

ENSAYOS



NEUTRALIDAD IDEOLOGICA O DETERMINACION SOCIAL EN LA PLANEACION EDUCATIVA?

Miryan Zúñiga E.*

Los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales comprometidos con la modernización de esos países, tienen en común el compartir una profunda fe en la educación y una gran confianza en la planeación. Estas expectativas tienen raíces sociales e intelectuales comunes relacionadas con la concepción de la educación como una agencia de cambio social y de la planeación como una técnica de ingeniería social capaz de instrumentar el ordenamiento del futuro de la sociedad. La persistencia de estas esperanzas, que en algunos casos adquiere las características de una nueva mística (Hanson y Brembeck: 1966), se debe a la falta de un análisis sociológico sobre las relaciones de la educación con la estructura socioeconómica y con las otras instituciones de la superestructura, así como al énfasis en los aspectos técnicos de la planeación para definirla con Coombs (1970) como un proceso ideológicamente neutral.

En esta breve discusión se tratará de mostrar cómo la planeación no es un proceso neutral sino que depende de las condiciones económicas, políticas e ideológicas determinadas de una realidad concreta. El análisis se enfocará hacia las limitaciones sociológicas de la planeación de la educación partiendo de la ambigüedad de la conceptualización de la planeación educacional, para proseguir al análisis de las condiciones históricas de su desarrollo especialmente en América Latina, la concepción de los modelos de desarrollo, modernización y los modelos de planeación. Finalmente se hará un análisis de las determinaciones sociales del proceso de planeación del sistema INEM en Colombia.

La conceptualización de planeación educacional

Para P.H. Coombs la "planeación educacional, en su sentido genérico más amplio, es la aplicación del análisis sistemático y racional al proceso de desarrollo educativo con el propósito de hacer que la educación responda más efectiva y eficientemente a las necesidades y metas de sus estudiantes y de la sociedad (Coombs: 1970)*. J.S. Coleman plantea que "planeación educacional es el diseño de estrategias educativas dirigidas a guiar y controlar el cambio y a minimizar la inestabilidad política" (Coleman: 1965)*. El Seminario Interamericano de 1958 definió la planeación educacional como "un proceso continuo y sistemático que incluye la aplicación y coordinación de los métodos de investigación social y de los principios y técnicas de la educación, la administración, la economía y las finanzas, con la participación y el apoyo del público en actividades privadas y oficiales para asegurar educación adecuada para la gente, con el firme propósito, en etapas bien definidas de darle a todo el mundo la oportunidad de desarrollar sus potencialidades y de hacer la más efectiva contribución al desarrollo social, cultural y económico del país" (Adams y Bjork: 1975)*. D.A. Waterston (1965) Adams y Bjork

* Profesora de la Universidad del Valle en la División de Educación.

* Traducción libre de Myriam Zúñiga E.

* Traducción libre de Myriam Zúñiga E.

adaptan la siguiente definición: “la planeación educacional incluye la aplicación de un sistema racional de alternativas de entre el espectro de posibilidades de inversión en educación y en otras actividades de desarrollo basada en consideraciones de costos y beneficios económicos y sociales” (Adams y Bjork: 1975)*.

De las anteriores definiciones se pueden extraer ciertos elementos claves que señalan compromisos ideológicos y ponen en duda la neutralidad de la planeación educacional. Ellos son: la afirmación de que la planeación debe responder a las necesidades y metas individuales y sociales, la concepción de la planeación con el propósito de guiar y controlar el cambio y de minimizar la inestabilidad política, el requisito de incluir a todo el público en el proceso de planeación, y las limitaciones de la relación costo-beneficio para la selección de estrategias de desarrollo.

En primer lugar las necesidades sociales e individuales son socialmente determinadas. Por un lado las demandas del mercado influyen en las decisiones de los individuos (Rowley: 1971), y por otro la ideología dominante, promovida por el estado, plantea una concepción de bienestar particular bajo la cual se definen las necesidades.

En segundo lugar el sentido político de la planeación, evidenciado en su propósito de evitar la inestabilidad política y controlar el cambio, la ubica como un instrumento de poder que se utiliza para tomar decisiones sobre qué se le da a quién, para de todas maneras mantener el orden existente que beneficia precisamente a quienes tienen el poder. Dentro de este contexto la idea de que todo el público participe y se beneficie de la planeación no deja de ser una afirmación idealista que sin embargo deja entrever que para los más necesitados los beneficios de la planeación llegarán por etapas. La concepción del desarrollo por etapas, gradual, que no altere la estabilidad es un compromiso político que según Bodenheimer (1969) responde más a un interés ideológico que a una concepción científica de la sociedad.

En tercer lugar las consideraciones de costo-beneficio responden a un criterio cuantitativo que define el desarrollo en términos del crecimiento del PNB sin considerar los aspectos cualitativos relacionados con la distribución de ese producto. Además dentro del marco de una economía basada en la propiedad privada de los medios de producción la respuesta a las preguntas: costo para quién? Y beneficios para quién? Nos ubica en un plano que de ninguna manera es ideológicamente neutral.

Las definiciones sobre planeación educacional tienen en común el señalar el carácter racional sistemático y técnico de la planeación. Carácter que se enfatiza en los textos escolares en donde se presenta amplia información sobre modelos y técnicas de planificación, y en las academias donde se presenta la planeación fundamentalmente como un proceso técnico, presea de la ciencia al desarrollo de la sociedad contemporánea.

Condiciones históricas del desarrollo de la planeación educacional en América Latina

Algunos planificadores hacen toda clase de esfuerzos para referir el origen de la planeación a la antigua Grecia y señalan La República de Platon como la primera obra sistemática de planeación del estado. Los trabajos de Aristóteles seguidos por los de otros europeos como Quintiliano y Rousseau, también se señalan como contribuciones históricas a la concepción moderna de la planeación educacional. Sin embargo la

* Traducción libre de Myriam Zuñiga E.

planeación, como lo indica B.A. Fletcher (1966) es una característica particular de este siglo, considerado como el comienzo de la edad tecnológica.

El mismo Fletcher plantea el desarrollo de la necesidad y la práctica de la planeación educacional, paralelo al desarrollo de la revolución industrial. El desplazamiento de mano de obra por la máquina y la creciente necesidad de mano de obra calificada estimularon la concepción de planear una educación primaria y vocacional accesible para las masas de trabajadores y una educación humanístico-científica para las élites dirigentes.

Martin Carnoy (1974) describe como la primera guerra mundial marcó el comienzo del fin del imperio británico quien pasó a ser reemplazado por los Estados Unidos como el mayor comerciante e inversionista en América Latina. La crisis del sistema capitalista de los años 30 determinó la intervención y el apoyo del estado a la empresa privada americana, de tal forma que para la segunda guerra mundial el gobierno y el capital privado de los Estados Unidos trabajan conjuntamente en una especie de economía controlada pero de mercado. Por la importancia militar y estratégica de Latinoamérica como proveedora de materias primas, los Estados Unidos desde la segunda guerra mundial trataron de atar esas economías a la americana. Paralelamente, el gobierno americano se unió a algunos esfuerzos privados para llevar a los sistemas educativos de América Latina los conceptos de "eficiencia" y desarrollo capitalista "democrático" (Carnoy: 1974).

La eficiencia definida "en términos de la distribución de los escasos recursos para fines competitivos" (Carnoy: 1973) es uno de los principales supuestos de la planeación educacional impulsada por los Estados Unidos. Es en esos términos que se ofrece asistencia técnica y ayuda para modernizar los sistemas educativos latinoamericanos y convertirlos en instrumentos de desarrollo económico. La asistencia americana para la educación de Latinoamérica ha sido usada para expandir el tipo de educación que armoniza con el desarrollo capitalista que le garantiza el primer puesto a los Estados Unidos. Sin embargo, la idea que se impulsa es que el proporcionar educación a las masas garantiza trabajo, menor desigualdad en la distribución de ingresos y estabilidad política. En términos de la distribución del ingreso, la premisa anterior que liga mayor educación con mayores ingresos ha demostrado ser empíricamente insostenibles. Así, a pesar de que el promedio de incremento del crecimiento del PNB aumentó en 2.2% en América Latina entre 1950 y 1968, el desempleo con su consecuente efecto en la distribución del ingreso, creció en 5.9% (Carnoy: 1974).

En el mismo Estados Unidos la distribución del ingreso medida en términos del coeficiente Gini, ha crecido en desigualdad a medida que se ha incrementado el PNB y se ha expandido la educación. "De todas maneras el propósito de un desarrollo capitalista no es impulsar una distribución equitativa del ingreso; por lo tanto la planeación dentro del modo de producción capitalista tiene el sentido de lograr mayor rendimiento privado a la inversión. Así las inversiones hechas a través de programas de asistencia técnica requieren una planeación que garantice la modernización de las sociedades latinoamericanas para mejor articularse con el capitalismo de gran empresa monopólica americana asociada a la burguesía local (Vasconi: 1976).

La idea de una planeación integral que incorpore el sector educativo como insumo importante para el desarrollo fue inicialmente propuesta y recomendada en la Segunda reunión Interamericana de Ministros de Educación reunida en Lima en mayo de 1956. Como resultado, de ello, en junio de 1956 se estableció en Colombia la oficina de

planeación educacional que elaboró el primer plan quinquenal de educación publicado en 1957 (Unesco: 1963). A partir de entonces y con el inicio del Frente Nacional (1958) se promovieron actividades de planeamiento y se recibieron grandes sumas de ayuda extranjera y asistencia técnica de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, de la UNESCO y del Banco Mundial. Las actividades de planeación se dirigieron a introducir reformas en la administración educativa, a modernizar la universidad (Atcon: 1963), a ampliar la cobertura del sistema escolar y a iniciar programas de educación funcional de adultos con capacitación para el trabajo (Arnove: 1978). Durante el Frente Nacional en Colombia el planeamiento de la educación se ha enfocado hacia la formulación de diferentes innovaciones y hacia el diseño de estrategias para implantarlas (Arnove: 1978). Entre estas, la introducción del sistema INEM, basado en las experiencias de la Escuela comprensiva americana, y de las concentraciones de desarrollo rural, inspiradas en las recomendaciones de la OIT para el logro del pleno empleo, ha constituido importantes esfuerzos, del Departamento Nacional de Planeación, para hacer operar más eficientemente el sistema educativo. Con este mismo propósito las agencias internacionales, y en especial la AID americana, han influido profundamente en la planeación de las reformas educativas colombiana durante los gobiernos del Frente Nacional. Durante la década del 60 impulsaron reformas en la educación superior y programas de administración educacional y en esta década del 70 impulsaron la diversificación de la educación media y las concentraciones de desarrollo rural, cuyo efecto general ha sido el de mantener las desigualdades del sistema existente y el de hacer al país más dependiente financiera y culturalmente de los Estados Unidos.

En resumen la institucionalización de la planeación educacional en América Latina está relacionada con el incremento de la asistencia técnica, la promoción de un modelo de desarrollo capitalista y la afirmación de la estructura de dependencia financiera y cultural con los Estados Unidos.

Los modelos de desarrollo impulsadas por la planeación educacional en América Latina

La planeación de la educación está profundamente influida por la naturaleza de la sociedad dentro de la cual se inscribe, pero además lleva consigo un modelo para el futuro. La idea es que a través de la planeación se pueden anticipar y provocar cambios sociales. En este sentido la planeación se presenta como un instrumento significativo para los países subdesarrollados interesados en alcanzar a los países más avanzados en su proceso de desarrollo. De ahí que paralelamente a la institucionalización de la planeación se han producido en sociología una serie de estudios sobre desarrollo.

Según Adams y Bjork (1975) el término desarrollo se ha utilizado con tres significados. Primero, como un tipo de cambio social en el cual se incrementa la riqueza y el ingreso de una sociedad. Segundo, como un cambio social que incluye alguna liberalización de las estructuras políticas. Tercero, como una modernización de las estructuras sociales al estilo de la de los países industrializados.

André Gunder Frank (1972) señala 4 modelos de desarrollo que han inspirado la planeación Latinoamericana para el cambio. Todos ellos según Frank tienen en común debilidades teóricas, falta de validez empírica y proponen políticas ineficientes para lograr un auténtico cambio social. El primero de estos modelos está inspirado en el funcionalismo de Parsons y fue desarrollado por B.F. Hoselitz (1953) quien plantea que los países desarrollados presentan patrones de universalismo, orientación al logro y especificidad funcional, mientras que los países subdesarrollados tienen los patrones opuestos: particularismo, adscripción y funcionalidad difusa. De acuerdo con esta

concepción la planeación para el desarrollo debe tender a la eliminación de los patrones tradicionales y a la adopción de aquellos de los países desarrollados.

El segundo modelo descrito por Frank es el de W. Rostow (1952) que plantea que las sociedades pasan por cinco etapas de crecimiento: la tradicional, la del inicio del despegue, el despegue, la madurez y finalmente la etapa de gran consumo masivo; la planeación debe por consiguiente orientarse a crear la sociedad de consumo. El tercer modelo, impulsado por M. Bronfenbrenner (1955) sostiene que el desarrollo ocurre a través de la transferencia de elementos culturales de los países desarrollados a los subdesarrollados. El cuarto modelo de desarrollo se basa en los trabajos de D. McClelland (1964) y E. Hagen (1962) que plantean que el desarrollo de una sociedad depende del nivel de motivación al logro de sus miembros; por consiguiente los planes de desarrollo deben orientarse al impulso de esta cualidad a través básicamente de programas educativos.

Estos modelos son refutados por Frank (1972), Bodenheimer (1969) y Guerreiro-Ramos (1970) quienes señalan los compromisos ideológicos y los intereses que los inspiran. El presupuesto principal, por ejemplo, es que todas las sociedades deben llegar al tipo de desarrollo logrado por los países industrializados de tal forma que esos países se presentan como el modelo para los subdesarrollados. Otro presupuesto importante es que el desarrollo se logra gradualmente y sin mayores convulsiones sociales. De esta forma los países industrializados, al prescribir el modelo de sociedad y el camino para lograrla garantizan la armonía del sistema internacional en él cual tienen posición privilegiada.

La contribución de la planeación educacional al desarrollo de las sociedades latinoamericanas se ha dirigido a recomendar el incremento y la diversificación del producto de sus sistemas educativos en todos los niveles (Adams y Bjork: 1975). De esta forma se ha pretendido impulsar los modelos de desarrollo identificados por Gunder Frank. Tanto la expansión como la diversificación de la educación apuntan al logro de los patrones de modernización señalados por Hoselitz, al despegue esperado por Rostow, a la introducción de innovaciones experimentadas en países industrializados recomendada por Bronfenbrenner y al desarrollo de la motivación al logro promocionada por Hagen y McClelland.

El impulso a cada uno de los niveles educativos existentes en América Latina ha contado además con sus respectivos patrocinadores internacionales lo cual ha creado contradicciones al interior de las naciones sobre niveles de educación prioritarias a desarrollar. Tal impulso contradictorio a diversos niveles educativos ha evidenciado el problema de dependencia externa y puesto en tela de juicio la neutralidad política de la planeación. El Banco Mundial impulsó durante varios años, a través de sus préstamos, el desarrollo de la educación media, bajo la concepción de que la expansión y diversificación de este nivel de educación es la palanca para el desarrollo. Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo estimuló inversiones dirigidas a modernizar los sistemas universitarios bajo el supuesto de que América Latina adolecía de falta de personal de alto nivel y competencias técnicas necesarias para dirigir el desarrollo nacional, la UNESCO en cambio sugirió darle prioridad a la alfabetización y a la educación básica. De esta forma como afirma Solari (1977) hubo una especie de división del trabajo entre los organismos internacionales que coincidía con las presiones internas de la pequeña y gran burguesía favorables a la expansión de la educación media y superior (Vasconi: 1972). En conclusión, a pesar de que los conceptos de planeación y desarrollo se asocian

frecuentemente, la realidad es que la planeación en América Latina ha sido un instrumento de poder utilizado para impulsar los modelos de desarrollo diseñados desde el exterior que cuentan con aceptación de las élites nacionales.

Modelos de planeación educacional

Los modelos de planeación educacional, que orientan a los procesos técnicos también incluyen concepciones ideológicas relacionadas con las estrategias de la planeación. P.H. Coombs (1970) informa que los modelos de planeación más usados en educación son el de Demanda Social, el de Recursos Humanos y el de Costo-Beneficio.

De acuerdo con el modelo de Demanda Social, las necesidades educacionales se determinan en términos de ciertos objetivos políticos, como el de lograr cierto nivel de alfabetización, o lograr educación básica universal, sin llegar a evaluar la contribución de tales reformas en términos económicos. En otras palabras, este modelo se orienta a satisfacer las demandas educacionales actuales y a proyectar las futuras, anticipando los cambios de la población y de los propósitos nacionales, la tarea del planificador consiste en describir cuántos estudiantes en qué tipos de educación pueden tenerse en el futuro. En la medida en que las demandas educacionales de la población dependan de su percepción de las oportunidades determinadas por la estructura socioeconómica existente, este enfoque de planeación no se compromete con cambios significativos.

El modelo de Recursos Humanos postula que el crecimiento económico es la fuente del desarrollo pero que para lograrlo se requiere además de recursos físicos y facilidades, recursos humanos. Por consiguiente el desarrollo de recursos humanos a través del sistema educativo es un pre-requisito para el desarrollo. La tarea del planificador consiste en diseñar estrategias para entrenar los recursos humanos requeridos para el logro de las metas de crecimiento económico. El problema central aquí es ligar la escuela con el desarrollo de las habilidades ocupacionales necesarias para el progreso de la producción. De acuerdo con este modelo la educación debe estar al servicio de la economía para perfeccionar su sistema de producción. De esta manera, si se trata de un sistema de producción de mercado, como el nuestro, el propósito es lograr mayor consumo y la apropiación privada de los beneficios. Sin embargo, la planeación de recursos humanos puede crear la ilusión de lograr una distribución del ingreso más equitativa y mayores niveles de bienestar social. Los datos indican que el impacto de la educación sobre la productividad la distribución del ingreso es más un asunto de fe que de evidencia (L.C.Thurow y R.E.B. Lucas: 1970).

El modelo de Costo-Beneficio consiste en decidir cual es la mejor manera de invertir el dinero cuando las necesidades o deseos superan los medios. En este caso el planificador examina las alternativas, evalúa el costo de cada una y lo compara con la satisfacción o el beneficio que cada una trae, para luego decidir sobre la alternativa que promete los mayores beneficios al menor costo (Coombs: 1970). La mayor debilidad de este modelo está relacionada con el cálculo de los beneficios futuros pues se asume que la diferencia de beneficios por un incremento de la educación en el futuro es similar a la del pasado. Otro supuesto cuestionable en este modelo es que la diferencia de beneficios, en términos de salario, es un justo reflejo de la productividad diferencial de la gente.

Además de los tres modelos de planificación brevemente descritos aquí hay toda una serie de modelos híbridos que combinan elementos de los anteriores y utilizan una serie de técnicas sofisticadas de proyección y análisis estadístico como esquemas multivariados de insumo-producto, esquemas de flujo y rendimiento y PPBS (Planning, Programing and Budgeting System) entre otros.

Son estos procesos técnicos los que se enfatizan en la formación de planificadores de la educación y ellos son precisamente los que le permiten a la planeación cumplir su función política bajo un aparente neutralidad ideológica. Así G. C. Ruscoe (1969) señala cómo frecuentemente se considera que la competencia en el manejo de los procesos técnicos es condición suficiente para el éxito de la planeación y plantea que el acertado manejo de esas técnicas es una condición necesaria más no suficiente para lograr una acertada planeación.

Algunos autores distinguen entre las decisiones técnicas y las decisiones políticas del proceso de planeación, con el propósito de establecer linderos que permitan hablar de la neutralidad política de la planeación. Tales planteamientos fallan en observar que las decisiones políticas se implementan a través de procesos técnicos y que ambos tipos de decisiones forman parte de un solo proceso cual es el de adelantar un proyecto de sociedad para el futuro.

Bettleheim (1965) plantea que “se reconoce que la planeación no es una simple técnica, sino un modo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad, se reconoce también que no puede haber planeación más que en una sociedad donde sean realizadas o estén en vías de realización las condiciones del socialismo o por lo menos de su construcción”. Por su parte Heilbroner (1976) cuestiona si la planeación podrá salvar el capitalismo americano y responde: “Es posible que no. No sabemos si los planes mejor elaborados pueden resolver los problemas económicos de un sistema capitalista su tendencia a la inestabilidad, la inflación, el desperdicio. No sabemos si la planificación puede vencer las rigideces políticas y sociales que nos han encerrado en una tradición de descuido maligno de las minorías, o puede ayudarnos a revertir la corrosiva comercialización de la vida”. El análisis de las implicaciones de estos dos planteamientos nos remite a la perspectiva política en la cual está ubicada la planeación educacional en América Latina.

La planeación del sistema INEM

El significado sociopolítico de la planeación educacional se puede observar en el establecimiento del sistema INEM en Colombia. En primer lugar los INEM fueron creados por el gobierno del Frente Nacional en concordancia con las políticas impulsadas por la Alianza para el Progreso, el BIRF y la AID de Estados Unidos. En segundo lugar su establecimiento obedece a una concepción de cambio social funcionalista y en tercer lugar el proceso de planificación del sistema INEM se inscribe dentro del modelo de Recursos Humanos que beneficia a los propietarios de los medios de producción.

Uno de los objetivos de la Alianza para el Progreso, creada en 1961, era el de modernizar y extender la educación secundaria vocacional y técnica. Para el logro de este propósito se recomendó la “realización de estudios para determinar las variadas necesidades de mano de obra calificada que requieren el desarrollo industrial, la reforma agraria y la promoción agrícola, los planes de desarrollo social y la administración pública en todos sus niveles; y establecimiento de programas de emergencia para la capacitación o formación acelerada de dicho personal” (ICOLPE: III/1974).

Luego como resultado de una asesoría de la Universidad de New Mexico al gobierno colombiano se propuso el programa INEM como alternativa para el sistema de Educación Media existente. El Banco Mundial y la AID acordaron en 1963 financiar el proyecto INEM en sus etapas de planeación e implementación. El proyecto, elaborado con la asesoría de

la Universidad de New Mexico señalaba la importancia de la educación en la formación de “capital humano” indispensable para el logro del desarrollo económico, en el establecimiento de una comunidad de valores y en la “aceptación de la estructura de poder reforzando así la nacionalidad” (ICOLPE III/1974). En los aspectos curriculares del sistema INEM se hizo énfasis inicialmente en la formulación de una filosofía que estuviera acorde con los términos del documento de préstamo del Banco Mundial, es decir, que enfatizara la formación vocacional como forma de racionalizar el desarrollo de la fuerza de trabajo de calificación media (ICOLPE: III/1974).

En 1965 Glenn F. Warner experto de la AID realizó un estudio diagnóstico de la educación secundaria en Colombia en el cual sugería: “el desarrollo del concepto de la escuela secundaria comprensiva” la cual era definida como “una escuela que combina las funciones de las escuelas especializadas en un programa unificado. La matrícula grande de una escuela de este tipo hará posible que su funcionamiento será económico puesto que los alumnos que estudian materias especializadas se mezclarán democráticamente los unos con los otros en el estudio de las materias comunes a todos en el currículo, así como en la utilización de todas las facilidades de la escuela” (ICOLPE:II/1974). Esta recomendación se implementó posteriormente en el diseño del currículum del sistema INEM.

En 1966 el gobierno presentó un informe a la IX Reunión del Consejo Interamericano Cultural, en el cual planteó que “la educación es la única vía que conlleva al logro de los propósitos que constituyen la meta de un país” y formuló políticas de “consolidación de los recursos internos de la nación y sus organismos descentralizados para asegurar una mayor responsabilidad por parte del Estado en la educación media diversificada, ampliando así la preparación de mano de obra calificada a nivel intermedio” (ICOLPE: III/1974). Consecuentemente, el gobierno colombiano solicitó a la Unesco una misión que en cooperación con técnicas colombianas iniciará la planeación del sistema INEM.

La misión de la UNESCO, llegó en 1967 y sentó las bases para el diseño del proyecto de creación de 19 INEM en el país. El proyecto piloto se inició en febrero de 1967 con base en los lineamientos de la Unesco y del Banco Mundial; la programación del currículum de los INEM se inició en abril de 1968 bajo la responsabilidad de OAPEC, organismo sucesor del Servicio Cooperativo Colombo Americano “SCECA”, especializado en asuntos pedagógicos que contaba con asesoría internacional (ICOLPE: II/1974).

Paralelamente al trabajo de programación del INEM la misión UNESCO elaboró un plan para la formación, capacitación y perfeccionamiento del personal docente de la educación media a través de las facultades de Educación de las universidades Nacional, del Valle y de Antioquia. Posteriormente estas facultades de educación recibieron asesoría de las universidades de New Mexico, Oklahoma y California coordinadas por la AID; su tarea era “asegurar el rápido progreso de la educación dentro de la filosofía INEM, preparar los primeros INEM y capacitar y orientar al personal docente, administrativo, de extensión, etc.” (ICOLPE: III/1974). Esta asesoría se realizó entre 1969 y 1971.

Los institutos de enseñanza Media Diversificada se crearon por intermedio del Decreto No. 1962 de 1969, uno de cuyos considerandos justifica la instauración del sistema INEM por la participación de organismos internacionales así: considerando... “que en las tareas de investigación, programación y preparación de personal docente y administrativo para estos institutos se ha tenido la asistencia técnica y financiera del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF— y de la Agencia Internacional de Desarrollo —AID—”. Los primeros 10 INEM comenzaron a funcionar en 1970 y los 9 restantes en 1972.

El anterior recuento histórico del proceso de planeación del sistema INEM evidencia la participación de instituciones internacionales en colaboración con organismos nacionales en el establecimiento de los institutos de Enseñanza Media Diversificada. Esta participación obedecía a sus políticas de promoción del desarrollo capitalista en América Latina. Este modelo de desarrollo se basa en una concepción funcionalista de la sociedad, según la cual el sistema educativo debe cumplir con dos funciones básicas: formación y distribución de recursos humanos para el sistema productivo y socialización de los estudiantes en normas y valores modernizantes.

Es así como el informe de la misión asesora de la Universidad de New Mexico recomendó la creación de los INEM con el propósito de que “pueda ser subsanado el desajuste existente entre las necesidades de mano de obra calificada media y la oferta... y de asegurar una comunidad de valores, fines y normas” (ICOLPE: III/1974). Por su parte Guillermo Fernández experto de la misión de la UNESCO recomendó “que se prepare más población para afrontar las demandas de la producción” (ICOLPE: III/74). Además, en el estudio del proyecto INEM presentado por el Ministerio de Educación al BIRF se propuso entre otros los siguientes objetivos de la práctica educativa del país: “Dar formación democrática y conciencia de solidaridad social al individuo... y sujetarse a los fines que el concordato y la constitución nacional contemplan” (ICOLPE: III/1974).

Los planteamientos que justifican la creación del INEM elaborados por la oficina de planeación del Ministerio de Educación y por las misiones asesoras, citadas anteriormente, evidencian dos supuestos. Primero, que el atraso del país se debe a la falta de mano de obra calificada para el desarrollo de la producción y segundo, que los planes de desarrollo deben obedecer a los lineamientos del sistema económico-social del país bajo el “reconocimiento de las herramientas legales para cumplir los propósitos que consagra la constitución” (ICOLPE: III/1974) con el propósito, como lo sugiere el informe de la Universidad de New Mexico, de lograr la aceptación de la estructura de poder existente. Es decir, al nuevo proyecto educativo se le asigna la función de integrar y armonizar las actuales estructuras sociales controlando las aspiraciones populares bajo la promesa de nuevas oportunidades educativas que les permita mejorar su estatus socio-económico.

Los supuestos mencionados responden a los intereses económicos y políticos de las clases comprometidas con el gobierno, las cuales buscan modernizar el sistema productivo sin alterar las relaciones de producción. Ellos no consultan, sin embargo, la realidad del país, pues después de ocho años de funcionamiento del INEM y de esfuerzo gubernamental por ofrecer capacitación vocacional y técnica, se puede observar el desempleo de mano de obra calificada, y el mantenimiento del orden social con instrumentos extraordinarios de gobierno altamente represivos.

La creación del sistema INEM se hizo básicamente bajo los lineamientos del modelo de planeación de Recursos Humanos. El informe de G. Warner para la AID y el gobierno colombiano afirma que “Colombia tiene una gran deficiencia de recursos humanos entrenados necesarios para el desarrollo político y económico del país, y esta deficiencia tiene su origen en los programas educacionales inadecuados a todos los niveles” (ICOLPE: II/74) y plantea la necesidad de reorganizar la administración y supervisión de la educación secundaria, mejorar la enseñanza, revisar el currículum, eliminar la fragmentación de la educación en escuelas pequeñas y otras prácticas antieconómicas, reducir la deserción escolar, aumentar la matrícula y racionalizar la financiación de la educación secundaria. Por otro lado el análisis de la situación educativa del Departamento

Nacional de Planeación incluye estudios del rendimiento interno y externo del sistema educativo; este análisis concluye afirmando que dada la alta deserción escolar la inversión en educación ha sido mal aprovechada y que en razón de que 940 alumnos de cada mil han desertado de la escuela al llegar a la edad laboral legal (15 años) ellos son candidatos al desempleo y al subempleo por carecer de capacitación para el trabajo. Consecuentemente el plan de desarrollo del sector educativo debe buscar entre otros objetivos la “reestructuración del sistema para adecuarlo a las necesidades reales de la educación elemental y de formación profesional, de tal modo que cada nivel forme al alumno para tener una actitud mental perceptiva y de progreso, y lo capacite para una función productiva” (ICOLPE: I/74).

El informe del Ministerio de Educación a la IX reunión del Consejo Interamericano Cultural diagnostica que “los elevados índices de deserción y ausentismo en todos los niveles educativos son consecuencia de hechos intrínsecos y extrínsecos por la propia estructura económica y social del país. Pero concluye que “uno de los factores que influyen más directamente en la calidad de la enseñanza es el profesor y su grado de formación” (ICOLPE: III/74).

Los análisis de rendimiento del sistema educativo auspiciados por el modelo de planeación de recursos humanos evidencian el propósito político de mantener la actual estructura económica y hacerla más rentable con el insumo de mano de obra calificada financiada por el gobierno, lo cual beneficia a los propietarios de los medios de producción. El cuestionamiento que en algún momento del análisis se hace de la estructura socioeconómica del país se supera rápidamente al plantear que la baja productividad de la escuela se debe a la deficiente preparación de los maestros, eludiendo así la posibilidad de analizar la misma estructura socioeconómica. Por otro lado al considerar la deserción escolar como causa del desempleo se atribuye al desertor y a la escuela que no retiene a sus estudiantes, la responsabilidad del desempleo y del atraso en la producción, dejando incuestionado el sistema de producción.

En cuanto a las propuestas de financiación de los nuevos planes educativos se puede observar la dependencia del crédito externo y de los servicios de crédito interno del ICETEX con la cual se responde a la recomendación de la Alianza para el Progreso de buscar financiamiento y asesoría internacional para la ejecución de planes de desarrollo educativo (ICOLPE: III/74) y se aseguran nuevos créditos con las instituciones internacionales que financiaron los estudios de planeación. Es así como la utilización del modelo de planeación de recursos humanos se define políticamente en la práctica por los intereses a los cuales sirve: los propietarios de los medios de producción y las agencias de crédito internacional.

El análisis anterior sobre la planeación del sistema INEM permite observar cómo el proceso técnico involucrado en el modelo de recursos humanos depende de la demanda social de la burguesía definida dentro de un modo de producción dependiente. Al adecuarse a una concepción teórica sobre el desarrollo y al actuar sobre la realidad social para tratar de transformarla, los procesos técnicos no se pueden considerar como neutrales pues están comprometidos con una transformación determinada. Es decir, lo que le da sentido a la técnica es la estructura social dentro de la cual se enmarca.

Para concluir este ensayo se puede afirmar que por las condiciones de su desarrollo como disciplina académica en Latinoamérica y por sus compromisos con determinados modelos de desarrollo y enfoques metodológicos, la planeación educacional no es un

proceso ideológicamente neutral en América Latina sino que por el contrario responda a determinaciones sociales. Por consiguiente es necesario incluir esta perspectiva sociológica en la reflexión y el estudio tanto del significado y alcances de la planeación educacional como de su ámbito. En esta dirección se pueden adelantar entre otros, estudios sobre: el significado de la planeación educacional dentro del orden económico internacional; las políticas de desarrollo económico y social en América Latina y sus implicaciones en la planificación educativa; el papel de los grupos de presión en el proceso de planeación; el papel de la planeación educación en la transferencia de ideologías y tecnologías extranjeras; y las posibilidades de la planeación educativa en América Latina.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, D. y BJORK, R.M. *Education in Developing Areas*. N.Y. Mc Kay, 1975.
- ARNOVE, R. "Políticas Educativas durante el Frente Nacional 1958-1974". **Revista Colombiana de Educación** No. 1, 1978.
- ATCON, R. "La Universidad Latinoamericana" *ECO*, vol. 7, 1963.
- BETTLEHEIM, Ch. **Planificación y crecimiento acelerado**. México, Fondo de Cultura económica, 1965.
- BODENHEIMER, S. "The Ideology of Developmentalism: the American Paradigms surrogate for Latin American studies". **Berkeley Journal of sociology**, 1969.
- BRONFENBRENNER, M. "The Appeal of Confiscation in Economic Development" **EDCC**, vol. 3, april, 1955.
- CARNOY, M. **La educación y la ideología de la eficiencia**. Cali, U. Valle mimeo, 1973.
- CARNOY, M. **Education as Cultural Imperalism**. N. Y. Mc. Kay, 1974.
- COLEMAN, J.S. **Education and Political Development**. Princeton, University Press, 1965.
- COOMBS, P.H. **What is Educational Planning?**. UNESCO, IIEP. 1970.
- FLETCHER, B.A. "The development of the Idea of planning in education" en Hanson, F.H. y Brenbeck, C.S. **Education and the development of nations**. N. Y. Holt, 1966.
- FRANK, A.G. "Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology" en Cockcroft, J.D., Frank, A.G. y Johnson, D. **Dependence and Underdevelopment N. Y.**, Doubleday, 1972.
- GUERREIRO, Ramos A. "Modernization towards a possibility model" in Beling, W.A. y totten S.O. (eds.) **Developing Nations: Quest for a Model**. N. Y. Reinhold, 1970.
- HANSON, F.H. y BRENBECK, C.S. **Education and the development of Nations** N. Y. Holt, 1966.
- HEILBRONER, R.L. "La suerte del capitalismo de EE. UU. se incina por la planificación" **El Tiempo**, julio 11, 1976.
- HOQUEN, E. **The theory of social change**. Homewood, Dorsey, 1962.
- HOSELITZ, B.F. "Social Structure and Economic Growth" en **Economía Internazionale**. vol. 6. august, 1953.
- ICOLPE, **Documentos Básicos sobre INEM**. Bogotá, Cendip, I/1974.
- ICOLPE. **Información General sobre el Programa INEM**. Bogotá, Cendip, II/1974.
- ICOLPE. **Educación Media Diversificada en Colombia**. Bogotá, Cendip, III/1974.
- MC. CLELLAND, D. "A psychological approach te Economic Development" **EDCC**, vol. 12 1964.
- ROSTOW, W.W. **The stages of Economic Growth**. Cambridge, the University Press, 1952.

- ROWLEY, C.D. **The politics of Educational Planning in Developing Countries**, París, IIEP, 1971.
- RUSCOE, G.C. **The contidions for successs in Educational Planning**. UNESCO, IIEP, 1969.
- SOLARI, A. "Desarrollo y Política Educacional en América Latina". **Revista de la CEPAL**, primer semestre de 1977.
- THUROW, L.C. y LUCAS, R.E.B. **The American Distribution of Income a structural problem**. Washington, U.S. Printing office, 1972.
- UNESCO. **Elements of Educational Planning**, 1963.
- VASCONI, T.A. **Ideología, lucha de clases y aparatos educativos en el desarrollo de América Latina**. Bogotá, Editorial Latina, 1972.
- VASCONI, T.A. **Contra la Escuela**. Medellín, La Pulga, 1976.
- WATESTON, A. "What do we know about planning" **International Development Review**. vol. 7, december 1965.

