el modo en que la sociedad ha estado funcionando hasta ahora, y por los roles que los individuos y los grupos han estado jugando en la sociedad? Por ejemplo, ¿qué tan probable es que se ponga en duda la idea arraigada en los países en vías de desarrollo, de que solamente puede uno ser educado a través de la escuela, y que sólo aquellos con una educación formal pueden gozar de beneficios sociales? O, ¿qué tan realista es diseñar un modelo social diferente, cuando el modelo urbano-industrial de las sociedades desarrolladas ha sido por

tan largo tiempo el modelo a ser imitado? En realidad, la pregunta clave es saber a qué grado es posible desafiar los supuestos básicos bajo los cuales la relación “educación-sociedad” ha estado operando, y cómo y por quién se puede lanzar este desafío.

Suponiendo que este desafío es posible, el proceso no termina con la articulación de necesidades y objetivos. El siguiente paso es determinar prioridades de acción, de acuerdo con las circunstancias históricas específicas de una nación, tanto internas como en el contexto internacional. Para hacer esto, parece necesario:

- tener suficiente información, tanto cuantitativa como cualitativa, de la forma en que opera la sociedad;**
- categorizar esa información para hacer correlaciones y determinar relaciones causales, y**
- tener un paradigma de valor que permita realizar juicios relacionados con el factor a ser analizado. Este paradigma permite la comparación entre el estatus actual y el ideal, y también ayuda a definir cuáles problemas tienen que ser resueltos primero.**

Un punto paralelo es la cuestión sobre la participación. ¿Pertenece este proceso exclusivamente a los técnicos, burócratas y políticos? Ya que es imposible para cada miembro de la sociedad tener el mismo tipo y cantidad de información, ¿cómo es posible para cada uno de ellos tener la misma comprensión sobre los problemas y sus soluciones?, ¿cómo y por quién es dicha la última palabra en términos de la articulación de objetivos y necesidades, las prioridades de acción y los cambios sociales requeridos para poner en práctica las políticas que se decidan?

Así, el grado y calidad de participación en la definición de necesidades y objetivos está unida a consideraciones tales como, características de la estructura socioeconómica, psicología individual y social, y problemas de logística.

3. ¿Es la educación materia de planeación?

Una vez que los objetivos y necesidades educativas han sido articulados y priorizados, el siguiente paso es descubrir lo que se necesita para alcanzar los objetivos en materia de planeación. Lo que finalmente hace que el concepto y la práctica de la planeación sean posibles, son aquellas cosas sujetas efectivamente a planeación. Un concepto de la planeación que no puede ser llevado a la práctica, es totalmente inservible. Así, la planeación como una actividad práctica debe tener algún control sobre los elementos que intervienen durante la etapa de aplicación, para asegurarse del resultado deseado.

El concepto operativo de la planeación es el resultado de un doble proceso del pensamiento; es decir, lo inductivo y lo deductivo. El proceso deductivo consistiría, primero, en delimitar el concepto de educación y derivar de él sus implicaciones programáticas. Por ejemplo, si la educación se define como la adquisición de habilidades específicas para encarar las necesidades del mercado de trabajo, las implicaciones programáticas son diferentes de aquellas en que la educación se considera como un proceso enfocado al desarrollo humano integral. El proceso inductivo, por otra parte, debe primero evaluar aquellos elementos que son materia de planeación y luego llegar a la definición operativa.

Como se menciona en el primer capítulo de este estudio, existe la necesidad de establecer un vínculo entre el área de principios y objetivos, y el área de acciones programadas, cualquiera que sea la interpretación dada al concepto de educación. Así que, si los países en vías de desarrollo realmente quieren formular una nueva agenda para la planeación educativa, tienen que delimitar el concepto de educación y su propósito, ya que la educación puede ser considerada en, por lo menos, tres diferentes formas: como una movilización masiva encaminada a promover conciencia y participación en la formación de una nueva sociedad; como una actividad tecnocrática sectorial, o como el fomento de habilidades y conocimientos básicos por parte del sector público para cumplir con ciertos derechos humanos.

Estas tres dimensiones no se excluyen entre sí, si se integran en una sola estrategia nacional enfocada a objetivos comunes.

Dada la complejidad de los problemas enfrentados por los países en vías de desarrollo, el futuro de la planeación educativa dependerá grandemente de: la forma y el grado en que se practica la planeación en general en cada país; la posibilidad de equilibrar los aspectos filosóficos y técnicos de la educación, para tratar con todas las variables asociadas con la planeación educativa, y la imaginación para crear una diversidad de acciones, si y sólo cuando sea puesto en práctica un modelo de desarrollo apropiado a las necesidades de la población y a los recursos nacionales.

III. LA PLANEACION DE LA EDUCACION FORMAL Y NO FORMAL

Uno de los supuestos de este trabajo es que por algún tiempo el modelo de educación formal en los países en vías de desarrollo permanecerá sin cambios sustantivos, y que existirá un interés creciente y un compromiso hacia esas actividades llamadas “educación no formal”. En este contexto, un desafío importante es el confrontar una serie de aspectos y problemas que surgen cuando estos dos

Vicente arredondo

enfoques se unen como parte de una estrategia educativa integrada. Si se quiere vincular estos dos modelos, se deben tomar en cuenta una serie de implicaciones. Este tema será analizado desde la perspectiva de cinco variables: económica, social, política, psicológica y cultural. La variable económica trata de aspectos de asignación de recursos a los modelos educativos, así como de la relación entre la educación y el sector económico.

La variable social explora el papel desempeñado por los modelos educativos en la conformación de grupos sociales en las áreas urbana y rural.

La variable política se refiere a temas de poder y control social que posiblemente sean modificados, si se asignan nuevos roles a los modelos educativos.

La variable psicológica trata sobre percepciones ampliamente difundidas de lo que vale la pena aprender, cuándo y cómo, lo cual puede afectar una sólida estrategia educativa.

La variable cultural se enfoca sobre el impacto que los modelos educativos puedan tener, ya sea preservando los valores nacionales culturales o modificándolos con el propósito de lograr progreso y cambio social.

Se revisarán ahora, con más detalle, cada una de estas variables:

1. Variable económica

1.1. *Asignación de recursos*

En general, los países en vías de desarrollo tienen por sí solos escasos recursos financieros. Aunque en algunos casos la ayuda externa proporciona un alivio para algunos países, no es realista ni aconsejable instrumentar políticas educativas basadas en la eventualidad de esa ayuda.

La asignación de recursos debe ser considerada tanto desde la perspectiva técnica como desde la política.

La perspectiva técnica sugeriría un uso racional de los recursos en términos de costo y beneficio. Para hacer este juicio técnico, es necesario:

- Determinar el modelo o niveles educativos que están en competencia por los recursos. Esto no sólo requiere análisis del costo-beneficio de la asignación de recursos entre los diversos niveles de la educación formal, sino la comparación de dichos resultados con aquellos de distintas alternativas que pueden surgir en el área de la educación no formal.

- Asegurar que el criterio prevaleciente para la toma de decisiones incluya consideraciones de costo-beneficio social: estas deben ir más allá de meros cálculos matemáticos sobre inversiones e ingresos fiscales estimados, los cuales están basados en presunciones mecanicistas. Las necesidades y prioridades sociales pueden no ser medibles en términos económicos, pero su satisfacción y realización rendirán beneficios sociales a largo plazo. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de un programa de alfabetización serio y permanente o una red de información a nivel nacional, funcional y eficiente que mantenga a la población informada sobre los asuntos importantes relacionados con el curso de la nación.

- Incluir lo más posible en las decisiones el criterio autofinanciable del modelo educativo, no basado en el concepto tradicional del costo directo al estudiante, sino bajo nuevas fórmulas que permitan que las actividades educativas sean económicamente productivas. A este elemento se le puede llamar “aprendizaje productivo”.

En relación con el criterio político, la asignación de recursos en los países en vías de desarrollo tradicionalmente se ejerce no tanto sobre bases estrictamente técnicas, sino más bien en respuesta a la presión social ejercida por varios grupos de votantes, o por compromisos personales adquiridos por aquellos en el poder.

El punto de vista político ha favorecido por lo general al sistema de educación formal, entre otras razones, porque “los políticos son elegidos para construir escuelas, clínicas de salud y caminos”.

En un contexto de fuertes presiones políticas, la educación formal y no formal vienen a ser consideradas como opuestas y como opciones mutuamente excluyentes. Esta situación perjudica la elaboración de políticas sólidas, pues los grupos más favorecidos por el estatus actual de la educación formal pueden oponerse a la reasignación de los escasos fondos en favor de modelos educativos alternativos. Esos grupos pueden suponer que una reasignación de fondos rompe el “equilibrio” en el proceso actual de selección de roles y adquisición de conocimientos sobre el cual está basada la estructura de trabajo, trastornando así el estatus socioeconómico existente.

Otra posible distorsión que puede resultar de las presiones políticas, los escasos recursos y la falta de voluntad política, es la privatización de la educación, sobre todo en el nivel superior, que suele ser el más costoso. Esto puede fomentar una situación elitista en la selección de roles sociales y en la desigual producción, distribución y uso del conocimiento.

Además, los recursos para la educación podrían ser monopolizados por el sistema de educación formal, mientras que el desarrollo de alternativas importantes en el campo de la educación no formal podría quedar en manos de grupos o instituciones privadas, nacionales o extranjeras, las cuales seguramente estarían

preocupadas por cumplir con sus propias agendas, sin importarles necesariamente que éstas coincidieran con la agenda nacional.

Finalmente, otra forma de presión política se refleja en el tipo de inversiones educativas hechas por los países en vías de desarrollo, basadas en prioridades establecidas desde el exterior del país por un donante externo o por agencias proveedoras de fondos. Estas presiones, con frecuencia disfrazadas en razones técnicas,¹ pueden impedir una auténtica y conveniente estrategia educativa, mayormente en aquellos casos en que la ayuda externa para la educación es necesaria y viene incluida como parte de un paquete financiero completo.

1.2. El modelo educativo y el modelo productivo

Como se mencionó antes en este estudio, el auge en el desarrollo de la educación formal fue inducido en gran medida por la idea de que dicho desarrollo estaba directamente relacionado con el progreso económico, como fue probado y demostrado aparentemente por las sociedades industrializadas. El gasto en educación era visto como una inversión bajo la forma de insumo económico, esencial para la construcción de la economía moderna. Así, la relación entre modelo educativo y modelo económico fue establecida bajo el supuesto de que el sistema de educación formal produce el conocimiento, habilidades y actitudes necesarias para una sociedad moderna orientada hacia la urbanización, industrialización y consumo masivo de bienes manufacturados.

Ignorando por el momento la validez de este razonamiento, el hecho es que esta creencia es aún muy fuerte y todavía funciona como un principio básico de la “doctrina desarrollista” tan difundida en el Tercer Mundo. En este contexto, cualquier intento por otorgar mucha importancia a la educación no formal en la estrategia educativa nacional, genera un cúmulo de preguntas desde diferentes perspectivas:

- Se podría ver a la educación no formal como un paso atrás en la tendencia actual hacia el “desarrollo”, ya que implicaría olvidarse del compromiso de hacer posible que la mayoría de la gente sea capaz de ejecutar las tareas requeridas por la sociedad moderna.

- Se interpretaría como una decisión conscientemente tomada para mantener de manera oficial la división del trabajo, renunciando así al concepto universal de “movilidad social”. En vista de que se considera que sólo a través de la escolaridad se pueden adquirir las habilidades modernas, a aquellas personas incluidas en la educación no formal se les negarían esas habilidades y su correspondiente recompensa.

- Por otra parte, cualquier cambio sustancial de políticas en relación con el uso de la educación no formal, bien podría reflejar una revisión sustancial de políticas en relación con los propósitos y medios para alcanzar el desarrollo; también sugiere un cambio en la relación entre modelo educativo y modelo económico. De esta manera, si hasta la fecha se le ha dado a la educación formal la prioridad para reforzar el modelo industrial, el nuevo énfasis en la educación no formal sugeriría un modelo económico basado en prácticas agrícolas intensivas e industria casera rural.

1.3. El modelo educativo y el empleo

En el contexto de una sociedad orientada hacia la modernidad, generalmente los sectores educativo y económico son independientes el uno del otro, a pesar de que en teoría se relacionan en términos de la oferta y la demanda. Esta relación supone que las necesidades del sector productivo, expresadas en términos de oferta de trabajo, influyen significativamente en la demanda de habilidades educativas específicas.²

Como ya se ha discutido, los sectores económico y educativo son, en realidad, autónomos. El adquirir ciertos conocimientos y habilidades en el sistema de educación formal no significa que los estudiantes obtendrán empleos al final del proceso escolar. Esto está comprobado por el fenómeno del “desempleo educado” y por la tendencia hacia la sobrecalificación para el trabajo, en virtud de lo cual se necesita cada vez más escolaridad para obtener empleos cada vez menos calificados. Además, con frecuencia, personas que nunca terminaron el proceso de escolaridad, pueden llegar a calificar para algún empleo a través de la muy difundida práctica de “capacitación en el trabajo”.

Estas situaciones reflejan el divorcio que se da en la práctica, entre los sectores económico y educativo. Este problema difícilmente puede resolverse dentro del ámbito de influencia de la planeación educativa. Más bien, tendría que enfrentarse en instancias donde se toman decisiones económicas importantes relacionadas con lo que se debe producir, cómo y por quién. Dadas las características del desempleo y la ineficiencia de la educación formal en los países en vías de desarrollo, es difícil creer que una política encaminada a vincular adecuadamente la educación y el empleo pueda tener éxito sin que exista antes un control efectivo sobre los mecanismos del sector productivo.

Entonces, la pregunta sobre cuáles habilidades se aprenden mejor a través de la educación formal y cuáles a través de la educación no formal, pierde su valor en la óptica de la relación educación-empleo, a no ser que antes se le dé un adecuado tratamiento a la siguiente problemática:

Vicente arredondo

- Si el empleo para todos es realmente la meta nacional, esas variables que determinan la creación de empleos deben ser controladas;
- las prioridades en relación con la actividad productiva deben ser definidas de acuerdo con las características de la nación, y
- debe definirse la gama de habilidades y conocimientos necesarios para hacer frente a estas prioridades.

Sólo a la luz de estas temáticas abordadas integralmente se puede determinar la conveniencia de cada uno -o de los dos- modelos educativos. Cualquiera de estos análisis estaría basado no en la idea de que la gente primero se educa y después busca un empleo que probablemente no encontrará, sino en la idea de que la gente se educa precisamente porque existe un empleo que cumple con los requisitos de las metas de producción de la nación.

Sin embargo, lo que debe ser tomado en cuenta en este escenario es cómo los individuos seleccionan el tipo de actividad productiva que se acopla a sus propios intereses y capacidades naturales. La política de empleo total en ningún momento considera aspectos humanos tan importantes como la motivación y satisfacción personales, las cuales son esenciales para el trabajo productivo.

Otro tema a abordar es el diferencial del ingreso desde la perspectiva de los modelos educativos: ¿cómo afecta a la cantidad de ingreso personal el tipo y la duración de la educación reflejada en un rol productivo específico?, y ¿bajo qué circunstancias sería aconsejable apoyar una diferenciación del ingreso sustancial resultante de estos modelos educativos?

1.4. La educación y la creación de empleos

En algunos casos, una política alternativa sería el considerar a la educación, no como una etapa preparatoria para llenar el puesto que está esperando por ahí, sino más bien como un proceso que capacite a la gente para crear nuevos empleos. Este escenario requeriría una definición de las prioridades de producción, de las capacidades requeridas, y del mejor modelo educativo para obtenerlas. La diferencia, sin embargo, sería que una vez que la capacidad individual ha sido demostrada, se debería dar a esa persona la oportunidad de crear una fuente de trabajo de acuerdo con las prioridades nacionales.

Así, la creación de empleos no sería responsabilidad exclusiva del Gobierno central, sino también de individuos particulares capaces. El Gobierno, sin embargo, tendría que proporcionar el capital requerido, así como los insumos necesarios y el asesoramiento para la creación y desarrollo de la fuente de trabajo. Esta

estrategia se dirigiría a resolver, por un lado, el problema de un Gobierno central sobrecargado y, por el otro, el problema de desperdicio humano en términos de iniciativa, motivación y talento, debido a la carencia de oportunidades existente en el sistema económico. Implicaría, además, que al seleccionar un tipo de educación en lugar de otro, los individuos serían influidos tanto por las responsabilidades prácticas futuras como por las aspiraciones personales en relación con los roles sociales.

1.5. Educación y productividad

Tradicionalmente, los teóricos del “capital humano” han creído que existe una relación directa entre productividad y logro educativo. Esta teoría, sin embargo, ha sido debatida y criticada.³

Si se le diera a la educación no formal un papel más relevante en los países en vías de desarrollo, en el contexto de una redefinición del modelo de desarrollo nacional y una política de empleo total, el concepto tradicional de productividad tendría que ser modificado; y tendría que ser aplicado en términos mucho más amplios, ya que el criterio de producir más rendimiento con el menor insumo posible podría estar en contradicción directa con toda la gama de objetivos de un modelo de desarrollo en el cual el crecimiento económico es sólo una de las variables.

Un tema específico a ser tratado en este contexto, sería aquel de la estrategia de trabajo que impulsa la mano de obra intensiva frente al concepto tradicional de productividad. Por ejemplo, si la opción por tecnologías sofisticadas que ahorran mano de obra es desechada, en favor de propiciar tecnologías más simples de trabajo intensivo, tal política no sólo desafiaría al concepto convencional de productividad, sino que también tendría un impacto en el tipo de educación requerido para su instrumentación.

Además, en vista de que cualquier modelo educativo promueve elementos no cognoscitivos -conocidos como el “*curriculum oculto*”- los cuales inconscientemente forman las percepciones, actitudes y comportamiento del individuo, es natural esperar distintas actitudes hacia el trabajo entre personas que han sido expuestas a modelos educativos distintos. Es importante considerar este factor, ya que la productividad depende no sólo de elementos financieros, administrativos, gerenciales y tecnológicos, sino también de la motivación y actitud general de aquellos directamente involucrados en el proceso productivo.

La expansión del modelo de educación formal en los países en vías de desarrollo ha sido visto como un elemento esencial para el modelo de desarrollo orientado a la urbanización. Esta tendencia de orientación urbana se refleja en la concentración del Gobierno central y de su burocracia en las grandes ciudades, en donde son tomadas las decisiones que afectan al resto del país. Es bien sabido que la mayor parte del presupuesto nacional generalmente va a las ciudades, dejando al campo fuera del área de inversión, y fuera de la llamada dinámica de desarrollo y progreso.

Como resultado, la mayor parte del gasto en educación ha sido generalmente canalizado a la expansión del sistema de educación formal en las ciudades. Esto no significa, sin embargo, que todos los habitantes de la ciudad hayan tenido acceso a la educación, ni que el modelo formal no haya sido introducido en el campo. A pesar de esto, el desarrollo de la educación formal en las áreas rurales ha sido menos que exitoso, no obstante algunos intentos por “ruralizar” su contenido para atraer más clientela, para bajar el porcentaje de deserción, y para apoyar el desarrollo rural.⁴ La verdad del problema es que la educación formal ha sido vista como el camino oficial hacia la participación en los beneficios de la sociedad moderna, los cuales generalmente se encuentran en las ciudades.

Por otra parte, el reciente impulso al desarrollo de modelos de educación no formal ha sido dirigido generalmente a las áreas rurales en donde la educación formal es deficiente, aunque se han hecho algunos intentos en las ciudades, principalmente a través de la capacitación de trabajadores semicalificados.⁵ Así, aquellos que promueven la educación no formal podrían estar reforzando un dualismo social.

En efecto, las diferencias sociales se pueden institucionalizar si hay un desarrollo sustancial del modelo de educación no formal en las áreas rurales, dejando intacto el modelo formal en las ciudades, y si aquellas circunstancias que propician el desequilibrio entre la ciudad y las áreas rurales permanecen sin modificación. Sin embargo, cualquier intento por establecer un modelo educativo para las ciudades y uno diferente para las áreas rurales es, de seguro, poco acertado políticamente, en vista de la creciente disparidad social en los países en vías de desarrollo. La aseveración común de que un poco de educación para la gente en las áreas rurales es mejor que ninguna educación, es sólo un paliatorio del problema central.

Nuevamente, este tipo de dilemas, que resultan de un análisis teórico sobre las posibles funciones y efectos de modelos educativos diferentes, no pueden ser resueltos cabalmente o transformados en teorías educativas, si no se resuelven antes ciertas interrogantes más amplias. Sería necesario, por ejemplo, tener la

respuesta a preguntas como: ¿cuál es el grado de homogeneidad deseable para un país específico?; ¿qué es posible y conveniente en esta área, no sólo desde la perspectiva urbano-rural, sino desde la perspectiva de la diversidad de grupos étnicos nacionales con sus leyes, tradiciones y organizaciones sociales específicas?; ¿en qué grado es posible hablar de “unidad dentro de la diversidad”, en países socialmente heterogéneos?; ¿qué elementos son necesarios para hacer posible un proyecto nacional que comprenda los diferentes grupos sociales? Estos temas deben ser tratados para tener una mejor comprensión del papel que los modelos educativos pueden tener en la conformación de la estructura social deseada. Además, si se pretende realizar cambios sustanciales en las políticas educativas, los que elaboran estas políticas no pueden ignorar el papel actual de la educación formal en la creación de estructuras sociales, por medio de la selección y preparación de profesionales privados, burócratas privilegiados y personal de apoyo de las instituciones modernas.

Finalmente, debe quedar claro que una política que deja intacta la estructura del sistema de educación formal en las ciudades, mientras promueve la educación no formal en las áreas rurales, tendrá un efecto diferente de aquella que intenta primero redefinir los objetivos y roles sociales apropiados, y sólo después proponer modelos educativos en consonancia. En el primer caso, las diferencias sociales seguramente aumentarán, mientras que en el segundo caso, la intención sería disminuirlas.

3. Variable política

Cualquier intento por modificar el papel actual de la educación a través de una nueva estrategia de planeación educativa que aumente el estatus de la educación no formal, tendrá seguramente implicaciones políticas. Es bien sabido que la modernización no se puede alcanzar sin crear una serie de nuevas instituciones que regulen la vida social, económica, política y cultural. Mientras más complejo sea el grado de modernización, más complejas tendrán que ser las instituciones. Cada una de estas instituciones está a cargo de funciones específicas en las áreas de producción, servicios, cultura, etc., y tiende a establecer un monopolio de las funciones que ejecuta, lo cual le proporciona credibilidad oficial y poder. Este es el caso del sistema de educación formal, al cual se le ha dado el “monopolio” del saber (*cfr.* Illich, 1971). Por eso, el solo hecho de sugerir la creación de alternativas educativas sólidas, y válidas, amenaza a la institución oficial.

Además, es probable que cualquier intento por modificar la estructura educativa que legitime el acceso al mundo productivo y de consumo, de acuerdo a ciertas reglas meritocráticas, y de oferta y demanda, provocará la oposición de

grupos privilegiados. Es claro que, si se establecen y refuerzan nuevas reglas para la movilidad social, y se aplican políticas más elásticas para la obtención de las habilidades y conocimientos certificados, los mecanismos de legitimación que reproducen el *statu quo* en favor de unos pocos, pueden ser sin duda desvirtuados .

La oposición política puede aumentar si, además de modificaciones al papel de los modelos educativos, se agregan cambios en el contenido y la orientación de la educación, ya que el sistema educativo es básicamente una institución conservadora cuya función es formar al individuo para que éste tenga cabida en un cierto tipo de sociedad, por lo que se espera que las premisas básicas de esa sociedad no deban ser cuestionadas. La educación no formal, por otra parte, puede ser usada con propósitos más amplios que aquellos dirigidos solamente a la instrucción y entrenamiento para obtener habilidades específicas en un corto periodo de tiempo. Debido a su flexibilidad, el modelo de educación no formal puede ser usado fácilmente para el cuestionamiento de supuestos básicos sobre el significado de la educación, su propósito y su práctica.

Cualquier intento por reconsiderar la relación existente entre educación y sociedad tiene un impacto político, no en el sentido limitado del activismo político que esto pudiera generar, sino en términos de posibilitar el cuestionamiento del principio sobre el cual opera el *statu quo* de una sociedad dada.

4. Variable psicológica

4.1. Educación de “primera” y de “segunda clase”

Con frecuencia existen discrepancias entre las distintas percepciones que tiene la gente sobre las mismas realidades objetivas. Aún más, las percepciones sobre los hechos son por lo general más fuertes que los hechos mismos, ya que son las que influyen en nuestro comportamiento. Esto ayuda a explicar por qué los intentos por promover la educación no formal pueden fallar, a pesar de los beneficios “objetivos” prometidos por el modelo. Si en la percepción de la gente, sólo la educación formal es “real”, y es la que proporciona los beneficios “reales”, entonces es posible que continúen exigiendo ese tipo de servicio, por más subjetiva que sea su percepción.

De esta manera, el desarrollo de la educación no formal simultáneamente con el de la educación formal, puede plantear las siguientes reflexiones:

- La educación no formal puede ser percibida como de “segunda clase”, pues carece de las características simbólicas del sistema formal, tales como: edificios escolares, numerosos maestros, organización compleja, y porque probablemente se ofrece como un último recurso para la gente pobre y de áreas rurales, ya que es ordinariamente imposible extender el modelo formal a esta población. Este juicio sobre la calidad de la educación no formal, sin embargo, ignora la importancia del contenido educativo en la relación que tiene con la satisfacción de necesidades. Mucho se ha dicho sobre la irrelevancia del *curriculum* general del sistema formal, para las características y necesidades de las áreas rurales.

- La educación formal conlleva una imagen social como símbolo de progreso, movilidad social y esperanza de una vida mejor, utilizando como modelo los promedios de vida de aquellos que están en mejor posición en la sociedad. Es posible que expandir el modelo educativo no formal, no cambiará la tendencia general en los países en vías de desarrollo en el sentido de que la gente continuará buscando la educación formal, sin importar su beneficio real, a no ser que se modifique el significado social otorgado tanto a la educación formal como a la no formal (*cf.* Foster, 1965: 142-166).

Los significados sociales se reflejan en el tipo de recompensa que se espera al elegir alguno de los modelos educativos. En el caso de la educación formal, se cree que la recompensa es el prestigio social y el ingreso. Se espera mayor ingreso porque se supone que la educación formal enseña y entrena para los quehaceres requeridos por el sector moderno en el cual están concentrados los recursos económicos nacionales. Se espera, además, más prestigio social, porque al participar en el sector moderno, la gente demuestra su capacidad para desempeñar funciones consideradas de prestigio durante la época colonial, o aquellas que se estiman relevantes dentro de las sociedades industriales y que son difundidas de varias maneras en los países del Tercer Mundo. Estas funciones son promovidas por medio del control de inversiones selectivas, y de la propaganda y difusión masiva de los beneficios del estilo de vida del país desarrollado que más influencia tiene en cada país o región subdesarrollada.

La accesibilidad de estas recompensas sociales se demuestra y confirma por la forma de vida de algunos nacionales, la cual es similar al género de vida de las personas en naciones desarrolladas. Estas personas sirven como ejemplo para muchos de lo que es posible obtener si se observan las nuevas reglas de comportamiento social.

Así, parece evidente que una política nacional de expansión masiva del modelo de educación no formal debe tratar de sobreponerse a las barreras psicológicas, redefiniendo recompensas sociales y las reglas de juego para obtenerlas, en términos de los modelos educativos.

4.2. El síndrome de “soy muy grande para aprender”

Un tipo diferente de barrera psicológica a ser considerada, es la percepción de la relación entre la edad del estudiante y el modelo educativo. Por ejemplo, se considera extraordinario que una persona de cincuenta años termine la educación superior, o que niños de siete a once años sean educados sin asistir a una escuela formal. La expansión del sistema de educación formal nos ha llevado a creer que solamente dentro de la escuela es posible aprender, y que esto solamente puede lograrse a cierta edad. Por otra parte, la práctica de la educación no formal ha sido dirigida básicamente a los jóvenes y a los adultos por igual, usando contenidos educativos diferentes de aquellos enseñados dentro del sistema formal.

Esta situación ha creado la base para una “división social en la educación” por medio de la cual, de acuerdo a la edad de la gente, se determina el contenido y el lugar de aprendizaje. En este sentido, es importante vencer los problemas de percepción relacionados con la edad, cuando se realice una coordinación de los modelos no formales y formales.

Difícilmente se podrá lograr esta coordinación si el sistema de educación formal continúa impidiendo a sus candidatos el contacto y la interacción con las actividades sociales y económicas de la nación. En este sentido, el extendido problema de la “deserción” en los países en vías de desarrollo, tiene implicaciones mucho más profundas que la interpretación simple de la “ineficiencia interna” del sistema educativo. La lección probablemente aprendida por un niño o un adolescente de áreas rurales que abandona la escuela para ayudar en la parcela familiar y realizar así un trabajo remunerativo, es que ser educado y ser productivo son elementos incompatibles, y que ser educado es una prerrogativa exclusiva de aquellos que no necesitan trabajar para sobrevivir día a día.

Por otro lado, cuando se propone un proyecto de educación no formal a un grupo de adultos para enseñarles cualquier habilidad práctica, se afirma la idea de que la educación general y sistemática no es posible más allá de cierta edad.

La mistificación del conocimiento como algo exclusivamente ligado a las escuelas, la complejidad de los campos de especialización y su consiguiente lenguaje particular, y la devaluación del trabajo manual frente al trabajo intelectual, deben ser evitadas en los países en vías de desarrollo.

La idea de que no hay razón para aprender una vez que se alcanza cierta edad puede ser conveniente para el propósito de control social, pero es inaceptable en términos de crecimiento individual y social. Por otra parte, el separar la práctica de la educación formal de los problemas cotidianos de la nación puede también servir al propósito de control social y selección de roles, pero es absurda

en términos de psicología humana, necesidades económicas, y una apreciación justa del trabajo manual.

La adquisición de conocimientos debe ser liberada de modelos educativos específicos y de criterios de edad, para así poder convertirla en una opción factible para la gente de los países en vías de desarrollo.⁶ Para que esto sea posible es necesario, en primer término, modificar las percepciones sobre qué es lo que se debe aprender, y cuándo y cómo tiene que llevarse a cabo ese aprendizaje; y en segundo lugar, analizar la forma en que ciertas instituciones y mecanismos sociales influyen en el concepto de lo que vale la pena ser estudiado.

Ignorar todo esto al tratar de diseñar una estrategia que incluya la educación formal y la no formal, seguramente conducirá a un vano intento más en la solución de los problemas educativos en los países en vías de desarrollo.

5. Variable cultural

Entre los diversos conceptos usados en el lenguaje del “desarrollo”, hay dos palabras que casi son intercambiables: educación y cultura. Aunque un detallado análisis podría demostrar que estos conceptos tienen diferentes significados, es por desgracia ampliamente aceptado que no hay cultura sin educación, como lo define el monopolio del sistema escolar formal. El verdadero problema no es, sin embargo, el de semántica en sí, sino el de las implicaciones e impactos para los países en vías de desarrollo, cuando son puestos en práctica modelos educativos no apropiados a las características culturales específicas de cada país.

5.1. *Cambio social: modernización contra tradicionalismo*

El modelo de desarrollo orientado a la modernización del sector económico en los países en vías de desarrollo da por sentado, como factor básico, la necesidad de la gente de modificar sus actitudes y comportamientos en relación con lo que hay que producir. Estas modificaciones implican la imitación de ciertos patrones de vida que tienen que ser alcanzados a través de nuevos patrones de consumo. Así, esta modificación de comportamiento y de actitud en relación con los hábitos de consumo es visto por muchos, como el verdadero proceso hacia el cambio social.

La transición de la sociedad tradicional a una sociedad moderna es básicamente un proceso de imitación de las formas de vida de los países industrializa-

dos. Este proceso generalmente significa de hecho un rechazo a los valores tradicionales del país, y también reduce la posibilidad de realizar los cambios sociales necesarios, de acuerdo con las características nacionales.

Este cambio de mentalidad orientada hacia una sociedad moderna es apoyado oficialmente de diversas formas:

- por el sistema escolar tanto en su contenido formal como en su “*currículum oculto*”;**
- por la propaganda masiva de los medios;**
- por la retroalimentación cotidiana recibida del sector de la educación informal. La experiencia diaria nos enseña cuáles son aquellos roles y comportamientos que dan resultado y proporcionan recompensas sociales, según han sido definidas por el sistema social mismo.**

De estas tres fuentes que promueven el cambio social, la escuela tiene una característica muy especial. Esto es, el control sobre aquellos que reciben el mensaje modernizador. La escuela tiene la ventaja de tener un auditorio cautivo y una gran cantidad de tiempo para influenciar a su público. La escuela define objetivos y comportamientos esperados, evalúa esos comportamientos y, finalmente, castiga y premia de acuerdo con el comportamiento individual. El efecto del rol de la escuela debe ser tomado en cuenta si se quiere modificar los objetivos y características del cambio social en los países en vías de desarrollo.

Cualquier intento de parte de estos países por construir una sociedad basada en los valores y cultura tradicionales estaría muy probablemente en contradicción con la forma en que el sistema de educación formal ha sido desarrollado. La escuela, por ejemplo, promueve valores tales como competitividad, individualismo, pragmatismo, etc., los cuales reflejan la idiosincrasia en los países industrializados, mientras que los valores que reflejan la cultura de mucha gente en los países en vías de desarrollo son aquellos que impulsan el trabajo común, la cooperación y, en general, una actitud más indulgente hacia el cambio. En este sentido, el proceso de modernización bien puede ser algo totalmente extraño a las culturas tradicionales, y la “educación”, un proceso por medio del cual se destruye la cultura nativa, y una nueva es impuesta desde el exterior.

Esta situación es también aplicable a muchos proyectos de educación no formal, cuyo objetivo es capacitar a grupos de campesinos para convertirlos en pequeños empresarios, al enseñarles habilidades gerenciales y financieras, cuando estas actividades pueden no reflejar su motivación y objetivos reales.

Por lo tanto, el establecimiento de una estrategia educativa que incluya educación formal y no formal debe estar basado en la comprensión tanto de los valores culturales que deberán ser reforzados, como de esas nuevas actitudes, valores y conocimientos que deben ser promovidos para lograr el cambio social deseado.

6. La ciudad moderna, la ciencia y la tecnología

Probablemente no haya mejores indicadores para definir el punto en el *continuum* tradicionalismo-modernización en el que se encuentra un país, o una región dentro de él, que el del grado de desarrollo de la infraestructura urbana y el del uso de la ciencia y la tecnología. El grado de modernización urbana se define entre otras cosas, por el volumen y cantidad utilizada de acero, cemento y electricidad; la complejidad administrativa e institucional, y el perfil de las habilidades personales requeridas por el mercado de trabajo. El desarrollo de la investigación científica indica el grado de racionalidad con que una nación encara los fenómenos naturales en busca de una total explicación y control de ellos. El desarrollo de la tecnología, como ciencia aplicada, indica el grado y forma en que la naturaleza es controlada y transformada, y cómo esto se refleja en la calidad de la vida.

El avance de estos indicadores está claramente relacionado con el grado de desarrollo del modelo educativo que supuestamente produce la cantidad de conocimientos y habilidades necesarias para sostener dicho avance. Esto, obviamente, tiene un impacto en la cultura tradicional.

Hay, sin embargo, dos consideraciones a este respecto. Por un lado, es un hecho usual en los países en vías de desarrollo, que el proceso de modernización se base en conocimientos científicos y tecnológicos traídos del exterior del país. Este factor produce una situación de dependencia hacia los países desarrollados, ya que son éstos los que deciden qué conocimientos y qué tecnologías pueden ser compartidos o vendidos a los países en vías de desarrollo. La consecuente falta de control sobre elementos tan importantes en el proceso de modernización ha puesto a los países en vías de desarrollo en una posición muy débil y vulnerable. Este tipo de dependencia alcanza su máximo extremo cuando un país utiliza adelantos científicos y tecnológicos, sin que estas disciplinas estén incluidas en su sistema de educación formal. Por otro lado, la fórmula “ciudad moderna, ciencia y tecnología” es parte de un *continuum* en el cual existen diferentes grados de desarrollo. Esto significa que hay posibilidad de establecer prioridades y, por consiguiente, decidir cuáles áreas merecen investigación, cuáles tecnologías son apropiadas a las necesidades totales del país, y qué políticas tienen que ser instituidas para evitar la polarización entre las ciudades y las áreas rurales.

Nuevamente, la forma en que se traten estos temas determinará el papel que jueguen los modelos educativos en su tarea de impulsar un cambio social basado en la cultura nacional y encaminado a cumplir con los objetivos nacionales.

Un diagnóstico acertado acerca de los problemas educativos enfrentados por los países en vías de desarrollo, tiene que anteceder a la elaboración de la agenda de planeación educativa. Igualmente importante es la tarea de redefinir el significado y contenido de las necesidades educativas que tienen que ser satisfechas. Cualquiera que sea el resultado de este análisis, es muy probable que la educación formal continuará jugando un papel importante en la nueva estrategia, mientras que la educación no formal tendrá un lugar crecientemente relevante.

Existen, sin embargo, una serie de consideraciones que hay que tomar en cuenta al relacionar la educación formal y la no formal en planes de desarrollo. Son de dos tipos: aquellas que conciernen a la logística y aquellas que conciernen al significado e impacto social, estas últimas enfocadas en el capítulo que termina. La idea central de este análisis es que cualquier rol que se otorgue a las dos modalidades educativas en una nueva estrategia de planeación, debe derivar de consideraciones serias en relación con el modelo social deseado.

No sería de utilidad alguna idear modelos operacionales que vinculen y coordinen la educación formal y la no formal, sin antes conocer los factores que en el amplio contexto social puede perjudicar ese esfuerzo, y sin tener claridad sobre las metas finales que deben ser alcanzadas.

El siguiente capítulo presentará algunos ejemplos de cómo relacionar los modelos de educación formal y no formal a nivel nacional. La justificación y los supuestos serán analizados para demostrar las implicaciones subyacentes en estos intentos.

NOTAS

- 1) Tal es el caso del enfoque “fuerza de trabajo”, que impulsó el desarrollo de los niveles medio y superior del sistema educativo, a efecto de preparar los agentes de la modernización del Tercer Mundo.
- 2) Este es al menos uno de los supuestos implícitos en el enfoque “fuerza de trabajo”, en el cual, después de definidos los sectores de la economía que se desea promover y el perfil de habilidades que para ellos se requieren, los planificadores de la educación establecen áreas educativas conforme a dichos criterios.
- 3) Ver, por ejemplo, Gintis, 1971: 266-279.
- 4) Para una justificación de la educación vocacional en áreas rurales, véase: Balogh, 1966: 160-167.
- 5) Para una buena muestra de estudios de caso, ver: Ahmed y Coombs, 1975. Ver también, Paulston, 1972.
- 6) Para criterios generales en este sentido, ver: Platt, 1974: 150-170.

BIBLIOGRAFIA

- AHMED, Manzoor and Philip H. Coombs. *Education for Rural Development*. Praeger Publishers, New York, 1975.
- BALOGH, Thomas. "Contributions of Vocational Education to Economic Growth". In: Hanson, John W. and Cole S. Brembeck (Eds.). *Education and the Development of Nations*. Holt Rinehart and Winston, New York, 1966.
- CARNOY, Martin. *Education as a Cultural Imperialism*. David McKay Company, Inc., New York, 1974.
- DORE, Ronald. *The Diploma Disease*. University of California Press, Berkeley, 1976.
- FOSTER, Philip J. *Education and Social Change in Ghana*. The University of Chicago Press, Chicago, 1965a.
- _____. "The Vocational Schools Fallacy in Development Planning". In: Anderson, C. A. and M. J. Bowman (Eds.). *Education and Economic Development*. Aldine Publishing Company, Chicago, 1965b.
- GINTIS, Herbert. "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity". In: *American Economic Review*, Vol. LXI, No. 2, May 1971.
- ILLICH, Ivan. *Deschooling Society*. Harper and Row, New York, 1971.
- PAULSTON, Rolland. *Non Formal Education: An Annotated Bibliography*. Praeger Publishers, New York, 1972.
- PLATT, William J. "Vector Planning for the Development of Education". In: Ward, F. Champion (Ed.). *Education and Development Reconsidered*. Praeger Publishers, New York, 1974.
- WEILER, Hans N. "Towards a Political Economy of Educational Planning". In: *Prospects*, Vol. VIII, No. 3, 1978.

5. EXPERIENCIAS NACIONALES QUE RELACIONAN LA EDUCACION FORMAL CON LA NO FORMAL

I. INTRODUCCION

Varios países del Tercer Mundo han hecho en el pasado intentos significativos por combinar la educación formal con la no formal, como parte de su planeación del desarrollo. Este capítulo revisa sintéticamente los planteamientos formulados en este sentido por cuatro países: Cuba, Tanzania, Indonesia y Tailandia. En él se describen las características y variables más importantes, así como las presunciones generales subyacentes a estos planteamientos. Como se mencionó antes, un plan global educativo debe tener en cuenta, en una primera etapa, los principios generales referentes al significado y propósito de la vida en sociedad, el tipo de relaciones que debe existir entre los miembros de la comunidad, y los mecanismos estructurales e institucionales necesarios para regular dichas relaciones. Por lo tanto, nuestro análisis trata de las correlaciones y principios básicos sobre los cuales han sido realizados estos intentos, más que de su desarrollo programático.

La presentación de estos cuatro casos tiene como objetivo demostrar que tan seriamente algunos países han intentado relacionar la educación formal con la no formal, en planes nacionales. La intención no es realmente presentar una

comparación como tal, aunque se hacen algunos comentarios generales al respecto al final del capítulo. Cada caso se sostiene sobre su propio mérito. Juntos representan algunas de las innovaciones más significativas en estrategia educativa, en las tres regiones del Tercer Mundo: Latinoamérica, Africa y Asia.

La presentación de cada caso se inicia con una breve introducción histórica y una descripción general del modelo y su razonamiento. Continúa con una discusión acerca de su correlación con la ideología nacional, con la práctica y concepto del trabajo, y finalmente, con la economía.

II. CUBA

En 1959, Cuba empezó a realizar cambios económicos, políticos y sociales sustanciales en los cuales la educación habría de tener un papel clave. La Campaña de Alfabetización Nacional, la cual movilizó a miles de gentes y tuvo lugar muy al principio del régimen revolucionario, refleja la importancia dada a la educación por el Gobierno cubano.¹

Como prioridad inicial, el nuevo régimen se dedicó a tratar de resolver un cúmulo de problemas sociales en las áreas de atención médica, habitación, distribución de la tierra, salud, etc., porque a pesar de que Cuba tenía “un nivel considerable de homogeneidad cultural y un ingreso per cápita más alto que otros en Latinoamérica, exhibía desigualdades sociales marcadas y, en particular, una gran brecha entre la clase media urbana, las clases altas y el campesino rural” (Simkins, 1977: 49). A continuación enunciamos los principales objetivos del régimen revolucionario, los cuales han servido como marco de referencia para las estrategias educativas específicas establecidas:

- 1.- Expandir y utilizar al máximo la capacidad productiva de la sociedad [...]
- 2.- Eliminar la dependencia económica, política y cultural de los Estados Unidos; alcanzar la soberanía nacional dentro del marco de la cooperación y beneficio económico mutuo entre los países socialistas.
- 3.- Cambiar la rígida estructura de clases de la Cuba capitalista; eliminar el sexismo y el racismo; terminar con la dominación económica, cultural y política de la ciudad sobre el campo.
- 4.- Transformar el trabajo en una habilidad desafiante y creativa para el nuevo hombre socialista, motivado por una conciencia social y un deseo de auto-expresión. Ya el trabajo no será una necesidad dolorosa caracterizada por la enajenación, el miedo al hambre, o el llamado de la utilidad lucrativa (Bowles, 1971: 474).

En las últimas décadas, fueron desarrolladas varias actividades educativas enfocadas al logro de estos objetivos. Muchas incluidas en el área que se ha llamado educación no formal (*cfr.* Leiner, 1975: 66-71). Nuestra intención, sin em-

bargo, es revisar una estrategia educativa específica que fue diseñada para combinar el modelo tradicional de la educación formal con actividades usualmente consideradas como propias de proyectos de educación no formal. Este modelo tiene la característica especial de ser considerado como una estrategia de dimensión nacional, y consta de dos etapas: la primera es conocida como “escuelas al campo”, y la segunda, “escuelas en el campo”.

1. Las escuelas y el campo

La primera etapa de “escuelas al campo” fue iniciada como un programa experimental en la primavera de 1966, y en el mismo año se convirtió en una política oficial a ser puesta en práctica en el nivel de estudios secundarios. Durante el año académico de 1966-1967, 140 000 estudiantes ingresaron al proyecto. El siguiente año, el número aumentó a 160 000 (Leiner, 1975: 73). El programa consistía en enviar a estudiantes del 7o. al 10o. grado al campo, por un periodo de 45 días de cada año. Durante ese tiempo, los estudiantes tenían que combinar el trabajo de la escuela con actividades productivas. El modelo requería “un mínimo de trabajo de tarea de la escuela y un máximo de trabajo en granjas del Estado, con campesinos dueños de tierra y con el ejército, en la producción de productos tales como caña de azúcar, café, tabaco, cítricos, verduras y otros” (Paulston, 1973: 247).

La justificación de esta reforma se encuentra en el plano ideológico; es decir, en la creación del “nuevo hombre socialista”. Más específicamente, estos esfuerzos “estaban encaminados a eliminar las diferencias entre la ciudad y el campo, estableciendo fuertes lazos entre la escuela y la vida diaria, y educando a la nueva generación en y para el trabajo” (Carnoy y Werthein, 1977: 578). El modelo educativo requería una estrecha interacción entre el maestro y el estudiante, ya que compartían quehaceres comunes y vivían en los mismos dormitorios. También enfatizaba el valor de trabajar al lado de agricultores rurales y campesinos. Claramente se intentaba cerrar la brecha entre el trabajo intelectual y el manual, la cual había caracterizado al rol urbano-rural y había promovido fuertemente la división de las clases sociales.

En términos de estilo pedagógico, “los estudiantes fueron instruidos en la mecánica de la organización y el autogobierno basado en cooperación de grupo y trabajo, a través de lo cual se desarrollaba, se entendía, la acción colectiva” (Carnoy y Werthein, 1977: 578). En términos de contenido educativo, la intención fue la de familiarizar al estudiante con los problemas de la industria y la labranza. En adición, se tenían que resolver necesidades económicas específicas de la sociedad cubana, particularmente en el área de trabajo. Por ejemplo, en el año de 1972-73,

aproximadamente 200 000 estudiantes trabajaron en 160 000 hectáreas de tierra, lo cual significó aproximadamente 20 millones de horas de trabajo de campo. Sembraron 19 000 hectáreas y cosecharon 2.5 millones de quintales de verduras y frutos pequeños, así como 800 millones de libras de caña de azúcar (Carnoy y Werthein, 1977: 578).

Sin embargo, el programa educativo se enfrentó a varias deficiencias internas las cuales, aunadas a la necesidad de ciertos ajustes en la política económica nacional, hicieron clara la necesidad de radicalizarlo. La evaluación crítica del modelo reveló problemas como: la baja productividad de los estudiantes, los cuales no estaban acostumbrados al trabajo manual, falta de claridad en cuanto a metas y liderazgo, el sentimiento de que aquellos que aspiraban a una educación de nivel superior estaban perdiendo el tiempo, el sentimiento de superioridad de mucha gente urbana en relación con la gente del campo, etc. (cfr. Paulston, 1973: 249-250). Además, se descubrió que realmente los estudiantes estaban perdiendo 45 días de escuela, ya que pasaban más tiempo trabajando que estudiando; y segundo, que las escuelas eran manejadas en la forma tradicional durante el resto del año, en términos de forma de operación y costos (Carnoy y Werthein, 1977: 579).

Así, en 1971 apareció el nuevo modelo llamado “escuelas en el campo”. Esta sería una fórmula integrada de estudio y trabajo durante todo el año, más que una experiencia limitada a 45 días. La población del programa se mantuvo sin cambios, o sea, estudiantes de secundaria (del 7o al 10o grado). Las intenciones ideológicas y pedagógicas eran también las mismas. El nuevo énfasis, sin embargo, fue, por una parte, reforzar la idea de compatibilidad entre estudio sistemático y trabajo diario y, por la otra, integrar este nivel educativo a las políticas económicas nacionales.

La relación de este programa con las políticas económicas se refleja en los siguientes criterios:

- El proyecto tenía que ser auto-suficiente: la actividad productiva ejecutada como parte de un solo programa tenía que cubrir la inversión inicial y los costos recurrentes de la escuela. Esto permitiría la reproducción del modelo tantas veces como fuere necesario, sin ser una carga fiscal.

- El programa educativo tendría su lugar en el plan nacional agrícola en lo referente a la producción de cítricos, café y vegetales.

- El modelo intentaba entrenar a estudiantes urbanos como futuros trabajadores agrícolas (Carnoy y Werthein, 1977: 579-580).

2. Principales correlaciones en el modelo cubano

2.1. *Educación e ideología*

No es nueva la idea de que una actividad educativa sistemática tiene un impacto sobre la manera en que se percibe la vida en general. Este tema ha sido analizado por los críticos de la escuela formal, esencialmente desde la perspectiva de los efectos del “*curriculum oculto*” y el papel de éste en la conformación de los comportamientos y actitudes de los estudiantes.

En el caso cubano, sin embargo, es interesante ver la forma clara y explícita en que se maneja el factor ideológico. Los objetivos educativos son abiertamente definidos en términos de la ideología requerida para el logro de las metas sociales globales. La creación del “nuevo hombre socialista, motivado por la conciencia social y el deseo de auto-expresión”, es una resultante del esfuerzo consciente, y no el fruto de manipulaciones pedagógicas encubiertas. En forma similar, el papel instrumental de la educación en el proceso de construir una nueva sociedad es abiertamente aceptado. La educación es francamente usada por la ideología:

A través de toda la historia de la sociedad humana, la educación ha sido un producto de las clases sociales que han dominado en cada etapa. El contenido y la orientación de la educación son, por ende, determinadas por las clases sociales que estén en el poder.

En Cuba, los que están en el poder son los trabajadores, los campesinos, los intelectuales progresistas y la clase media de la población, los cuales están construyendo una sociedad democrática en la cual los privilegios de grupos y de clases están desapareciendo, y la propiedad privada de los medios básicos de producción está siendo eliminada. Si alguien quiere saber las metas de nuestra educación, deberían de estudiar los intereses de los trabajadores, los campesinos, los intelectuales y el estrato medio de la población y así encontrarán sus respuestas. Son éstas las que determinan el propósito, los objetivos, la orientación, el contenido y los métodos de educación de nuestro país (Seers, 1964: 348).

En los años pre-revolucionarios, el sistema educativo estaba enfocado a habilitar a los estudiantes para enfrentar al mundo en una forma individualista y competitiva. A la inversa, el nuevo enfoque educativo promueve la necesidad del esfuerzo común para alcanzar las metas sociales. Esto se refleja en el papel de los estudiantes en el proceso de la educación:

Poco después del triunfo de la Revolución, se alentaba a los estudiantes a que estudiaran en grupo; o sea, a perseguir el estudio colectivo, más que el individual. El proceso de ampliar los conocimientos y las capacidades era visto como un esfuerzo de grupo, y los elementos de competencia en el aula debían ser minimizados. Aunque recientemente la importancia del estudio individual ha sido nuevamente enfatizada, el espíritu colectivo se mantiene en el programa (Bowles, 1971: 489).

2.2. Educación y trabajo

La relación entre la educación y el trabajo es un factor esencial en el modelo cubano. Dificilmente puede entenderse un elemento sin el otro:

La escolaridad es, simultáneamente, un complemento y un estímulo para los cambios que se están dando directamente en la esfera de la producción. La meta es cambiar las relaciones sociales de producción para hacer que el proceso de trabajo en sí sea intrínsecamente satisfactorio, ya sea a través del placer creativo de participar en él, o de la satisfacción social de realizar una tarea necesaria (Bowles, 1971: 496).

La relación trabajo-educación pretende modificar dos elementos simultáneamente: la actitud que cada individuo tiene hacia el trabajo y los beneficios que genera, y el papel desempeñado por el trabajo en las relaciones sociales de producción. Así, los estudiantes “deben ser conducidos a tener un alto sentido del deber hacia el trabajo; o sea, debe enseñárseles la necesidad del trabajo”. Además de esto, “debe enseñárseles el valor del trabajo emulativo y la diferencia entre capitalismo y socialismo, basada en la diferencia entre la competencia para la ganancia personal y la emulación en el incremento de la producción en beneficio de la comunidad” (Seers, 1964: 350).

Una adecuada relación entre educación y trabajo es importante para lograr las metas de la educación socialista:

Aquí vemos dos propósitos básicos de la educación socialista: la relación entre educación y trabajo productivo como medio para el desarrollo del hombre en todos aspectos. Educando en el trabajo productivo, familiarizando a los estudiantes con los detalles de la producción a través de la experiencia práctica, permitiéndoles aprender sus leyes y la organización de sus procesos; esto es, educándolos en los procesos; es decir, educándolos en la verdadera raíz de todo progreso cultural, técnico y científico, y dándoles un entrenamiento ideológico y moral, conducente a una educación completa (Seers, 1964: 351).

Además, dicha relación tiene valor pedagógico, ya que “ha sido demostrado que, cuando la teoría se relaciona con la práctica, la instrucción es más efectiva” (Seers, 1964: 351).

2.3. Educación y economía

La relación entre la educación y la economía es evidente en el modelo cubano. El factor económico juega un papel clave dentro del modelo educativo mismo, y le es dada a la educación una función clave en los planes de desarrollo nacional.

Dada la escasez de recursos necesarios para la realización de un gran número de objetivos sociales y económicos, el programa de “escuelas en el campo”

requiere ser autosuficiente y productivo al mismo tiempo. Por otra parte, “la contribución de la educación a las fuerzas de la producción toma dos formas esenciales: primero, el desarrollo de los trabajadores con aquellas habilidades técnicas y científicas necesarias para una producción eficiente; y segundo, la inculcación de valores, expectativas, creencias, y formas de comportamiento requeridas para el desempeño adecuado del papel del trabajador adulto” (Bowles, 1971: 477).

Algunas de las políticas aplicadas por Cuba referentes a la relación entre educación, capacitación y empleo están bien enunciadas en estos párrafos:

- Cuba, como país socialista, tiene una economía planeada por el Estado, la cual hace posible la aplicación de una política de correspondencia entre educación, capacitación y empleo. Por esta razón, desde los primeros años del Gobierno Revolucionario, el cambio de la estructura socioeconómica hizo posible encarar la necesidad de empleo total de la población como un principio esencial de planeación socialista.
- Consecuentemente, la planeación educativa forma parte de la planeación total de la economía del país. Así, el Estado, al planear su desarrollo a corto y mediano plazo, encarga al Sistema Nacional de Educación el entrenamiento de las nuevas generaciones, de acuerdo con las necesidades de formación del nuevo tipo de hombre requerido por la nueva sociedad. El Estado también estipula la necesidad de una fuerza de trabajo calificada para el desarrollo económico del país, en las diferentes ramas de la producción y los servicios sociales. El principio de combinar la educación, el estudio y el trabajo socialmente útil y productivo, es aplicado a lo largo del Sistema Nacional de Educación, con un doble objetivo: la formación de los estudiantes, unida a su contribución social (Cuba, 1979: 103-104).

III. TANZANIA

La independencia de Tanzania del dominio británico en 1961, no trajo consigo un cambio inmediato o sustancial en los propósitos de la educación. Sin embargo, sí se realizaron algunas modificaciones para eliminar tres fallas principales del sistema de educación colonial:

- Fueron abolidas las diferencias raciales y religiosas dentro del sistema de educación oficial. En el pasado habían existido virtualmente tres sistemas de educación divididos por criterios raciales, para africanos, asiáticos y europeos. “Aunque indudablemente separados, los sistemas estaban lejos de ser igualitarios. Solamente en gastos por alumno, los niños europeos eran los más favorecidos, los asiáticos un poco menos, y los africanos eran consignados a las escuelas más pobres y educados por los maestros peor pagados” (Gillette, 1977: 44).

- Mientras que la educación colonial había sido reservada para muy pocos, las instalaciones educativas fueron ahora incrementadas, principalmente en los niveles de secundaria y post-secundaria. En el periodo de 1961 a 1967, la

inscripción para educación primaria aumentó de 490 000 a 825 000 estudiantes. A nivel de secundaria, en el mismo periodo, el incremento fue de 11 832 a 25 000.

- La cultura de Tanzania, su historia y su lengua fueron introducidos en el *curriculum* escolar. Hasta entonces habían sido ignorados, otorgándole énfasis al idioma inglés y a la historia europea (*cf.* Nyerere, 1967: 4-5).

Estas modificaciones fueron obviamente importantes a la luz de las prácticas impuestas durante largo tiempo por el poder colonial. Sin embargo, no eran la clase de cambios necesarios para resolver los problemas que impedían el tipo de desarrollo nacional requerido por Tanzania. Julius Nyerere, Presidente de Tanzania, puntualizó algunas características del sistema educativo, contrarias a los objetivos nacionales:

Primero, el punto central de la educación que ahora proporcionamos es que es básicamente una educación elitista diseñada para satisfacer los intereses y las necesidades de una muy pequeña proporción de aquellos que ingresan al sistema escolar [...]

Igualmente importante es el segundo punto, el hecho de que la educación de Tanzania conduce al divorcio de sus participantes de la sociedad para la cual se supone están siendo educados [...]

La escuela es un lugar al que asisten los niños y tanto ellos como sus padres esperan que ella haga innecesario que los niños se conviertan en campesinos y continúen viviendo en aldeas [...]

El tercer punto es que nuestro sistema actual promueve entre los alumnos la idea de que todos los conocimientos que valen la pena se adquieren a través de los libros o de la 'gente educada'; o sea, aquellos que han cursado una educación formal [...]

Finalmente, y en ciertos sentidos esto es lo más importante, nuestra joven y pobre nación está sacando del trabajo productivo a algunos de sus más fuertes y sanos jóvenes, sean hombres o mujeres. No sólo dejan ellos de contribuir al crecimiento de la economía, que es tan urgente para nuestra nación, sino que consumen lo que produce gente con frecuencia más vieja y más débil [...] (Nyerere, 1967: 4-5).

Estas consideraciones hicieron necesaria una revaloración del papel y los objetivos de la educación, principalmente a la luz del modelo de desarrollo propuesto en 1967 por TANU (Unión Nacional Africana de Tanganyika), el partido político en el poder, en lo que se llamó la "Declaración de Arusha" (TANU, 1967). La nueva filosofía y estrategia educativa fueron propuestas por el Presidente Nyerere en el documento político llamado "Educación para la Autosuficiencia".

1. Objetivos educativos

Julius Nyerere aseveró que “sólo cuando tengamos una idea clara de la sociedad que queremos construir podremos diseñar un servicio educativo que sirva a nuestras metas” (1967: 5).

La meta de Tanzania era la de convertirse en una sociedad socialista basada en tres principios: “Igualdad y respeto a la dignidad humana; compartir los recursos que son producidos por nuestros esfuerzos; trabajar con todos y ser explotados por ninguno” (Nyerere, 1967: 5-6). Para hacer posible este nuevo proyecto nacional, las características socioeconómicas y culturales del país tenían que ser tomadas en cuenta. En razón de que Tanzania era básicamente una sociedad rural cuyos principales recursos eran tierra y gente, “es por eso que las aldeas deben ser transformadas en lugares donde la gente lleve una vida mejor; es en las áreas rurales en donde la gente debe poder encontrar su bienestar material y sus satisfacciones” (Nyerere, 1967: 7).

Los objetivos del sistema educativo tenían que estar de acuerdo con los objetivos sociales, ya que la educación jugaría un papel importante en:

- Difundir aquellos valores sociales que promueven “el trabajo grupal y no el progreso individual; debe enfatizar conceptos de igualdad, y la responsabilidad de dar el servicio relacionado con toda habilidad especial, ya sea carpintería, cría de animales o logros académicos”.

- Preparar gente para el tipo de trabajo que probablemente realizarán de acuerdo con las características de Tanzania como una sociedad rural. El estudiante tiene que poder “aprender los principios básicos de los conocimientos modernos en agricultura y después adaptarlos para resolver sus propios problemas”.

- Formar gente que sea libre, responsable y capaz de jugar un papel clave en los programas de desarrollo rural (Nyerere, 1967: 7-8).

2. Cambios en el sistema educativo

La redefinición de los propósitos educativos también implicó modificaciones en la estructura del sistema educativo. Se consideró necesario realizar cambios en tres áreas: edad de ingreso a la primaria, contenido del *curriculum* y organización de las escuelas.

Se consideró mejor que los niños que iban por primera vez a la escuela, fueran mayores de 5 ó 6 años. La razón para esto era doble: los niños de mayor

edad tienen más madurez para el aprendizaje, y para cuando terminen la escuela primaria, tendrían suficiente edad para ser incorporados a una vida productiva. Así, la educación primaria se concibió como “una educación completa en sí misma”, y no solamente un pre-requisito para la escuela secundaria. La intención de esta política era resolver dos problemas:

- Es imposible, en términos económicos, construir escuelas secundarias solamente para asimilar a aquellos que egresan de la primaria.
- El problema de los egresados de la educación primaria debido a la falta de espacio para ellos en el siguiente nivel, podría ser disminuido por el carácter completo en sí mismo de la escuela primaria.

La justificación para ofrecer los niveles de secundaria y educación superior fue que ciertos servicios necesarios a la comunidad necesitaban gente más preparada. Este era el caso de los maestros, extensionistas, médicos, ingenieros, etc. Por otra parte, el *curriculum* de la escuela primaria debía estar basado no en aquellos elementos que podrían ser importantes para los empleos que sólo unas pocas gentes conseguirían, sino más bien “debemos determinar el tipo de cosas que se enseñan en la escuela primaria por las cosas que un niño o niña deben saber; es decir, las habilidades que debe adquirir y los valores que debe admirar si él o ella, han de vivir felizmente y bien en una sociedad socialista y predominantemente rural [...]” (Nyerere, 1967: 16).

Finalmente, la reorganización de las escuelas tenía como objetivo incorporarlas a la vida económica y social. Así, se percibía a la escuela como una comunidad en que el precepto de autosuficiencia debía ser practicado. La comunidad de maestros, estudiantes y campesinos tenían que trabajar muy de cerca y, para sobrevivir, tenían que producir riqueza mediante la agricultura o por otros medios. Todas las escuelas, y especialmente la secundaria y otras formas de educación superior, “deben ser comunidades económicas, tanto como sociales y educativas. Cada escuela debe tener, como una parte integral, una granja o taller que proporcione la alimentación requerida por la comunidad, y que haga alguna contribución al ingreso nacional total” (Nyerere, 1967: 17).

3. La relación entre la educación formal y la no formal

Todos estos cambios en la política educativa produjeron una gran variedad de actividades educativas. Aunque la educación formal y no formal permanecieron como dos enfoques diferentes, formaron parte de la misma estrategia global. Una nueva filosofía y nuevas prácticas fueron introducidas al sistema formal, mientras que al mismo tiempo se iniciaron programas de educación masiva, dirigidos principalmente a la población joven y adulta.

La escuela primaria fue diseñada como un programa completo en sí mismo orientado al sector agrícola, aunque también funcionaba como requisito para ingresar a la secundaria. Lo mismo sucedía con el nivel de secundaria en relación con la educación superior. Los programas de educación masiva estuvieron dirigidos a toda aquella gente que nunca tuvo acceso a una educación formal o que no quería ir más allá del nivel de primaria. Estos programas fueron de diversos tipos (*cf.* Odia, 1974: 270-274). Entre ellos, vale la pena mencionar el programa de alfabetización para adultos, la campaña de salud y el programa para cooperativas.²

En un estudio ampliamente documentado sobre los cambios de estrategia educativa en Tanzania, Arthur L. Gillette subrayó algunas características importantes acerca de la relación entre los objetivos de la educación formal y la no formal:

- La educación formal, como modelo, tiene metas bien definidas; esto es importante dentro de la nueva estrategia, principalmente a la luz de la planeación global a mediano y largo plazo.
- Las metas de educación no formal “tienden a ser formuladas sectorialmente” y en el contexto de programas a corto y mediano plazo.
- Los cambios en las metas a mediano y largo plazo de la educación formal parecen estar claramente influenciadas por el espíritu del enfoque de la educación no formal (1977: 60).

Gillette también analizó esta relación en términos de sus puntos sobresalientes de divergencia y convergencia en relación con varios aspectos como, la cantidad y tipo de educación, recursos, financiamiento, organización e influencia extranjera (*cf.* 1977: Tabla IV, pp. 298-300).

El autor notó claras y hasta contradictorias divergencias en algunos casos entre la educación no formal, generalmente orientada a reforzar el UJAMAA, o modelo de comunidad rural, y la educación formal orientada a la capacitación para el desempeño de roles urbanos. A pesar de esto, “parece que la educación formal se ha desarrollado más hacia la educación no formal que a la inversa”. Esto se refleja en el papel para-escolar de algunos de los proyectos de educación no formal y en la influencia que la forma de pensar de la educación no formal ha tenido en términos de contenido, dirección y participación de la gente, sobre la educación formal (1977: 301).

A pesar de dicha tendencia, Gillette asegura que estas dos formas de educación no se han fusionado totalmente, lo que “bien puede reflejar ambigüedades más amplias y más profundas, y contradicciones en la sociedad de Tanzania y de su Revolución en marcha” (1977: 310).

4. Principales correlaciones de este modelo

4.1. Educación e ideología

El papel de la educación en la construcción de la sociedad socialista de Tanzania es considerada como esencial. Es explícito su uso como un instrumento para desarrollar auténticos valores nacionales y para transmitir habilidades y conocimientos apropiados a la realidad nacional. La mayor parte de la actividad educativa está encaminada a crear el modelo socialista UJAMAA, en esta sociedad casi totalmente rural.

Una característica sobresaliente de la ideología de Tanzania es que ésta no se deriva de una teoría social que predetermine las relaciones sociales y económicas óptimas, sino más bien se sustenta en el contexto histórico y cultural anterior a la dominación colonial. Sin embargo, la transmisión de los valores nacionales ya no se reafirma en la interacción espontánea e informal, como sucedía en la época precolonial. El sistema formal de educación, un modelo importado, cambió el concepto de la educación; como institución social establecida, este sistema tiene un significado especial para la gente. Ahí está la posibilidad de contradicción entre la ideología propuesta por UJAMAA y los valores asociados al modelo de educación formal, especialmente a nivel de secundaria y niveles superiores.

En términos de una política de planeación educativa, aún queda la pregunta de cómo combinar una sola estrategia y dos modelos educativos que en la práctica han producido diferentes expectativas y actitudes en la gente que se ha vinculado a ellos.

4.2. Educación y trabajo

Hay por lo menos cuatro consideraciones referentes a la relación educación-trabajo en el modelo de Tanzania:

- Está perfectamente clara la necesidad mencionada de dar el tipo de educación más cercana al tipo de trabajo que los estudiantes podrán encontrar o desempeñar.

- La educación y el trabajo tienen que ir de la mano, no sólo por el valor pedagógico de aprender y hacer, sino también para lograr la auto-suficiencia económica y el desarrollo de las actitudes socialistas.

- Desde la perspectiva psicológica, es necesario combatir la muy difundida idea entre los estudiantes internos en las escuelas, acerca de que su papel es solamente el de estudiar, y que todo trabajo manual debe ser hecho por otros.

- Hay una diferencia en la cantidad de educación recibida, de acuerdo con las futuras actividades del estudiante: la educación primaria y la vocacional, para el trabajo agrícola; mientras que la educación secundaria y la superior, para las profesiones modernas. Esta situación puede bien perpetuar las diferencias económicas y sociales basadas en el tipo y cantidad de exposición a la educación.

4.3. Educación y economía

Dos elementos principales parecen ser la esencia de la relación entre educación y economía:

- La aceptación de que Tanzania es básicamente un país rural ha influido en el perfil de la fuerza de trabajo y la actividad productiva; de ahí la gran importancia dada al desarrollo de conocimientos y habilidades que tienen relación con las actividades realizadas en el contexto rural.

- La práctica del principio de auto-suficiencia es en gran parte responsabilidad de cada comunidad en particular. Se desea que cada aldea tenga control sobre lo que se ha de aprender en las escuelas y lo que ha de producir la comunidad. Este proceso participativo en la definición de las necesidades locales está diseñado para determinar los requerimientos de la fuerza de trabajo (*cf.* Court y King, 1978).

IV. INDONESIA

Después de un largo periodo de 350 años de dependencia colonial de Holanda y una corta ocupación de tres años por parte de Japón durante la Segunda Guerra Mundial, finalmente Indonesia se independizó en 1945. El reconocimiento oficial de las Naciones Unidas llegó en 1949.

La educación durante la época colonial, no era muy diferente de la educación en otros países colonizados; o sea, la educación se reservaba para los colonizadores y para aquellos pocos nacionales requeridos para el servicio civil. Sin embargo, las características geográficas, religiosas y de otro tipo, permitieron mantener ciertas diferencias regionales en relación con la forma y propósito de la educación. Por ejemplo, algunos misioneros protestantes construyeron escuelas

confesionales en la región de Sulawesi del Norte, en las cuales se impartía educación gratuita a los convertidos. Ahí, se enseñaba el idioma holandés que resultaba ser una herramienta útil para conseguir empleo en el servicio civil, en el ejército y en la fuerza policiaca. En el área de Sumatra Oeste, donde existía poco control del gobierno colonial, la movilidad social se basaba esencialmente en la actividad comercial, mientras que la educación estaba casi totalmente dominada por las escuelas islámicas. En Java del Este, los holandeses controlaban las escuelas, cuya función era educar a los niños de la nobleza de los diferentes reinos. Esta era una clara decisión para asegurar el control político (*cfr.* Carpenter, 1978: 18-23).

Así, “cuando Indonesia logró su independencia, su sistema educativo estaba pobremente desarrollado, reflejando claramente la falta de preocupación de los holandeses por democratizar la educación; la educación se impartía donde y cuando sirviera a los propósitos del gobierno colonial” (Carpenter, 1978: 25).

1. La fórmula de la educación formal

Desde su independencia, el desarrollo educativo en Indonesia ha sido similar al de muchos países en vías de desarrollo, cuya mayor preocupación se ha centrado en la expansión cuantitativa del sistema de educación formal. El número de escuelas primarias y secundarias construidas durante el periodo de 1951 a 1972 representaba, respectivamente, 66.5 y 84.1% de las escuelas existentes en ese tiempo (Carpenter, 1978: Tabla 16); sin embargo, a pesar de este esfuerzo, el modelo de educación formal siguió siendo inadecuado debido por lo menos a dos razones:

- la educación formal no era una opción viable para toda la gente, y
- persistía en reproducir desigualdades regionales.

Para encarar estos problemas, algunas medidas fueron incluidas en el Segundo Plan de Desarrollo de Cinco Años (1974-1979): El programa llamado “SD INPRES” (Instrucciones Presidenciales para Escuelas Primarias) estuvo orientado a la construcción de 21 000 escuelas primarias de seis aulas, lo que significaba 31% de incremento sobre las 66 578 escuelas existentes en 1974. Además, 10 000 de las escuelas existentes recibirían ayuda económica para aumentar su capacidad de absorción. Para poner en práctica el concepto de distribución equitativa de edificios y maestros, cada escuela “SD INPRES” debía tener cuatro maestros de tiempo completo graduados en la escuela de capacitación para maestros. También se decidió imprimir 138 millones de libros de texto con un contenido mejorado. Estos libros, así como la escuela, estarían libres de costo (Carpenter, 1978: 30).

Estas reformas se concentraron en la escuela primaria, mientras que la secundaria y la educación superior permanecieron prácticamente sin cambios, arrastrando las deficiencias tradicionales presentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo: educación selectiva y elitista generada por un modelo educativo cuyas características económicas, administrativas y de fuerza de trabajo pueden difícilmente ser sostenidas.

2. La estrategia de la educación no formal en Indonesia

En vista de los enormes problemas educativos del país, agravados por factores geográficos y de población (Indonesia es un archipiélago de 3 000 islas, no todas habitadas, con una población estimada, en 1980, de 140 millones de personas), el gobierno de Indonesia decidió desarrollar un programa a gran escala de educación no formal, bajo la supervisión de la Dirección de Educación Comunitaria (*Penmas*). La duración del proyecto sería de cuatro y medio años (1978-1982), con un costo de 33 millones de dólares. Se desarrollaría en siete de las 27 provincias de Indonesia en las cuales vive el 70% de la población total del país.

Aunque este programa es básicamente independiente del sistema de educación formal, sus dimensiones y alcance hacen de él una estrategia educativa nacional seria. La intención del proyecto es reforzar la capacidad institucional de *Penmas* para que logre sus objetivos con mayor eficiencia.

2.1. Capacidad institucional

El programa está enfocado a:

- la renovación y construcción de centros de entrenamiento (*Balai Penmas*) para el personal de *Penmas* y para los trabajadores de campo (*peniliks*);
- el desarrollo, producción y distribución de material mejorado para la educación no formal, a través de unidades especiales;
- la introducción de un sistema de evaluación continua;
- la creación y administración de un fondo de instrucción básica para sostener las actividades en las aldeas (*cfr.* Indonesia, 1980).

2.2. Objetivos educativos

Los objetivos educativos del proyecto están inspirados en una estrategia llamada el “programa kejar”. La palabra “kejar” literalmente significa “alcanzar”; sin embargo, tiene un valor simbólico, siendo una abreviación de palabras tales como “trabajo”, “aprender” y “grupo” (cfr. Napitupulu, 1978: 10).

Este programa de trabajo-estudio, conocido como el “Programa Kejar”, ha sido diseñado para dar a la población que está fuera de la escuela una oportunidad para lograr conocimientos básicos, actitudes y habilidades importantes para el desarrollo, mientras ejecutan sus labores diarias. El programa consta de tres componentes: (1) el desarrollo y producción de paquetes de aprendizaje; (2) la motivación para y la organización del aprendizaje en la comunidad; y, (3) la motivación y entrenamiento de líderes y voluntarios que sirvan en el programa (UNESCO, 1979: 73-74).

La población potencial del proyecto incluye a los jóvenes que están fuera de la escuela y a los adultos jóvenes, de 10 a 24 años de edad, con poca o ninguna educación formal. Este grupo comprende a la mayoría de los 3.4 millones de niños sin escuela de entre siete y doce años; a los 14 millones de jóvenes de 13 a 18 años de edad, que no asisten a la escuela, y a una parte de los 23 millones de adultos analfabetos mayores de 18 años. La intención del proyecto es atender a un promedio anual de 850 000 gentes.

La esencia del proyecto es la creación de grupos de aprendizaje a nivel de aldeas. Estos grupos son formados por 10 a 20 miembros que deben,

1. Determinar sus necesidades de estudio propias.
2. Diseñar un plan para satisfacer esas necesidades.
3. Hacer arreglos para obtener los recursos humanos y materiales necesarios para satisfacer estas necesidades, y
4. Llevar a cabo el proceso de aprendizaje que satisface esas necesidades (Comings, 1981: 15).

Los grupos son asistidos por un trabajador de campo (*penilik*), un promotor voluntario y el material de apoyo para el aprendizaje.

Como apoyo para los grupos de aprendizaje, *Penmas* desarrolló tres juegos de material escrito conocidos como paquetes de aprendizaje (A, B y C). Cada uno de éstos incluye un número de cuadernillos que tratan de distintos temas, dirigidos a grupos específicos. El contenido del material está basado en gran parte en el concepto de “necesidades mínimas de aprendizaje esencial”.³ La prioridad se da al desarrollo del paquete “A”, diseñado para analfabetos y desertores de la escuela primaria. El paquete “B” es para aquellos que terminaron el paquete “A”, terminaron la primaria, o desertaron de la secundaria. Finalmente, el paquete “C” es para aquellos que terminaron el paquete “B”, terminaron la secundaria o desertaron de ella.

3. La relación entre la educación formal y la no formal

Es claro que el proyecto, por un lado, trata de remediar el trabajo no terminado de la escuela formal en los niveles de primaria y secundaria y, por el otro, de acercarse a los adultos iletrados, substituyendo a la educación formal.

Sin embargo, existe un punto en que los dos modelos convergen. Dentro del área geográfica escogida para el proyecto, existen seis instituciones para la preparación de maestros (*Ikips*), por ello, se han establecido las disposiciones necesarias para asegurarse de la cooperación entre éstos y *Penmas*. Primeramente, se da entrenamiento al personal de *Ikips* en la teoría y la práctica de la educación no formal, con el fin de que puedan realizar investigación y trabajo de consulta en este campo, y también de que puedan introducir técnicas de educación no formal en el sistema formal. En segundo término, se capacita tanto a trabajadores de campo como a administradores educativos de nivel medio, dentro de los *Ikips*, para aprovechar su capacidad institucional (personal, administrador, instalaciones, etc.). En tercer término, los seis *Ikips* han diseñado un *curriculum* nacional sobre la educación no formal, con el objeto de proporcionar un programa regular de cuatro años (S1), así como un diploma por un año de programa (D1).

Los beneficios que se esperan obtener al relacionar estos dos últimos programas fueron resumidos así por D. Moulton y K. Cash:

1. Estabilidad institucional: Debe proporcionarse suficiente estabilidad institucional para que los cambios curriculares y metodológicos tengan efecto, sin que estos cambios provoquen la desaparición del programa de educación no formal.
2. Profesionalismo, credibilidad y entrega: El concepto actual de que el personal de educación no formal es inexperto e incompetente, debe ser substituido por el reconocimiento del educador de educación no formal, como un profesional al mismo nivel de los educadores del sistema formal.
3. Uniformidad unida a la variabilidad cultural: Un programa de educación no formal profesional debe mantener los promedios nacionales de uniformidad y, al mismo tiempo, tener la flexibilidad de adaptarse a diferencias regionales y culturales.
4. Nexo intersectorial: Los educadores de la educación no formal deben ser entrenados para trabajar en un gran número de dependencias gubernamentales y privadas, manteniendo un promedio de competencia profesional.
5. Convergencia del sistema de educación no formal y formal: Los dos sistemas de educación deben propiciar suficiente flexibilidad para que los participantes no se encierren en uno sin tener la oportunidad de transferirse al otro (Moulton y Cash, 1981: 27-28).

4. Principales correlaciones de este modelo

4.1. Educación e ideología

En Indonesia, el propósito de la educación es desarrollar el 'hombre completo' y a 'toda la sociedad indonesia'. Esto significa que el gobierno está comprometido a promover la educación universal y a remediar las desigualdades en la oferta educativa. El esfuerzo actual por construir miles de escuelas primarias (10 000 a 15 000 anualmente) y el impulso a los programas de educación no formal, deben ser entendidos en esa óptica (Napitupulu, 1978: 10)

El concepto de "toda la sociedad indonesia" sólo se puede entender a la luz de la filosofía del Estado indonesio cuyos cinco pilares son: creencia en Dios, democracia, nacionalismo, bienestar social y justicia social. Las implicaciones educativas del "hombre completo" se pueden resumir en tres objetivos:

1. El desarrollo permanente en el individuo de la capacidad de responder a los desafíos ecológicos a que se enfrente;
2. Desarrollar la capacidad de razonamiento que a su vez refuerza la creencia religiosa y el comportamiento general;
3. Desarrollar la capacidad profesional del individuo para ejecutar deberes en el desarrollo nacional (UNESCO, 1979: 80).

Esta filosofía es un marco de referencia oficial para el desarrollo nacional de Indonesia, en el cual la educación tiene un papel clave. W.P. Napitupulu explica este punto al asegurar que el principal propósito de la Independencia fue no sólo político sino también socioeconómico, y que la ignorancia es la fuente de la pobreza. Así, "[...] si uno acepta que la brecha entre el tener y el no tener es esencialmente educativa, los programas en educación, tanto formal como no formal, deben recibir la primera prioridad" (1978: 7).

4.2. Educación y trabajo

En el modelo indonesio no existe un intento claro por redefinir el concepto de trabajo y sus implicaciones para la estructura educativa. Las referencias no van más allá del concepto de encausar a la gente a ser "ciudadanos productivos".

Sin embargo, en Indonesia existe el concepto y práctica del trabajo voluntario, por medio del cual los estudiantes de educación formal pueden colaborar en áreas rurales. Por ejemplo, a través del programa *Butsi*, algunas personas con li-

cenciaturas y maestrías, así como graduados de la secundaria vocacional, trabajan durante dos años en las aldeas. La actividad está subvencionada por el gobierno, y los estudiantes trabajan como “pioneros de la modernización y el desarrollo”. En 1979, había 2 000 personas de este tipo distribuidas en más de 2 000 aldeas en todas las provincias, excepto en la capital nacional (Napitupulu, 1978: 13-14). Un programa similar llamado “KKN” manejado por las universidades estatales organiza a voluntarios de tiempo completo, los cuales trabajan en las aldeas por períodos de 3 a 6 meses. “El programa ‘KKN’, aunque en realidad es parte del programa de educación formal de los participantes, es también educación no formal para la gente de la aldea a quien se sirve, y para los maestros de la facultad, especialmente para aquellos que aún no dejan la actitud de ‘torre de marfil’ de los que trabajan en la educación superior” (Napitupulu, 1978: 15).

4.3. Educación y economía

Los supuestos concernientes a la relación entre educación y economía en el contexto de la educación formal y la no formal, son diferentes.

El gran auge de la educación no formal está enmarcado en la idea de ampliar las oportunidades educativas de los iletrados, los desertores y los que salen de la escuela, al ofrecerles un esquema de organización y materiales educativos de apoyo. El énfasis está puesto en asegurar la educación básica, cuyos propósitos son tres:

El primero, es impartir conocimientos o información funcional que pueda ser usada para mejorar el nivel de vida; el segundo, impartir ciertas habilidades que puedan ser usadas como capital para ganarse el sustento; y el tercero, inculcar, alimentar y desarrollar actitudes mentales hacia la innovación y el desarrollo, cruciales para el cambio social y el crecimiento económico (Napitupulu, 1980: 4).

En este sentido, el supuesto básico es que el insumo educativo proveerá al individuo de los elementos necesarios para ingresar a una actividad productiva que mejorará su nivel de vida. El modelo no presupone que la gente debe aprender necesariamente un sinnúmero de habilidades para ser aplicados en una estructura económica que ya los está necesitando.

Esto no sería un gran problema si no fuera por el hecho de que el programa está orientado a incluir en dicha estructura a un número significativo de la población.

En relación con la educación formal, el Segundo Plan de Desarrollo de Cinco Años (1974-1979) reconoce la importancia de enlazar la educación técnica y la vocacional, con el trabajo productivo. Algunas de las propuestas sugeridas

fueron: expansión de las oportunidades de trabajo, desarrollo industrial, específicamente en apoyo a la producción agrícola y como preparación para el crecimiento industrial que se prevé, elevando el nivel del sector educativo de la economía y, finalmente, el establecimiento de mejor equilibrio entre el desarrollo regional y el nacional (UNESCO, 1979: 73-74).

V. TAILANDIA

Tailandia posee características poco comunes entre los países del Tercer Mundo, como la de nunca haber sido gobernada por una potencia colonial. Obviamente, esto no quiere decir que Tailandia no haya sido influenciada económica y culturalmente por otros países.

Antes de 1870, el concepto de “escuela” estaba ligado exclusivamente a la educación impartida en los templos Budistas, en los cuales la lectura, la escritura y el arte de auto defensa eran enseñados. En el año de 1870, el Rey Rama el Quinto inició las escuelas de tipo occidental para educar a miembros de su familia y a los de la nobleza. Sin embargo, el amplio desarrollo de la educación formal, especialmente a nivel primaria, ha sido un fenómeno de las últimas décadas.

En 1973, se reconoció la necesidad de una reforma educativa, ya que “cambios dinámicos dentro y fuera de Tailandia, en conjunción con rápidos avances científicos y tecnológicos, han hecho dolorosamente aparente que el actual método educativo *Thai* es cada vez menos apropiado o adecuado para la era presente y, en realidad, es uno de los mayores impedimentos para el moderno desarrollo económico nacional” (Tailandia, 1974a: -a-).

1. Principales características de la reforma educativa

El Comité encargado de establecer el marco para la Reforma Educativa fue creado bajo la supervisión del Ministro de Educación, con la obligación de reportar sus avances y planteamientos al Consejo de Ministros. El deber de este comité fue “considerar, con la intención de hacer recomendaciones, la preparación de un marco de reforma educativa, tanto para la educación formal como para la no formal, así como para otros sistemas de educación, acordes con la época y que cumplan con el desarrollo social y económico de una sociedad democrática” (Tailandia, 1974a: 1).

Esta reforma tenía que estar basada en la idea de educación, considerada ésta como sistema y como proceso. Para hacerlo fue necesario contestar algunas preguntas fundamentales: ¿Cuál es la educación deseable para Tailandia?; ¿con qué propósito deberá organizarse la educación?; ¿para quién se organiza la educación?, y ¿cómo debe organizarse la educación?

1.1. *La educación deseable*

Claramente influenciado por la filosofía Budista, el reporte definió a la educación deseable como aquella que permite a la gente de Tailandia “conocerse a sí mismos y a sus vidas, y comprender a su propia sociedad y su ambiente”. Este conocimiento debe estar orientado hacia la solución de los problemas sociales y al mejoramiento de la vida y la sociedad “sin entrar en conflicto con la naturaleza” (Tailandia, 1974a: 1/5).

1.2. *Los propósitos de la educación*

El reporte reconoció el valor de la educación para el desarrollo nacional y la solución de problemas sociales; sin embargo, advirtió sobre el riesgo de considerar la educación como una cura para todos los males:

Los medios para ayudar a resolver problemas se derivan en parte de la educación, tanto formal como no formal. Sin embargo, la educación sola, no es la respuesta a toda clase de problemas [...] La educación solamente ayuda al hombre en el proceso de toma de decisiones y en la aplicación de métodos para resolver cada problema. Los métodos que son adoptados con éxito en otros países, especialmente en aquellos que están muy desarrollados, no son necesaria y satisfactoriamente aplicables en nuestro país. Por lo tanto, la educación debe ajustarse a los diversos factores ambientales (Tailandia, 1974a: 2/1-2/2).

Los factores ambientales que deben tomarse en consideración son: naturales, de población y socioeconómicos, político-gubernamentales, religiosos, culturales y, finalmente, los medios de comunicación masiva.

Por lo tanto, se pide al gobierno que organice la educación de tal forma que se puedan alcanzar los siguientes objetivos:

- Crear un sentido de unión entre la gente de Tailandia.
- Dar a la gente un sentimiento de ser parte de la familia de las naciones.
- Ayudar a desarrollar una comprensión de la democracia, con el Rey como la cabeza del Estado.

- **Cultivar y alimentar la honestidad, igualdad social y justicia.**
- **Generar conocimientos entre la gente para que puedan alcanzar una mejor comprensión mutua.**
- **Fortalecer la salud física, mental y espiritual.**
- **Alentar iniciativa, creatividad y la comprensión de la naturaleza, la sociedad, el arte y la ciencia.**
- **Enseñar a la gente el amor a la libertad y la búsqueda de la verdad (Tailandia, 1974a: 1/5-1/7).**

1.3. *¿Educación para quién?*

La reforma educativa se enfocó a beneficiar a toda la nación bajo dos políticas básicas:

1. **Que cada ciudadano tenga derechos iguales a la educación obligatoria de acuerdo con la Constitución. El gobierno tiene la responsabilidad de brindar igualdad de oportunidades para todos.**
2. **La gente gozará de libertad y oportunidades iguales en la educación pre-obligatoria y post-obligatoria de varios tipos, tanto en la forma de educación formal como de la no formal (Tailandia, 1974a: 1/7).**

Así, estas políticas establecen el derecho de los individuos de tener educación primaria gratuita (*Pratom*), y la obligación del Estado de hacer esto posible, aunado al establecimiento de disposiciones para llevar a la práctica el concepto de una educación permanente, también llamada “educación para la vida y la sociedad”.

Con respecto a la igualdad en la educación, se proponen tres pautas deseables:

- **Igualdad en derechos básicos:** La educación primaria es gratuita y obligatoria para todos “sin tomar en cuenta las diferencias en sexo, raza, religión, situación económica o localidad”. Se considera este nivel educativo como el que dará mayores beneficios a la nación.

- **Igualdad en oportunidades:** A pesar de que la educación post-obligatoria es posible sólo para algunas personas, el gobierno debe otorgar becas a aquellas personas en desventaja económica.

- **Igualdad en ayuda gubernamental:** El Estado debe ocuparse en reducir las grandes diferencias en las oportunidades educativas entre las distintas áreas geográficas (Tailandia, 1974a: 2/6-3/7).

1.4. Organización

En relación con la forma en que debe organizarse la educación, el reporte presentó, entre otras, estas recomendaciones generales:

- El sistema educativo tiene que ser abierto y flexible para que exista una mejor relación entre la educación formal y la no formal, de acuerdo con las condiciones sociales específicas.
- Sólo el gobierno es responsable de impartir la educación obligatoria.
- La formulación de políticas y la administración deben ser descentralizadas para fomentar mayor participación de la gente.
- Se utilizarán recursos públicos y privados para la educación.
- Para que todo esto sea posible “todos los principios, sistemas y procesos deben ser reformados -no sólo uno u otro-, también otros sistemas sociales e instituciones deben ser reformados al mismo tiempo” (Tailandia, 1974a: 4-5).

2. La estrategia tailandesa de la educación no formal

La práctica de la educación fuera-de-la-escuela, ha existido por algún tiempo en Tailandia. Desde 1940, después de que el censo poblacional reveló que el 68.6% de la población era analfabeta, el gobierno lanzó la Campaña Nacional de Alfabetización. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Departamento de Educación para Adultos fue consolidado, y sus metas ampliadas. Para 1971, ya existían aproximadamente sesenta organizaciones públicas y privadas trabajando en actividades fuera-de-la-escuela (entrenamiento vocacional, alfabetización, educación para adultos, etc.). Este trabajo, sin embargo, enfrentaba una serie de problemas en su intento por llegar a la gente más necesitada de estos servicios, aproximadamente el 70% de la población, dado que el 80% del total de ella vivía en áreas rurales.

Algunos de estos problemas consistían en: la escasez de educadores de adultos calificados y la falta de presupuesto; la poca flexibilidad y sensibilidad hacia ciertas necesidades específicas de los distintos grupos, en relación con su trasfondo ambiental y su estilo cognoscitivo, la ausencia de un sistema de educación permanente; la falta de coordinación entre instituciones que trabajan en el campo, y primordialmente, el acceso a sólo una pequeña parte de la población potencial a los programas.

En vista de estos problemas, el Ministerio de Educación elaboró un proyecto llamado "Educación no formal para la armonía y desarrollo nacional", que estaba incorporado en el Plan Nacional para el Desarrollo Social y Económico (1977-1981).

El proyecto consistió de cuatro elementos:

1. El establecimiento de cuatro Centros Regionales de Investigación y Desarrollo de Educación para Adultos, cuyos ojetivos principales son diseñar programas educativos para adultos, más relevantes para las necesidades y condiciones locales, y transformar la educación para adultos en un medio más efectivo para ayudar a la población que está fuera de la escuela a mejorar su calidad de vida.
2. La iniciación de un proyecto de radio-correspondencia, como medio para proporcionar educación funcional con equivalencia escolar a un amplio grupo de jóvenes del área rural.
3. El establecimiento de sistemas de aprendizaje permanente tanto en aldeas como en pueblos para cimentar una educación continua en que la gente que está fuera de la escuela pueda adquirir importantes conocimientos y habilidades.
4. El establecimiento de una Oficina Central para administrar, coordinar y promover las actividades de los tres componentes mencionados arriba (Tailandia, 1974b: 3).

La ubicación de los cuatro centros regionales se determinó bajo el criterio de las diferencias regionales y por el grado de homogeneidad socioeconómica y cultural. Sus funciones incluían: investigación y evaluación, desarrollo del *currículum* y materiales, producción y distribución de materiales, entrenamiento, promoción de acciones y desarrollo de la programación de la radio educativa.

El proyecto de radio presuponía que, a pesar del éxito esperado en los otros proyectos de educación para adultos, habría bastantes jóvenes interesados en una certificación formal de sus estudios. Por esta razón, antes de la implantación del proyecto de radio a nivel nacional, se sugirió un proyecto piloto de investigación para el tercer nivel (de quinto a séptimo grados del sistema formal) y para el cuarto nivel (del octavo al décimo grados).

En vista de que tradicionalmente, tanto la actividad de la educación formal como de la no formal han estado sujetas a diferentes eventualidades de edad, tiempo y calendario, los centros de educación continua trataron de establecer la educación como un servicio disponible en forma permanente. El proyecto sugirió el establecimiento de 80 centros de educación permanente de diferentes tipos (20 asociados con cada centro regional). La intención de esto fue que sirvieran como centros de recursos de material impreso y difusión mediana, y como centros para diversas actividades comunitarias.

2.1. *Objetivos generales de este proyecto*

En suma, este proyecto de educación no formal trata de incrementar la importancia de las actividades de la educación para adultos en relación con las

necesidades de la gente, de promover la idea de que la educación es un proceso de toda la vida, descentralizar la administración de la educación para adultos, optimizar los escasos recursos, mejorar la coordinación entre el Ministerio de Educación y otras dependencias gubernamentales y privadas, y, finalmente, experimentar innovaciones y programas nuevos (Tailandia, 1974b: III-2).

2.2. Filosofía de la educación no formal tailandesa

De acuerdo con la educación budista, compartida por casi el 95% de la población de Tailandia, la filosofía que inspira las actividades de la educación no formal se basa en el concepto llamado "Khit Pen". Esta es realmente una estrategia que resuelve problemas, derivada del "pensamiento racional". Por eso, una persona

[...] que ha dominado el proceso de "Khit Pen" podrá sistemáticamente afrontar los problemas en su vida diaria. Podrá reunir la más amplia gama de información sobre diferentes formas de acción y podrá aquilatar los méritos de cada alternativa basado en sus propios valores, su propia capacidad, su situación personal, y el grado de posibilidad de cada solución [...] Si, debido a circunstancias externas o por falta de los conocimientos o habilidades necesarias, la solución de su elección no se puede lograr inmediatamente, un hombre "Khit Pen" no estará frustrado. Por el contrario, adoptará una solución inferior mientras se prepara para lograr que la solución de su preferencia sea posible. Esto puede ser desde la adquisición de conocimientos y habilidades específicos, hasta la creación de las condiciones ambientales necesarias [...] En otras palabras, esta filosofía alienta a la gente a cambiar, pero no a destruirse a sí misma física y mentalmente durante el proceso (Tailandia, 1974b: II-7).

Existen por lo menos cuatro formas en que los programas educativos pueden desarrollar esta filosofía:

1. Proporcionan a los estudiantes una oportunidad para estudiar historia, y saber así, cómo la gente en el pasado salía adelante con sus problemas.
2. Pueden enfocarse sobre los problemas inmediatos señalados por los mismos estudiantes.
3. Pueden predecir la clase de problemas que los estudiantes anticipan encontrar en el futuro y ayudarlos a descubrir soluciones a estos problemas hipotéticos.
4. Pueden usar una combinación de estos tres recursos (Tailandia, 1974b: II-7).

El segundo de estos recursos es el sugerido para programas de educación para adultos en áreas rurales.

3. Principales características de la relación entre educación formal y no formal

Está claro que la educación formal y la no formal son vistas como dos estrategias educativas diferentes, independientemente manejadas y desarrolladas, y enfocadas a diferentes tipos de población.

Sin embargo, puede encontrarse alguna interrelación entre ambos sistemas en el programa general de educación. Este programa tiene como meta la gente que está fuera de la escuela, y ofrece educación desde el nivel de pre-alfabetización hasta el término de la escuela secundaria, a través de cinco niveles sucesivos. El *curriculum* formal escolar está diseñado en módulos. Los estudiantes pueden tomar dos de éstos en cada semestre, hasta completar los seis módulos de cada nivel. Sólo estudiantes mayores de quince años tienen derecho al programa y al final de cada nivel pueden recibir certificados equivalentes a aquellos de la educación formal. Este modelo anula la necesidad de ser un estudiante de tiempo completo para obtener un certificado escolar, y también ofrece la oportunidad de certificación a personas de diferentes edades y con diferentes ocupaciones.

Este ha sido el más demandado de los programas de educación para adultos. Por ejemplo, la inscripción en los niveles tres y cuatro (quinto a décimo grados) aumentó de 7 105 estudiantes en 1969, a 48 158 en 1972. Esto se atribuye, entre otras cosas, a la creencia general de que las acreditaciones escolares se consideran importantes para la movilidad social. Además, este programa resultó más barato que el sistema formal común. Finalmente, el sistema de créditos permite la posibilidad de abandonar el programa en caso necesario, y regresar posteriormente a continuarlo (*cf.* Tailandia, 1975: 326-329).

A pesar de todo su éxito, el programa había tenido la limitación de ser demasiado academicista y de servir únicamente a la población urbana. Por esta razón, el plan educativo de 1979-1981, sugirió extender este programa a las áreas rurales a través de la radio educativa. Así, el elemento "flexibilidad", característico de la educación no formal, se propone para obtener la certificación, elemento característico de la educación formal.

Probablemente, la descripción que mejor refleja la problemática de la relación entre los dos modelos fue hecha por el Ministerio de Educación en el Plan Educativo de 1977-1981:

La educación fuera de la escuela no ha tenido mucha aceptación hasta ahora, a pesar del hecho de que la mayor parte de la población no ha recibido la educación adecuada en las escuelas. Además, la educación impartida en las escuelas y la impartida fuera de la escuela, ni se relacionan entre sí, ni se complementan. Esto hace difícil, para los estudiantes que han sido educados en uno o el otro tipo de educación, el adquirir conocimientos adicionales de acuerdo con sus intereses o capacidad (Tailandia, 1977: 31).

4. Principales correlaciones de este modelo

4.1. Educación e ideología

Tailandia otorga explícitamente a la educación el papel de transmitir los valores vitales esenciales de la gente tailandesa. Estos valores se expresan en

conceptos tales como religión, monarquía, libertad y democracia. Por lo tanto, en relación con la educación, el gobierno

[...] Considerará que “ésta tiene como deber principal, bajo la Constitución del Reino de Tailandia, inculcar y fomentar en los alumnos, estudiantes y el público la estimación de los valores e ideales de la democracia la cual engloba a la Nación, a la Religión y a la Monarquía como la cabeza del Estado. El gobierno también tratará de inculcar un sentido de orgullo de la cultura tailandesa, una comprensión de los derechos y libertades dentro del marco de la ley y una conciencia de los deberes y responsabilidades del ciudadano en el sistema democrático (Tailandia, 1977: ii).

Además, para asegurar que la educación no sea desviada de estos propósitos, y “a favor del mantenimiento de la seguridad y estabilidad nacionales”, el Gobierno sostiene que es la responsabilidad del Estado reclutar y entrenar a los que serán maestros. El gobierno también “tolerará la libertad académica a nivel universitario en tanto no vaya en contra de las políticas nacionales, sus planes y el carácter intrínseco de nuestra educación nacional” (Tailandia, 1977: ii-iii).

4.2. Educación y economía

Tailandia ha enfrentado algunos de los problemas más comunes experimentados por los países en vías de desarrollo en términos de la relación entre la educación y el ámbito socioeconómico: los desequilibrios sociales son en realidad perpetuados por el sistema de educación formal; no existe igualdad en las oportunidades educativas entre las áreas urbanas y rurales, y no existe una conexión clara entre el modelo de educación formal, orientado de manera general y académica, y las realidades y necesidades de una sociedad predominantemente rural.

En 1975, sólo 42% del total de niños en edad escolar fueron inscritos en la escuela elemental, y la mayor parte de los estudiantes de la escuela secundaria provenían de familias acomodadas de las ciudades. En 1973, sólo 6% de los estudiantes universitarios provenían del campo y de familias rurales (Tailandia, 1977: 9-10).

El mismo Gobierno reconoció que incluso la capacitación vocacional a corto plazo, proporcionada por instituciones oficiales, no logró producir la gente requerida por el mercado de trabajo: “Mientras que Tailandia es básicamente un país agrícola, con 80% de su población en el sector agrícola, los programas de capacitación vocacional organizados por varias dependencias, en su mayoría enfatizan actividades en el sector industrial y de servicios [...]” (Tailandia, 1977: 14).

Por otra parte, la evaluación del Tercer Plan de Desarrollo (1972-1976) indicaba el problema creciente del desempleo causado por diversos factores:

- problemas estructurales en la producción agrícola, tales como precios agrícolas bajos, falta de insumos, condiciones climatológicas, incremento poblacional, insuficiencia de tierra cultivable, y falta de una nueva tecnología agrícola;
- la tendencia a la baja de la inversión industrial en 1973-1975 debida a cambios políticos, inflación, recesión económica e inquietud laboral;
- desequilibrio entre la producción y la demanda para un nivel más alto de fuerza de trabajo en diferentes campos;
- el retiro de los militares de Estados Unidos de Tailandia, lo cual dejó a por lo menos 90 000 gentes sin empleo (Tailandia, 1977: 17-20).

En vista de estos factores, se aceptó que el sistema de educación formal no había cumplido con las expectativas socioeconómicas de la nación: “El sistema de educación actual en Tailandia no es totalmente consecuente con la naturaleza de las circunstancias económicas y sociales locales. Como cada nivel de educación no ha sido diseñado para cumplir con un objetivo específico por sí solo, los estudiantes son urgidos explícitamente a continuar en el nivel superior” (Tailandia, 1977-29). Así, desde la perspectiva de la educación formal, las soluciones propuestas para resolver estos problemas incluían la elaboración de proyecciones más precisas sobre requerimientos de mano de obra, así como reformas al *curriculum*:

La educación y la capacitación deberán ser organizadas de tal manera que se produzca una fuerza de trabajo en armonía con los requerimientos de la economía, tanto en términos de calidad como de cantidad. El *curriculum* educativo será mejorado y revisado de manera que los graduados de cada nivel educativo adquieran suficiente destreza y conocimientos para desempeñar un trabajo productivo. Se da alta prioridad a cursos de capacitación en administración y gerencia, incluyendo capacitación general orientada hacia el empleo (Tailandia, 1977: 20).

El énfasis en la educación no formal está en razón de asegurar que la mayor parte de la gente esté expuesta a algún tipo de educación, con la esperanza de que esto les permitirá incorporarse a una actividad productiva.

VI. RESUMEN

Este capítulo ha presentado cuatro ejemplos de cómo algunos países en vías de desarrollo intentaron vincular en un momento determinado la educación formal y la no formal, como parte de su estrategia educativa general.

A pesar de que el propósito de este capítulo fue solamente el de ilustrar y no el de hacer un análisis comparativo ni evaluativo de estos cuatro casos, es posible señalar algunos aspectos generales que caracterizan diferencias y similitudes.

En relación con las diferencias, está claro que la originalidad de cada caso puede ser explicada por varios factores:

- los países tienen diferente historia, hayan sido dominados por fuerzas coloniales o no. Esto puede influir en las variantes de los problemas a vencer al desarrollar estrategias educativas, en lo relativo a valores, infraestructura económica, capacidad administrativa, perfil de la fuerza de trabajo, etcétera;
- también poseen orientaciones políticas diferentes, ya sea por tener economías orientadas al libre mercado o economías de corte socialista;
- estos países tienen diferentes trasfondos; en dos casos, el factor religioso seguramente juega un papel clave. Las distintas actitudes en relación con el cambio social, su propósito y naturaleza, pueden ser explicadas por tales diferencias;
- el número de población en cada uno de estos países es muy diferente, siendo Cuba e Indonesia los casos extremos, con 10 y 140 millones de habitantes respectivamente, en los años de las propuestas aquí descritas.

En relación con las similitudes entre estos cuatro casos:

- existe un claro compromiso por parte de los Gobiernos de jugar un papel importante en el desarrollo de la educación;
- la educación es vista como un instrumento para difundir y reforzar la ideología nacional;
- todos reflejan la necesidad de una estrategia educativa nacional que incluya la educación formal y la no formal, aunque la forma específica en que estos modelos educativos son correlacionados, es diferente;
- todos ellos ven la necesidad de impartir educación como algo necesario para mejorar el nivel de vida de la población;
- la educación no formal es considerada especialmente importante para alcanzar a la mayor parte de la gente que no puede ser educada en el sistema formal convencional;
- todos expresan la necesidad de adaptar la actividad educativa a las necesidades e idiosincrasias específicas de la población y la nación.

NOTAS

- 1) Ver, por ejemplo, Jolly, 1964: 190-219.
- 2) Ver, por ejemplo, Viscusi, 1971; Hall, 1978 y Grave, 1975.
- 3) Acerca de la elaboración de este concepto, ver: Coombs y Ahmed, 1973: 13-17.

BIBLIOGRAFIA

- BOWLES, Samuel. "Cuban Education and the Revolutionary Ideology". In: *Harvard Educational Review*, Vol. 41, No. 4, 1971.
- CARNOY, Martin and Jorge Werthein. "Socialist Ideology and the Transformation of Cuban Education". In: Karabel, J. and A. H. Hasley (Eds.). *Power and Ideology in Education*. Oxford University Press, New York, 1977.
- CARPENTER, Jr., Harold F. "Colonial Continuities and Educational Inequalities in Indonesia". (Mimeo). XXII Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, March 1978, Mexico city.
- COMINGS, John P. "A Description of the Indonesian Non Formal Education Project". In: *Adult Education and Development*, No. 16, March 1981.
- COOMBS, Philip H., Roy C. Prosser and Manzoor Ahmed. *New Paths to Learning for Rural Children and Youth*. International Council for Educational Development, New York, 1973.
- COURT, David and Kenneth King. *Education and Production Needs in the Rural Community: Issues in the Search for a National System*. International Institute for Educational Planning, UNESCO, 1978.
- CUBA. Ministerio de Educación. *Cuba: Organización de la Educación, 1976-1978*. 37th International Conference on Public Education, Geneve, September 1979, Editorial de Libros para la Educación, La Habana, 1979.
- GILLETTE, Arthur L. *Beyond the Non Formal Fashion: Towards Educational Revolution in Tanzania*. Center for International Education, University of Massachusetts, Amherst, 1977.
- GRAVE, Sven. "Tanzania: An Educational Program for Cooperatives". In: Ahmed, Manzoor and Philip H. Coombs (Eds.). *Education for Rural Development*. Praeger Publishers, New York, 1975.
- HALL, Budd L. *MTU NI AFYA: Tanzania's Health Campaign*. Clearing House on Development Communication, Washington, 1978.
- INDONESIA. Penmas, Ministry of Education. *Facts and Figures*. (Pamphlet). Non Formal Education Project, Ministry of Education, Jakarta, 1980.
- JOLLY, Richard. "The Literacy Campaign and Adult Education". In: Seers, Dudley. *Cuba: The Economic and Social Revolution*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, H. C., 1964.
- LEINER, Marvin. "Cuba, Combining Formal Schooling with Practical Experience". In: Ahmed Manzoor and Philip H. Coombs (Eds.) *Education for Rural Development*, Praeger Publishers, New York, 1975.
- MOULTON, D. and K. Cash. "A Description of the IKIP Component of the Penmas Non Formal Education Project". In: *Adult Education and Development*, No. 16, March 1981.

Vicente Arredondo

NAPITUPULU, W. P. *Non Formal Education Strategies and Management*. Regional Office for Education in Asia and Oceania, UNESCO, Bangkok, 1978.

_____. *The Implementation of the Package a Kejar Program: the Present Challenge*. Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Bangkok, 1980.

NYERERE, Julius K. *Education for Self Reliance*. United Republic of Tanzania, 1967.

ODIA, Solomon. "Rural Education and Training in Tanzania". In: Foster P. and J. Sheffield (Eds.). *The World Yearbook of Education 1974*. Evans Brothers Limited, London, 1973.

PAULSTON, Rolland. "Cuban Rural Education: A Strategy for Revolutionary Development". In: Foster P. and J. Sheffield (Eds.). *The World Yearbook of Education 1974*. Evans Brothers Limited, London, 1973.

SEERS, Dudley (Ed.). *Cuba: The Economic and Social Revolution*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, N. C., 1964.

SIMKINS, Tim. *Non Formal Education and Development*. (Monograph No. 8). Department of Adult Education and Higher Education, University of Manchester, Manchester, 1977.

TAILANDIA. Committee for Establishing the Framework for Educational Reform. *Education for Life and Society*. Report to the Minister of Education for Submission to the Gabinet. Bangkok, December 4, 1974a.

_____. Ministry of Education. *Non Formal Education for National Harmony and Development*. A Project for the Development of Locally Relevant Adult Education Programs. Bangkok, 1974b.

_____. Ministry of Education. Adult Education Divison. "Thailand: An Innovative Approach to Functional Literacy". In: Ahmed, Manzoor and Philip H. Coombs (Eds.). *Education for Rural Development*. Praeger Publishers, New York, 1975.

_____. Ministry of Education. "National Education Policy and National Plans for Social and Educational Development (1977-1981)". Bangkok, July 1977.

TANGANYIKA AFRICAN NATIONAL UNION. *The Arusha Declaration*. TANU, Dar El Salaam, 1967.

UNESCO. "Indonesia". In: *Bulletin of the UNESCO Regional Office for Education in Asia and Oceania*, No. 20, UNESCO, Bangkok, June 1979.

VISCUSI, M. *Literacy for Working: The Work Oriented Literacy Project in Tanzania*. UNESCO, Paris, 1971.

6. CONCLUSION Y MARCO ANALITICO PARA LA PLANEACION

I. INTRODUCCION

Si hay una sola conclusión que quisiéramos enfatizar como resultado de este trabajo, es la necesidad de evitar una posición cándida y simplista en relación con la planeación educativa en el contexto actual de los países en vías de desarrollo. Una posición simplista casi es inevitable si, en primer lugar no se realiza un examen serio de los supuestos básicos sobre los cuales se ha sustentado el desarrollo de la educación, especialmente en lo que se refiere a sus objetivos y criterios de aplicación; y en segundo lugar, si el fenómeno educativo sigue siendo considerado exclusivamente en términos sectoriales, ya que esto reduce la educación a una actividad aislada, restringida a un lugar y tiempo específicos, y que tiene como objetivo el de “procesar” a la gente para que al final encaje en un cierto *statu quo*. Esta visión sectorial limita el concepto y el valor de la educación, en vez de entender que la educación, en su acepción amplia, es un proceso para el “desarrollo humano y social integrado”. No verlo así, negaría a la educación en su dimensión global y amplia, a través de la cual las metas sociales y las relaciones humanas pueden ser generadas, cuestionadas, modificadas y perfeccionadas.

Ningún país del Tercer Mundo puede ignorar su responsabilidad de hacer los cuestionamientos adecuados acerca del significado de la educación, el papel que ésta ha desempeñado, y el papel que los diferentes modelos educativos deben jugar, en la búsqueda de la sociedad deseada.

II. ALGUNAS LECCIONES DE EXPERIENCIAS PASADAS

En general, la planeación educativa en los países en vías de desarrollo en décadas recientes, se ha realizado de acuerdo a un marco interpretativo limitado de lo que es la educación. Además, su aplicación ha reforzado un modelo de desarrollo que en su mayor parte ha demostrado ser inadecuado para las necesidades culturales, filosóficas, económicas, ambientales y sociales del Tercer Mundo. Por falta de un espíritu crítico por parte de los encargados de elaborar políticas nacionales y porque en la mayor parte de los casos no ha existido una posibilidad real de proponer modelos alternativos de desarrollo, la mayor parte de los países del Tercer Mundo han sido orientados hacia una forma de vida, de pensamiento, de producción y consumo, que benefician más a los países del exterior que promueven tales estrategias para el desarrollo, que a los países en donde éstas se aplican.

En este caso, la educación, o más bien la escolaridad, ha jugado hasta cierto punto el papel de “Caballo de Troya”, ya que los beneficios innegables que ha producido han sido acompañados por “mensajes ocultos” que han obstaculizado una clara comprensión de la complejidad del “tema del desarrollo”. Esto ha sido así por un cierto número de razones:

En primer lugar, la educación, como un fenómeno humano, ha sido entendida como el mero hecho de tener acceso a una modalidad específica de recibir conocimientos. La educación y la escolaridad se han convertido en conceptos sinónimos, de manera que la gente piensa que solamente la escuela -lo que se enseña en ella y como ahí se hace- puede satisfacer las necesidades personales de autoestima y de identificación y preparación para jugar un papel social relevante. Como resultado, lo que debería verse sólo como una modalidad para adquirir cierto tipo de conocimientos y habilidades, ahora se ve como la única forma realmente válida de ser educado. En otras palabras, la “parte” se ha convertido en el “todo”, y el “contenido” se ha identificado con el “contenedor”. Además, este modelo educativo ha sido transformado en un proceso social total, visto como esencial para las metas de modernización, en donde el hecho mismo de estar expuesto al modelo es casi más importante que lo que ahí se puede aprender.

La escolaridad ha sido usada para moldear una nueva psicología social al definir qué conocimientos vale la pena aprender, implicando con esto que lo rele-

vante sólo puede ser aprendido en la escuela. Así, se le ha dado a la escuela poder institucional sobre el contenido del conocimiento, pedagogía, criterios de reclutamiento y selección, etc., por virtud de esto, también pretende tener influencia sobre la estructura de los roles y recompensas sociales.

En segundo lugar, el proceso escolar implica que la responsabilidad del desarrollo y “éxito” en la sociedad dependen exclusivamente del logro individual. Esto ha desviado la atención de las disfuncionalidades socioeconómicas estructurales que pueden bien ser las causas de la desigualdad e injusticia sociales. Dado que la escolaridad es vista como el camino oficial para jugar un rol activo y relevante en la sociedad moderna y participar con ello de sus beneficios, es fácil llegar a la conclusión de que la falta de escolaridad es la razón para la pobreza y el subdesarrollo. Así, el individuo no educado, y no la estructura socioeconómica, es el culpable de su situación y, por esto, el individuo es despojado de su derecho a exigir una parte justa de la riqueza social.

En tercer término, el desarrollo de la escolaridad en los países del Tercer Mundo, unido a la teoría de “desarrollo de la fuerza de trabajo”, ha sido presentado como una panacea para resolver los “problemas” del subdesarrollo. Así, las disfuncionalidades socioeconómicas, a la luz de ciertos patrones de desarrollo, se atribuyen a retrasos “educativos”. Se establece una relación causal entre educación y desarrollo, siendo la educación la variable independiente. Este concepto inflado de la importancia de la escolaridad impide buscar la explicación de los problemas socioeconómicos en el contexto nacional más amplio, en los mecanismos internacionales de propiedad, producción y mercado, o bien en la carencia de análisis, fundamentación y participación social en el modelo de sociedad que se trata de impulsar.

En cuarto lugar, el modelo de escolaridad, como monopolio educativo, introduce formas de pensar y comportamientos enfocados a la modernización, al estilo de las sociedades desarrolladas. El propósito implícito es la “estandarización”, ya que para triunfar, de acuerdo a los nuevos roles sociales, es necesario que muchos de los grupos sociales renuncien a gran cantidad de elementos de diferenciación basados en su historia, tradición, religión y lenguaje. Así, la gran riqueza de la humanidad resultante de la variedad y diferencia de grupos sociales tiende a desaparecer, dando espacio, poco a poco, a un nuevo tipo de sociedad. Esta sociedad “global” tiende a ser unidimensional en términos de cultura. Es manipulada para pensar y comportarse de manera uniforme, promoviendo primordialmente patrones de consumo adecuados al perfil de producción de los países desarrollados.

En quinto lugar, el surgimiento de la educación no formal, vista no como una pedagogía o modalidad educativa, sino más bien como una estrategia complementaria de desarrollo internacional, debe ser considerada como un intento

diferente de promover la misma idea de que la educación es un factor suficiente para el desarrollo.

Según esta perspectiva, a través de la educación no formal, los individuos solos, después de adquirir ciertos conocimientos y habilidades, podrán resolver sus propios problemas. Así, la educación no formal surge en el discurso internacional, no tanto como la prueba del fracaso del modelo de educación formal, sino como el resultado de la imposibilidad de los gobiernos de extender el modelo formal a toda la población. En realidad, el modelo escolarizante y sus “mensajes ocultos” nunca son cuestionados como tales. La alternativa de la educación no formal es vista como el resultado de problemas de logística y escasez de recursos. No es de extrañarse que esta alternativa sea considerada generalmente como educación de “segunda clase”.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, un debate sobre la forma en que la educación formal y la no formal pueden coordinarse para impulsar el desarrollo nacional parece irrelevante, a no ser que antes sean discutidos otros asuntos de mayor importancia.

III. TRES CONSIDERACIONES IMPORTANTES PARA FUTURAS ACCIONES

Cualquier planeación educativa que los países en vías de desarrollo realicen en el futuro, tiene que tomar en cuenta por lo menos tres consideraciones:

- Tanto la educación formal como la no formal deben ser consideradas como meros modelos pedagógicos para la adquisición de conocimientos y habilidades. No deben ser consideradas como modelos educativos totales, sino más bien como metodologías o alternativas complementarias. Esto también quiere decir que deben ser desalentados los conceptos de prestigio y derecho a recompensas sociales basados solamente en el grado de vinculación a cierto modelo educativo.

- Las modalidades educativas deben ser seleccionadas y desarrolladas de acuerdo con el tipo de conocimientos, actitudes y habilidades necesarias para lograr los objetivos sociales. Subrayar la naturaleza instrumental del modelo educativo, especialmente aquella del modelo formal, ayudaría grandemente a rescatar el significado más amplio de la educación entendida como el camino para el desarrollo humano integral. La enseñanza no debe ser considerada igual a la educación. Por eso, la cuestión es primero determinar qué es importante aprender y después cuál es la mejor forma de aprenderlo.

- La selección y aplicación de modelos educativos deben estar vinculadas a la redefinición del modelo de desarrollo más apropiado para cada país en vías de desarrollo. La expansión de la educación formal y no formal *per se*, sin una previa evaluación crítica de los resultados del modelo de desarrollo actual, seguramente conducirá a más reveces e incrementará un costo social injustificable.

IV. MODELO DE DESARROLLO Y MODELO EDUCATIVO

La relación entre modelos educativos y modelos de desarrollo significativo es el punto más importante en el diseño de una nueva agenda para la planeación educativa.

La experiencia de las últimas décadas ha demostrado claramente que las limitaciones de la planeación educativa son, en alto grado, el reflejo de lo inadecuado del modelo de desarrollo al que aquella quiso servir. Las leyes sagradas del desarrollo económico a través de la acumulación de excedentes, con criterios impuestos desde fuera y encaminados a reproducir el modelo de las naciones desarrolladas, tuvo su efecto en la planeación educativa, reduciéndola a un mero ejercicio de logística y desarrollo cuantitativo del modelo de educación formal.

Además, el auge de la educación no formal como una estrategia de desarrollo ha sido más una medida de emergencia para disminuir las peligrosas contradicciones socioeconómicas, que una alternativa elaborada con base en una redefinición de los objetivos sociales y el ajuste correspondiente de las estrategias educativas nacionales. Curiosamente, la presunción básica de que la educación formal ayudaría substancialmente a solucionar los problemas socioeconómicos en el Tercer Mundo, no se ha utilizado como justificación para promover la educación no formal. De alguna manera, ha habido una transferencia de responsabilidad de la educación formal a la no formal en la tarea de construir una mejor sociedad. Esta situación refleja la idea persistente de explicar los desequilibrios socioeconómicos en términos de deficiencias de la educación más que a partir de elementos del contexto más amplio. La explicación de esto estaría, quizá, en la insistencia por impulsar un modelo de desarrollo que fomenta una estructura socioeconómica tendiente a beneficiar a las naciones desarrolladas más que a los mismos países en vías de desarrollo.

Los problemas actuales que encaran los países en vías de desarrollo, a la luz de las políticas educativas propiciadas en las últimas décadas, han hecho evidente lo inadecuado de una futura redefinición de la planeación educativa, si ésta se lleva a cabo a partir de una limitada perspectiva sectorial. Problemas tales como la carencia estructural y crónica de oportunidades educativas, las deserciones tempranas, el abandono escolar, el “desempleo educado”, la “enfermedad del

credencialismo”, etc., reflejan las complejidades de la relación entre educación y sociedad. También indican lo inadecuado del modelo de educación formal y de los modelos de desarrollo importados, en la solución de problemas sociales mayores.

Por lo tanto, la planeación educativa relevante en el futuro sólo puede resultar de una clara y sincera revisión de los supuestos básicos que regulan actualmente las políticas de desarrollo, ya que parece muy claro que las soluciones técnicas no pueden resolver problemas cuyos orígenes están en el ámbito político y económico.

V. ESTRUCTURA ANALITICA

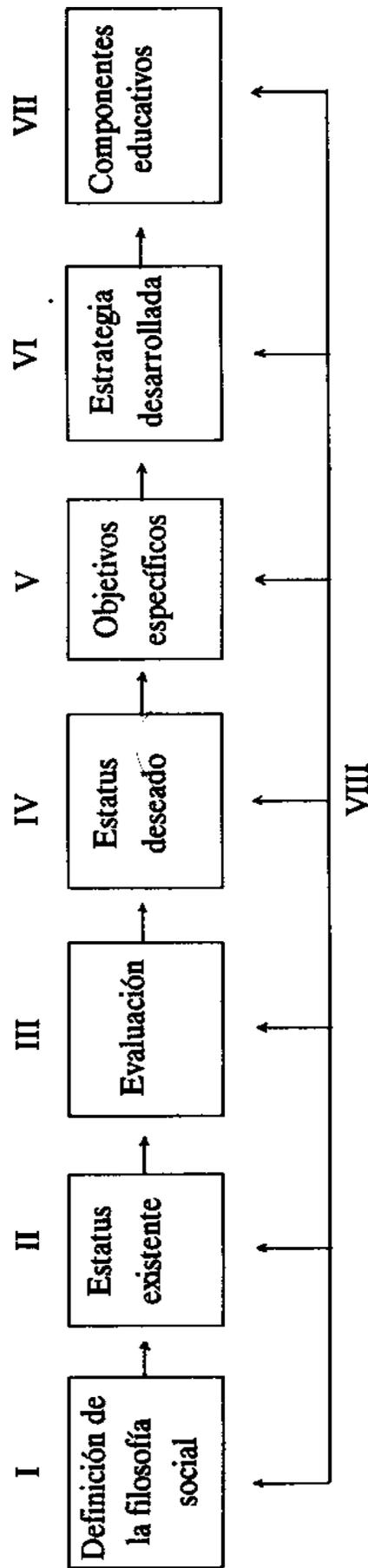
Por consiguiente, cada país en vías de desarrollo debería llevar a cabo una revisión profunda de su filosofía social, la cual es el elemento central que caracteriza a una nación. Esto significa que cada nación debe hacer explícita su filosofía en relación con los derechos y deberes de grupos individuales, y de la sociedad en su totalidad, así como el uso y propósito de sus recursos naturales. Este es el esquema de valores de referencia por medio del cual se mantiene unida una sociedad y de acuerdo al cual se definen las relaciones entre sus miembros.

Cada país debería valorizar su situación actual en las áreas económica, sociocultural, política y educativa, para determinar qué tan lejos se encuentra del estatus deseado. Las deficiencias que resulten de esta valorización deben ser traducidas en objetivos específicos, que deberán ser alcanzados y perseguidos de una manera integral y simultánea. Este esfuerzo concertado constituiría la nueva estrategia para el desarrollo. (Ver Figura 1).

Una planeación educativa relevante es en parte resultado, y en parte contribución a una apropiada estrategia nacional de desarrollo. Por lo tanto, la planeación educativa no debe continuar siendo vista ingenuamente como un mero ejercicio de técnicas destinadas a resolver problemas de logística y a apoyar la expansión del modelo formal de educación. Más bien, debe convertirse en un proceso para redefinir y aplicar un modelo de desarrollo apropiado para cada país del Tercer Mundo. Por la misma causa, la pregunta sobre cómo se pueden combinar la educación formal y la no formal en favor del desarrollo nacional puede ser respondida adecuadamente sólo en el contexto nacional específico y a la luz de la evaluación y aplicación de un modelo de desarrollo apropiado. Esto difícilmente puede ser realizado si los países en vías de desarrollo persisten en la idea de que, por un lado, el modelo de desarrollo de las naciones industrializadas es el mejor para ellos y, por el otro, de que realmente es posible alcanzar el estado de desa-

FIGURA 1

FASES DE UN PROCESO SIGNIFICATIVO EN EL DESARROLLO NACIONAL



I. Definición de la filosofía social de la nación.

II. Análisis de la situación económica, sociocultural y política actual de la nación.

III. Evaluación de la situación actual a la luz del marco de valores.

IV. Establecimiento del estatus o dirección deseados.

V. Traducción del estatus deseado a objetivos específicos.

VI. Desarrollo de estrategias integradas que abarquen las áreas económica, sociocultural y política, en acciones específicas.

VII. Delimitación de los componentes educativos de la estrategia de desarrollo. La planeación educativa es desarrollada de dos maneras: como resultado y como promotor de la estrategia de desarrollo.

VIII. El proceso es recurrente. Toda la gama de instancias educativas alimenta y es alimentada por las diferentes fases.

rrollo de esas naciones, sin un cambio substancial en el orden económico internacional actual.

El marco analítico siguiente demuestra la variedad de elementos que deben ser considerados en un esfuerzo encaminado a vincular un modelo de desarrollo con una estrategia educativa. Obviamente, nuestra intención no es proponer un perfil exhaustivo de dichos elementos, pero sí mostrar toda la gama de implicaciones de una relación significativa entre educación y desarrollo. Este marco supone que los países del Tercer Mundo son capaces y están dispuestos a diseñar su propia estrategia de desarrollo, así como las estrategias educativas necesarias para lograrlo.

El proceso analítico consta de tres aspectos: 1. clarificación del modelo de desarrollo; 2. definición de las implicaciones de dicho modelo, y 3. diseño de la estrategia educativa.

1. Clarificación del modelo de desarrollo

Este aspecto requiere una reevaluación de la filosofía social de la nación, lo cual se reflejará en el papel y significado del individuo, de la sociedad y de la naturaleza. Se necesita claridad en relación con:

- los derechos y obligaciones del individuo,**
- el significado y objetivos globales de toda la sociedad,**
- el tipo de vínculos que deben ser reforzados entre los distintos grupos sociales dentro de la nación y**
- los criterios y las reglas que deben guiar el uso de los recursos naturales.**

Necesariamente, las características económicas, socioculturales y políticas de la vida de la nación deben ser evaluadas y los objetivos deseados en esas áreas, definidos.

1.1. El aspecto económico

Está básicamente relacionado con los criterios de producción (¿qué se produce?, ¿quién lo produce?, ¿para qué se produce?) y con los criterios de consumo (o con los conceptos de satisfacción material y bienestar, los criterios sobre necesidades básicas y la naturaleza de los patrones de consumo).

Más específicamente, la revisión del modelo requiere:

- inventario de los recursos naturales, como elemento importante para conocer los activos de la nación;
- análisis del modo en que estos recursos han sido usados;
- análisis del sector agrícola y sus patrones de tenencia y producción;
- análisis del sector de manufactura/industrial y sus patrones de propiedad y producción, y
- análisis del sector de servicios, sus características, extensión, variedad y sus patrones de propiedad.

1.2. El aspecto sociocultural

Se relaciona con toda la gama de roles, comportamientos, costumbres y creencias que determinan el tipo de interacción entre los individuos y entre los diferentes grupos dentro de la sociedad. Por lo tanto, el análisis debe ser enfocado más específicamente a:

- la composición étnica de los grupos del país y sus características culturales, religiosas y de idioma;
- el criterio de la homogeneidad deseada dentro de los diferentes grupos étnicos y sociales;
- el origen y mecanismos del sistema de recompensa social y económica, y
- la naturaleza de los conceptos de clase social y estratificación social, y el tipo de factores que los determinan, por ejemplo: origen étnico, tipo de actividad productiva, propiedad de los medios de producción, tipo de entrenamiento educativo, origen familiar, etcétera.

1.3. El aspecto político

Se relaciona con el origen, propósito y mecanismos del proceso de toma de decisiones que finalmente definen el criterio de orden y estabilidad social, las características de las tareas enfocadas a coordinar y supervisar el curso interno de la nación, y la forma en que los objetivos generales de la nación son defendidos y aplicados dentro del marco de las relaciones internacionales. Más específicamente, el análisis debe tratar aspectos como:

- la naturaleza de la participación ciudadana nacional, regional y local;
- el papel del gobierno en la defensa de los individuos y los derechos sociales;
- la naturaleza del gobierno: representativo, participativo, etcétera;
- el proceso para definir las prioridades nacionales;
- la estructura de la administración pública;
- el tipo de interrelación entre el gobierno central, el regional y el local, y
- el papel de la estructura de poder informal existente dentro de los diferentes grupos sociales.

2. Delimitación de los componentes educativos comprendidos en el modelo de desarrollo

La aplicación del modelo de desarrollo obviamente requiere del análisis y definición de los componentes educativos necesarios para ejecutar la variedad de objetivos específicos. Es necesario establecer el tipo de conocimientos, actitudes y habilidades que son apropiadas a los objetivos económicos, socioculturales y políticos del nuevo modelo de desarrollo.

Así, cuando se trate de conocimientos, debe existir una definición de:

- las áreas y campos de conocimiento que deben ser impulsados, y las prioridades entre esos campos de conocimiento, y
- el tipo de conocimiento (básico-avanzado) y la calidad del conocimiento (teórico-práctico).

En el área de habilidades, se debe determinar, entre otras cosas, qué es necesario para la producción de artículos y la entrega de servicios, y lo que se necesite para la administración y organización.

Respecto a las actitudes y comportamientos, debe aclararse la ética social en cuanto al trabajo, las relaciones humanas, la autoridad, la cooperación, la participación, etc.; las características de aprecio personal y autoestima, y los elementos que alientan la motivación y satisfacción personales.

Una vez que se han definido los principales componentes educativos, el siguiente paso es detectar los mejores medios para ponerlos en práctica. La forma organizada de llevar a cabo la actividad de la educación es lo que se puede llamar el modelo educativo. Las características del modelo deben deducirse de la natu-

raleza de los objetivos educativos. En cualquier caso, el modelo debe responder a las siguientes variables:

- tiempo y espacio en que se lleva a cabo el aprendizaje;
- características de los participantes (edad, sexo, motivación, aptitudes naturales, conocimientos, etcétera);
- criterio de selección de los participantes;
- papel y características personales del instructor, guía o ayudante;
- tipo del contenido del estudio;
- duración del proceso de instrucción;
- materiales de instrucción;
- modos de instrucción: medios de comunicación, interacción de grupo, entrenamiento en el trabajo, observación, experimentación, participación activa, actividades orientadas a la producción, investigación, etcétera, y
- proceso pedagógico: pasos requeridos y duración de la actividad educativa para lograr los objetivos.

3. Diseño de la estrategia de la educación

En vista de lo numeroso y complejo de los objetivos nacionales, de sus componentes educativos y de las formas específicas para mejor lograr los objetivos educativos, se requiere una acción coordinada en el desarrollo de las diversas actividades, lo cual constituye la estrategia educativa. Este es el contexto en que la planeación educativa debe encontrar su nuevo significado y su nueva agenda. Ya no tiene sentido pensar en la planeación de la educación en términos de una mera aplicación mecanizada de técnicas para desarrollar únicamente el modelo formal de la educación. La planeación debe servir para el diseño, reforzamiento y aplicación de distintas formas o modelos por medio de los cuales debe llevarse a cabo la actividad educativa. En otras palabras, es necesario desarrollar una estrategia educativa nacional de carácter integral. Así, la planeación de la educación debe ser considerada en sus múltiples aspectos como:

3.1. *Actividad política*

Ayuda a clarificar y llevar a cabo una amplia gama de objetivos nacionales. Esta función se desarrolla mediante el fomento de vínculos intersectoriales, inter-

institucionales e intergrupales, al difundir información sobre el curso de la nación, concientizar sobre temas de importancia e incrementar la participación ciudadana.

3.2. Actividad económica

Tiene la intención de fomentar el conocimiento y las habilidades necesarias para el desarrollo económico, dentro del marco de las prioridades nacionales.

3.3. Actividad científica

Ayuda a determinar la mejor forma de traducir los objetivos educativos en modelos educativos apropiados. Esta función se puede lograr a través de la investigación de campo participativa, buscando modelos de educación nativos, experimentando, evaluando resultados, y sistematizando experiencias.

3.4. Actividad logística

Asegura la disponibilidad de los elementos requeridos para la práctica de las actividades educativas. Por ejemplo, los recursos humanos y materiales necesarios para la coordinación, administración y desarrollo de las actividades educativas.

Desde esta perspectiva, la planeación se convierte en una tarea nacional de gran relevancia y dimensión: es amplia en su enfoque y requiere de una gran participación social; es importante porque resulta de la redefinición de un modelo de desarrollo apropiado a las verdaderas necesidades y aspiraciones de cada país en vías de desarrollo; es amplia porque su propósito es mucho más grande que la simple preparación de la fuerza de trabajo, o la necesidad de atender la demanda por el modelo formal de educación, y requiere de una extensa participación social para suplir un sinnúmero de necesidades, en diferentes ámbitos y para diferentes propósitos, ya que su meta es la de efectivamente ampliar el concepto y la práctica de oportunidades educativas.

En esta forma, el tema de una nueva agenda de planeación educativa y el tema de la relación entre la educación formal y la no formal, difícilmente se pue-

den abordar adecuadamente a partir de los supuestos actualmente vigentes sobre el desarrollo económico y educativo. Cada país en vías de desarrollo debe reconsiderar su modelo y, finalmente, seleccionar los mejores medios para llevarlos a la práctica. Esta no es una tarea fácil, pero no existe otra alternativa si es que los países en vías de desarrollo verdaderamente desean tener una educación con amplio significado, a la par que establecer un modelo de desarrollo viable y relevante.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ADAMS, Don (Ed). *Educational Planning*. Center for Development Education, Syracuse University, Syracuse, N. Y., 1964.
- _____. "Development Education". In: *Comparative Education Review*, Vol. 21, Nos. 2-3, 1977.
- ADAMS, Don and R. Bjork. *Education in Developing Areas*. David McKay Company, Inc., New York, 1969.
- AHMED, Manzoor and Philip H. Coombs (Eds.). *Education for Rural Development*. Praeger Publishers, New York, 1975.
- ANDERSON, C. A. and M. J. Bowman (Eds.). *Education and Economic Development*. Aldine Publishing Company, Chicago, 1965.
- BAILEY, Joe. *Social Theory for Planning*. Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1975.
- BEREDAY, G. and J. Lauwerys (Eds.). *The World Year Book of Education 1965*. Harcourt, Brace and World Inc., New York, 1965.
- _____. *The World Year Book of Education 1967*. Harcourt, Brace and World, New York, 1967.
- BIROU, Alain et al. (Eds.). *Towards a Re-definition of Development*. Pergamon Press, Paris, 1977.
- BLAUNG, Mark (Ed.). *Economics of Education*. Penguin Books, Ltd., Middlesex, 1968.
- BOWLES, Samuel. "Cuban Education and the Revolutionary Ideology". In: *Harvard Educational Review*, Vol. 41, No. 4, 1971.
- BREMBECK, Cole S. and Timothy J. Thompson (Eds.). *New Strategies for Educational Development*. Health and Company, Lexington, 1973.
- CARNOY, Martin. *Education as a Cultural Imperialism*. David McKay Company, Inc., New York, 1974.
- CARPENTER, Harold F. "Colonial Continuities and Educational Inequalities in Indonesia". (Mimeo). XXII Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, Mexico City, March 1978.
- COMINGS, John P. "A Description of the Indonesian Non Formal Education Project". In: *Adult Education and Development*, No. 16, 1981.
- COOMBS, Philip. *The World Educational Crisis. A Systems Analysis*. IIEP, UNESCO, Paris, 1967.
- COOMBS, Philip and Manzoor Ahmed. *Attacking Rural Poverty*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.
- COOMBS, Philip, Roy Prosser and Manzoor Ahmed. *New Paths to Learning for Rural Children and Youth*. International Council for Educational Development, New York, 1973.
- CORREA, H. and J. Tinbergen. "Quantitative Adaptation of Education to Accelerated Growth". In: *KYKLOS*, Vol. 15, Fasc. 4, 1962.

- COURT, David and Kenneth King. *Education and Production Needs in the Rural Community: Issues in the Search for a National System*. International Council for Educational Planning, UNESCO, 1978.
- CUBA. Ministerio de Educación. *Cuba: Organización de la Educación, 1976-1978*. Reporte de la República de Cuba a la 37 Conferencia Internacional sobre Educación Pública, Ginebra, septiembre de 1979. Editorial de libros para la educación, La Habana, 1979.
- DAVIS, Russell G. *Planning Education for Development: Issues and Problems in the Planning of Education in Developing Countries*. Harvard University Press, Cambridge, 1980.
- DORE, Ronald. *The Diploma Disease*. University of California Press, Berkeley, 1976.
- DUKE, Benjamin C. *The Needs of Asia in Primary Education*. ("Educational Studies and Documents" 41), UNESCO, 1966.
- DURKHEIM, Emile. *The Division of Labor in Society*. Free Press of Glencoe, New York, 1964.
- DYCKMAN, John W. "Social Planning, Social Planners and Planned Societies". In: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXII, No. 2, 1966.
- ELLIOT, Charles. *The Development Debate*. SCM Press Ltd., London, 1971.
- ETZIONI, A. and Etzioni-Halevy, E. (Eds.). *Social Change: Sources, Patterns and Consequences*. Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1973.
- EVANS, David R. and William A. Smith. *Non Formal Education: the Light at the End of the Tunnel*. CIE, University of Massachusetts, Amherst, 1972.
- . *The Planning of Non Formal Education*. ("Fundamentals of Educational Planning" 30). UNESCO, IIEP, Paris, 1981.
- FAURE, Edgar, et al. *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO, Paris, 1972.
- FOSTER, Philip J. *Education and Social Change in Ghana*. The University of Chicago Press, Chicago, 1965.
- FOSTER, Philip J. and J. Sheffield (Eds.). *The World Year Book of Education 1974*. Evans Brothers Limited, London, 1973.
- GILLETTE, Arthur L. *Beyond the Non Formal Fashion: Towards Educational Revolution in Tanzania*. CIE, University of Massachusetts, Amherst, 1977.
- GINTIS, Herbert. "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity" In: *American Economic Review*, Vol. LXI, No. 2, 1971.
- GRANDSTAFF, Marvin. *Alternatives in Education: A Summary View of Research and Analysis in the Concept of Non Formal Education*. IISE, Michigan State University, East Lansing, 1974.
- HALL, Budd L. *MTU NI AFYA: Tanzania's Health Campaign*. Clearing House on Development Communication, Washington, 1978.
- INDONESIA. Ministry of Education. "Facts and Figures". (Pamphlet). Lakarta, 1980.
- INKELES, Alex and David H. Smith. *Becoming Modern*. Harvard University Press, Cambridge, 1974.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the Opressed*. The Seabury Press, New York, 1973.
- HANSON, J. W. and Cole S. Brembeck (Eds.). *Education and Development of Nations*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1966.

- HARBISON, F. and C. A. Myers. *Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development*. McGraw-Hill, New York, 1964.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT. *Non Formal Education for Rural Development*. (Draft of final report). ICED, Essex, Ct., 1972.
- ILLICH, Ivan. *Deschooling Society*. Harper and Row, New York, 1971.
- _____. *Towards a History of Needs*. Pantheon Books, New York, 1977.
- KARABEL J. and A. H. Halsey (Eds.). *Power and Ideology in Education*. Oxford University Press, New York, 1977.
- KAHN, Alfred. *Theory and Practice of Social Planning*. Russell Sage Foundation, New York, 1969.
- KINDERVATTER, Suzanne. *Non Formal Education as an Empowering Process*. CIE, University of Massachusetts, Amherst, 1979.
- KINSEY, David C. *Evaluation in Non Formal Education. The Needs for Practitioners Evaluation*. Center for International Education, University of Massachusetts, Amherst, 1978.
- _____. "Participatory Evaluation in Adult and Non Formal Education". In: *Adult Education*, Vol. 31, No. 3, 1981.
- LA BELLE, Thomas. *Non Formal Education and Social Change in Latin America*. UCLA, Latin America Center Publications, Los Angeles, 1976.
- LYONS, Raymond F. (Ed.). *Problems and Strategies of Educational Planning*. UNESCO, IIEP, Paris, 1965.
- MALINOWSKI, Bronislaw. *Freedom and Civilization*. Roy Publishers, New York, 1944.
- MOULTON, D. and K. Cash. "A Description of the IKIP Component of the Penmas Non Formal Education Project". In: *Adult Education and Development*, No. 16, 1981.
- MYRDAL, Gunnar. *Beyond the Welfare State*. Gerald Duckworth and Co., London, 1960.
- NAPITUPULU, W. P. *Non Formal Education Strategies and Management*. UNESCO, Regional Office for Education in Asia and Oceania, Bangkok, 1978.
- _____. *The Implementation of the Package a Kejar Program: the Present Challenge*. Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Bangkok, 1980.
- NERFIN, Marc (Ed.). *Another Development: Approaches and Strategies*. Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1977.
- NYERERE, Julius K. *Education for Self-Reliance*. United Republic of Tanzania, 1967.
- OECD. *The Residual Factor and Economic Growth*. OECD, Paris, 1964.
- PARNES, Herbert S. *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development*. OECD, Paris, 1962.
- PAULSTON, Rolland. *Non Formal Education: an Annotated Bibliography*. Praeger Publishers, New York, 1972.
- PHILLIPS, H. M. *Educational Cooperation Between Developed and Developing Countries*. Praeger Publishers, New York, 1976.
- PSACHAROPOULOS, George. "Educational Planning: Past and Present". In: *Prospects*, Vol. XIII, No. 2, 1978.

- REED, Horace and Elizabeth Loughran. "Lifelong Learning Scale: Training Manual". (Draft). Resource Center for Community Education, School of Education, University of Massachusetts, Amherst, 1979.
- REIMER, Everett. *An Essay on Alternatives in Education*. ("Cuaderno" 1005). CIDOC, Cuernavaca, 1970.
- RITZEN, Jozef M. and Judith B. Balderston. *Methodology for Planning Technical Education*. Praeger Publishers, New York, 1975.
- ROSTOW, Eugene V. *Planning for Freedom*. Yale University Press, New Haven, 1960.
- SCHULTZ, T. W. "Investment in Human Capital". In: *The American Economic Review*, Vol. 51, 1961.
- SCOTT, Mel. *American City Planning*. University of California Press, Berkeley, 1971.
- SEERS, Dudley (Ed.). *Cuba: the Economic and Social Revolution*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, N. C., 1964.
- SIMKINS, Tim. *Non Formal Education and Development*. ("Monographe" 8) Department of Adult Education and Higher Education, University of Manchester, Manchester, 1977.
- SIMMONS, John (Ed.). *The Education Dilemma*. Pergamon Press, Oxford, 1980.
- SOMTRAKOOL, Kla. *Lifelong Education for Rural Adults: Problems and Planning Considerations for the Central Region of Thailand*. Ed. D. Dissertation, University of Massachusetts, Amherst, September 1980.
- THAILAND. Ministry of Education. "Education for Life and Society". Report of the Committee for Establishing the Framework for Educational Reform. December 4, 1974, Bangkok.
- _____. "National Education Policy and National Plans for Social and Educational Development (1977-1981)". July 1977, Bangkok.
- _____. "Non Formal Education for National Harmony and Development". Project for the Development of Locally Relevant Adult Education Programs, August 1974, Bangkok.
- TANU. *The Arusha Declaration*. Tanganyika African National Union, Dar El Salaam, 1967.
- TODARO, Michael. *Economic Development in the Third World*. Longman, Inc., New York, 1977.
- UNESCO. *Fundamental Education: Common Ground for All People*. MacMillan Company, New York, 1947.
- _____. Meeting of Ministers of Education of African Countries Participating in the Implementation of the Addis Ababa Plan. *Final Report*. UNESCO, Paris, 1962.
- _____. *The Problem and Methods of Social Planning*. UN, New York, 1963.
- _____. *The Development of Higher Education in Africa*. UNESCO, Paris, 1963.
- _____. *An Asian Model of Educational Development*. UNESCO, Paris, 1966.
- _____. *Reading in the Economics of Education*. UNESCO, Paris, 1968.
- _____. *Statistical Yearbook 1968*. UNESCO, Paris, 1968.
- _____. *Education in Africa in the Light of The Lagos Conference (1976)*. UNESCO, Paris, 1977.

Vicente Arredondo

- _____. *Development of School Enrollment. World and Regional Statistical Trends and Projections 1960-2000*. International Conference on Education, 36th. Session, UNESCO, Paris, 1977.
- _____. "Indonesia" In: *Bulletin of the UNESCO Regional Office for Education in Asia and Oceania*, No. 20, UNESCO, Bangkok, June 1979.
- UNITED NATIONS. Economic Commission for Latin America. *Social Change and Social Development Policy in Latin America*. United Nations, New York, 1970.
- VISCUSI, M. *Literacy for Working: The Work-oriented Literacy Project in Tanzania*. UNESCO, Paris, 1971.
- WARD, F. Champion (Ed.). *Education and Development Reconsidered*. Praeger Publishers, New York, 1974.
- WARD, Ted and John Dettoni. "Non Formal Education Problems and Premises". In: *NFE Discussion Papers*, No. 2, Michigan State University, East Lansing, 1973.
- WATERSTON, Albert. *Development Planning: Lessons of Experience*. The Johns Hopkins Press, 1965.
- WEILER, Hans N. "Towards a Political Economic of Educational Planning". In: *Prospects*, Vol. XIII, No. 3, 1978.
- WIGNARAJA, Ponna. "A New Strategy for Development" In: *International Development Review*, Vol. XVIII, No. 3, 1976.
- WILBER, C. K. (Ed.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Random House, New York, 1973.
- WILSON, R. and T. Noyelle (Eds.). *1975 Symposium of Planning Theory*. Department of City and Regional Planning, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1975.
- WINKLER, Donald R. "The distribution of Educational Resources in Paraguay: Implications for Equality of Opportunity". In: *Comparative Educational Review*, Vol. 24, No. 1, 1980.
- WITHAYAGIAT, Somprasong. *A Flexible Module for Staff Development in Non Formal Education in Thailand*. Ed. D. Dissertation, University of Massachusetts, Amherst, December 1979.
- WORLD BANK. *Education*. ("Sector Working Paper"). World Bank, Washington, D. C., 1974.
- _____. *Educational and Economics Effects of Promotion and Repetition Practices*. ("W. B. Staff Working Paper" 319). Washington, D. C., 1979.
- _____. *Education*. ("Sector Policy Paper"). World Bank, Washington, D. C., 1980.
- YOUNG, Robert C. "Goals and Goal-Setting". In: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXII, No. 2, 1966.