

EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN LA EXTENSIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Juan Luis RUBIO MAYORAL
Universidad de Sevilla

Al introducimos en el campo de la Planificación educativa, es necesario establecer una primera distinción entre la teoría y la práctica. Es decir, entre los resultados efectivos, y las bases teóricas en que se cimienta su evolución. Estas consideraciones cobran especial relieve, al hallar en su desglose, una dicotomía aún más acusada. Así lo subrayan autores como Lê Thành Khôi¹, al afirmar que la planificación «comenzó como una práctica sin teoría»; considerando que la práctica en sí misma, constituye una forma, no sólo de actuar, sino de conocer y aprender, que de hecho, conduce a la generación de teorías, conceptos, enfoques y metodologías que se desarrollan gradualmente a través de un proceso de tanteos. La construcción de teorías, vendría en consecuencia a suponer una mejora de la práctica (Lê Thành Khôi, 1992: 4623). Y no le falta un ápice de razón, ya que la ‘acción’ ha sido el elemento generatriz, y portanto la clave explicativa del contenido de esta disciplina, cuya decantación teórica se ha mantenido en un segundo plano, no por ello menor en importancia, más bien al contrario, ya que, difícilmente podría haber alcanzado algún grado de institucionalización académica o científica sin el apoyo de una teoría sólida, capaz de dar cuenta de los principios básicos, de los paradigmas y metodologías específicas que han mediado su génesis, haciendo posible su perfeccionamiento y evolución². Consideraciones que lejos de ser una mera justificación, o un escueto recurso teórico, suponen –en su aplicación al estudio sobre el desarrollo de nuestra disciplina–, la necesidad de desglosar metodológicamente, a efectos cognoscitivos, el plano de la teoría, del de la práctica. Este último, de carácter netamente histórico, vendría a dar cuenta de las distintas etapas reales por las que ha atravesado el diseño de políticas y actuaciones efectivas en el desarrollo y extensión de la educación. Por su parte, el plano de la teoría, –inseparable de la práctica–, consolida las bases de esta disciplina, al dar cuenta de su contenido, así como de los modelos, paradigmas, técnicas y herramientas que constituyen el utillaje básico de la Planificación educativa. Desde este punto de partida, historia

¹ LE THAN KHOI (1992): «Historia de la Planificación de la Educación». En: HUSEN, T.: POSTLETHWAITE, T. N.: *Enciclopedia Internacional de la Educación*, Vol. 8, M.E.C./Vicens Vives, Barcelona, págs. 4623-4625.

² Este debate, entre teoría y praxis es común a gran parte de las Ciencias de la Educación, y así lo detallan teóricos como Joseph D. Novak, al afirmar que no «parece probable que se produzcan progresos importantes en las prácticas educativas (...) sin disponer previamente de una teoría de la educación adecuada, (y) sin la renovación de las prácticas educativas que se derivarían de tal teoría» (Novak, 1982: 17). Claro que para poder alcanzar una elaboración teórica, es necesario que ésta quede referida a una trayectoria, a una evolución determinada; ya que, en opinión de T. W. Moore, el término “teoría” queda referido a un intento de explicar cómo las cosas han llegado a ser como son, junto a las explicaciones acerca de qué puede esperarse en el futuro (Moore, 1980: 14). Sin ánimo de introducimos en el terreno de la especulación teórica, ni dirimir con las diferentes corrientes que atraviesan su contenido, parece claro que las afirmaciones de Lê Thành Khôi, son perfectamente asumibles por nuestra disciplina, y extrapolables por lo demás al terreno de la especulación teórico-educativa.

y teoría confluyen en una senda común, cuyos límites son difíciles de deslindar, aunque visible a cualquier observador riguroso.

En principio, más allá de obtener un perfil nítido de la evolución de los conceptos metodológicos propios de la Planificación educativa, capaces de ser empleados como elementos situacionales y clarificadores del dominio de conocimiento en el que se ubica, parece conveniente reconceptualizar esta tarea para identificarla no como una labor destinada a proporcionar un perfil extenso de referencias más o menos precisas, sino como un proceso explicativo que por una parte venga a dar cuenta tanto de su razón de ser contextual (capaz de mostrar los principales requisitos que condicionan su eclosión y del contexto histórico en que se produce), y por otra establezca su razón de ser sustantiva (explicitando sus contenidos y sus finalidades).

Por tanto, en base a estos argumentos, en primer lugar, interesaría distinguir el punto de inflexión que delimita el nacimiento de lo que podemos entender como Planificación de educación, en el sentido más actual del término, separándola de las concepciones anteriores que aunque semejantes en sus logros, desarrollos y condicionamientos, presentan características diferenciales en sus formas y presupuestos. Y en segundo lugar, dar cuenta de su contenido de sus herramientas, de sus conceptos, de sus teorías, en suma, de su razón sustantiva. Desde este esquema analítico, tratamos de lograr una mejor explicación de esta disciplina que haga posible una mejor comprensión general de su propia realidad, en su esfuerzo científico por conocer e intervenir sobre la educación de forma positiva.

Pero antes de introducirnos en este análisis, parece oportuno dar cuenta de una doble dimensión que afecta de forma común a ambos aspectos, –teoría y práctica–. La planificación, entendida como uno de los instrumentos más importantes al servicio de la política educativa, tradicionalmente ha tratado de hacer compatibles un doble conjunto de intereses: de una parte, suministrar una especialización profesional en proporción y nivel adecuados a los límites fijados por la evolución económica y social; y de otra parte, satisfacer las necesidades de formación establecidas por la demanda social (Seage; Medela, De Blas, 1980: 100). Esta formulación, plantea la existencia de dos principios que subyacen a la Planificación educativa. Uno de carácter interno, a través del cual se persigue alcanzar ciertos niveles de rentabilidad y adecuación de la oferta educativa vinculado a las necesidades del propio sistema, junto a otro de carácter externo, que además de garantizar el acceso y cierto grado de equidad en la extensión de los niveles de enseñanza; ha de contemplar las demandas particulares generadas por la sociedad. Lo que vendrá a traducirse en palabras de Juan Carlos Tedesco³, en «la tensión entre las necesidades de la integración social y los requerimientos del desarrollo personal» (Tedesco, 1995: 9).

En este sentido, el presupuesto básico de cualquier noción de planificación reposa sobre la hipótesis fundamental de que en presencia de un sistema determinado, es posible racionalizar la evolución e inferir sus trayectorias, en función de un cierto número de óptimos decidido con antelación y por medio de métodos de previsión adecuados (El Hachem, 1992: 3). De algún modo, es posible afirmar que su desarrollo debe obedecer a las exigencias y principios de un método y traducirse en procesos de acción capaces de alcanzar algún tipo de resultado. Además: partiendo de su supuesta neutralidad como técnica –del modo en que es delineada desde

³ TEDESCO, Juan Carlos (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Anaya, Madrid.

planteamientos teóricos—, su concepto queda articulado, en relación al tipo de acción, su tiempo histórico y el contexto global en los que quedan inscritos, condicionando la orientación, las dimensiones y las características de cada plan.

Dando por supuesta la capacidad explicativa de los argumentos desarrollados, iniciamos nuestro análisis enfrentando en primer lugar una revisión histórica capaz de dilucidar los rasgos característicos y los requisitos que hicieron posible la aparición en el terreno de la acción educativa de las formas modernas de planificación, dandocuenta en este caso de su razón de ser contextual. En segundo lugar, a partir de este recorrido histórico y conceptual, tratamos de dilucidar su razón de ser sustantiva, es decir, las diversas corrientes, teorías y desarrollos metodológicos que comprenden en la actualidad su estructura básica para tratar, finalmente, de aproximarnos a su posible desarrollo futuro.

LOS CONCEPTOS Y LAS PRÁCTICAS

Cualquier disciplina es heredera de una historia previa. La acción de planificar es algo natural al desarrollo de las sociedades humanas, encontrando ejemplos desde las épocas más remotas. A nivel histórico, la idea de Planificación educativa, es posible hallarla en opinión de Lê Thành Khôi, en los Dharmashastras de la India, como conjunto de prescripciones morales que regulan la conducta del individuo y la sociedad (Galino, 1988: 73) o remontamos veinticinco siglos atrás en la historia de la civilización de occidente, para contemplar la antigüedad clásica, época en la que Jenofonte nos describe en *La Constitución de los Lacedonios* cómo planificaban los Espartanos una educación que se adaptaba a sus bien definidos objetivos militares, sociales y económicos. Educación que en palabras de María Angeles Galino, era «hecha por el Estado y para el Estado a través de sus instituciones, (...) todo en ella se supedita al mantenimiento de la colectividad, se inspira en el culto de las virtudes cívico-militares y lleva hasta las últimas consecuencias el desconocimiento y sacrificio del individuo» (Galino, 1988: 196). De igual modo, Platón, en *La República*, diseñaba un plan de instrucción destinado a servir a las necesidades del liderazgo y a los propósitos políticos de Atenas. Estos ejemplos pueden dar una breve visión de la importancia de la Planificación educativa entendida como vínculo del sistema de enseñanza de una sociedad a sus metas, aunque es posible encontrar ejemplos en otras civilizaciones que también se preocuparon por el desarrollo más o menos riguroso de su educación.

Pero quizás sea la etapa comprendida entre el final del siglo XVIII y comienzos del XIX la más comprometida en la génesis de proyectos renovadores. Situada a caballo de las Reformas Ilustradas y del naciente Liberalismo, la mayor parte de sus iniciativas en el terreno de la enseñanza, quedaban orientadas hacia amplias reformas sociales. En este sentido, la Ilustración, en opinión de autores como A. Mayordomo y F. Lázaro Lorente, se revela, en su dimensión histórica, como una «afirmación del lugar y la posibilidad del conocimiento en la transformación de la sociedad» (1988: 14). Junto a estas convicciones, y a pesar de la confianza depositada en la educación como elemento fundamental inserto en una nueva concepción de la política y de la sociedad, e identificada como elemento básico del progreso individual y social, es posible percibir —en opinión de estos autores— dos tendencias contrapuestas: «en primer lugar, (...) la contradicción entre el declarado interés por el hombre y la universalización de la cultura, y el

poco empuje que se produce en el campo de la educación popular (...) Por otra parte, y en segundo término, la educación es contemplada desde la vertiente cívica o política como interesante y útil para el Estado, y ello conlleva que sea considerada campo de intervención de los poderes públicos; la autoridad civil va a reforzar su papel de promotora y ordenadora de la enseñanza integrando la escuela en el marco de la acción política desde disposiciones pioneras (...) La preocupación educativa tiene una firme inquietud por servir a la realidad y a sus transformaciones y por ello, al enfoque determinado por quienes las promueven desde posiciones de privilegio» (1988: 14-15). Entre los proyectos más destacados Ph. H Coombs, subraya el elaborado por Diderot en 1776, *Plan de una Universidad para el Gobierno de Rusia* a instancias de Catalina II Trazado a semejanza de los estudios de la Universidad de París (Artes, Derecho, Medicina y Teología) alcanza a plantear algunas consideraciones debidas más a su intuición práctica que a una reflexión científica, pronunciándose ante todo, por una educación estatal, obligatoria y laica, e insistiendo en la necesidad de incorporar a la escuela las “artes mecánicas” que hagan del ciudadano, en definitiva un hombre útil al Estado.

En suma, la creación de sistemas educativos nacionales en opinión de J. Bowen, «hacía hincapié en que unos sistemas de educación convenientemente organizados podrían promover cambios sociales y el bien común, formar el carácter nacional e institucionalizar un gobierno popular» (Bowen, 1985: 315). Esta integración de la enseñanza en el marco de la acción política es analizada por Antonio Viñao, situándose en la perspectiva de la larga duración. Tras establecer una línea de continuidad –en la génesis y formación del Estado– que une las monarquías absolutas con el liberalismo decimonónico y el Estado de bienestar, afirma que «la política educativa ilustrada hay que contemplarla, al menos en el caso español y en cuanto a los objetivos básicos junto a otras similares: formar vasallos o súbditos –que no ciudadanos– fieles y laboriosos, amantes del rey y de la nación, disciplinados, útiles y productivos, sin poner en cuestión el orden estamental y las jerarquías establecidas y asegurando, a la vez, la preeminencia de esas nuevas clases acomodadas legitimadas por el saber o servicios prestados a la nación, al rey y al Estado, es decir, por la creación de cultura, poder y riqueza» (Viñao, 1991: 312).

A partir de estas consideraciones, y sin ánimo de desarrollar una exhaustiva revisión histórica, vinculada a la apasionante reflexión sobre el concepto y el papel desempeñado por el pensamiento utópico en el impulso de la sociedad, y siendo conscientes por lo demás de las posibles omisiones en que podamos incurrir, creemos necesario retomar nuestro análisis en el momento de eclosión de la Planificación educativa. En este extremo, existe coincidencia en todos los analistas al situar la aparición, en su forma moderna, en la Unión Soviética. Desde ella, se extenderá hacia los países occidentales, a partir de la Segunda Guerra Mundial, hasta recalar en los países del Tercer Mundo. Por tanto, el primer intento moderno en el empleo sistemático, queda inserto en el primer Plan Quinquenal de la extinta Unión Soviética (1929-1933). Como proyecto de nueva sociedad, se impone en este período el modelo de «escuela del trabajo», concebida como elemento esencial para forjar y consolidar este proyecto, y que tendría su continuación en los siguientes planes. No obstante, se trata de un caso aislado sometido por otra parte a la controversia entre el marxismo y el liberalismo. Aunque no por ello dejan de emprenderse algunas experiencias parciales de planeamiento económico, como el Plan Tadiou de 1929, o el Plan Maquet de 1934 en Francia.

En Estados Unidos el New Deal Planning de 1933, o el Plan Wahlen para la agricultura impulsado en Suiza en 1941 (Coombs, 1970: 21-23; Lê Thành Khôi, 1974: 1973; 1992: 4625).

A pesar de las numerosas excepciones que caracterizan la evolución de la Planificación educativa, conviene acotar los límites que marcan el tránsito entre formas diferentes de concebir la Planificación educativa. Dentro de esta primera etapa, en opinión de Ph. H. Coombs⁴, los rasgos básicos que caracterizaban este tipo de acciones con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, pueden quedar identificados en relación a cuatro elementos definitorios. En primer lugar, su *perspectiva* se situaba en el *corto plazo*, a excepción de aquellas situaciones que requerían proyecciones de mayor amplitud, tales como construcciones escolares o la agregación de programas de cierta importancia a la estructura existente, en cuyo caso, el horizonte temporal se ampliaba, aunque su reflejo en el plano de los presupuestos económicos, no superaba la proyección anual. En segundo lugar, los *proyectos* solían ser *fragmentarios* en la cobertura del sistema educativo, ya que los distintos niveles y tipos de enseñanza se planificaban sin ninguna clase de dependencia. En tercer lugar, *apenas alcanzaba un grado de vinculación con el entorno social*, en cuanto que las instituciones educativas se proyectaban de manera autónoma, sin tener en cuenta las necesidades y tendencias de la sociedad y la economía. Finalmente, en cuarto lugar, la planificación podía ser definida como *estática*, al asumir un modelo impecado, conservando intactos sus rasgos característicos (Coombs, 1970: 24-25).

El final de la Segunda Guerra Mundial, marca los límites de esta primera etapa de la planificación, dando paso a una nueva era que afecta a las dimensiones esenciales de la sociedad. La educación no quedó al margen, las consecuencias de estos cambios motivaron la eclosión de un conjunto de necesidades y problemas que superaban las que hasta ese momento había tenido que afrontar. La explosión demográfica, las preocupaciones sociales, y la gran urgencia por recuperar los niveles de vida perdidos por la contienda, deciden a los distintos Gobiernos, cada vez en mayor número, a planificar la educación. A pesar de las controversias ideológicas que rodean la extensión de acciones planificadas, debemos recordar que las medidas con que los gobiernos occidentales trataron de atajar el proceso de reconstrucción posterior a la segunda guerra mundial, fueron adoptadas desde una posición claramente intervencionista. Apoyadas en el plano económico por el apogeo de las teorías Keynesianas, en las que el Estado, por medio de la regulación o asumiendo un papel protagonista, fraguó un modelo de economía mixta capaz de perdurar en sus rasgos esenciales hasta el momento actual. En este contexto, en opinión de Alberto Moncada, «la planificación fue pues aliviada de sus connotaciones más siniestras e incorporada a la gestión gubernamental capitalista bien que a costa de una infinidad de fracasos e incertidumbres que los amigos de la vieja política no dejan de pregonar. Y cuando el gobierno francés y el sueco, por los mismos años cincuenta, introdujeron la planificación sectorial, indicativa para el sector privado y obligatoria para el público, el mundo occidental había hecho suyo un modo de predecir y conquistar el futuro que puede que no fuera deseable para muchos, pero que era inevitable si los trabajos de la reconstrucción postbélica iban a ser continuados por una vigorosa acción gubernamental en la creación de infraestructuras y en la constitución de lo que sería el germen

⁴ COOMBS, Ph. H. (1970): «¿Qué es el planeamiento educacional?». En: COOMBS, Ph. H.; RUSCOE, G. C.: *El planeamiento educacional. Sus condiciones*, Paidós, Buenos Aires.

del Estado bienestar» (Moncada, 1982: 74-75). Este movimiento se extiende a todos los países principalmente los socialistas, aunque sin embargo no queda restringido a ellos. En 1944 Reino Unido preparaba un plan docente plasmado en la *Education Act*, por la cual, cada una de las 146 autoridades docentes locales quedaban obligadas a preparar un plan de desarrollo. Francia, que en 1946 había excluido la educación de su primer plan, creó en 1951 una “Comisión del Plan de Equipo Escolar, Universitario y Científico”, quedando incluida a partir de 1952 entre las materias del Plan General. De una forma u otra la mayor parte de los Estados europeos adoptaron alguna forma de planificación. A esta tendencia, habría que unir a partir de 1952 a los países que accedían a la independencia, circunstancia que contribuyó decisivamente a la extensión de la planificación. Adoptaron estos sistemas convencidos de su utilidad como medio rápido para formar cuadros especializados y acelerar el desarrollo de su educación⁵.

Pero en realidad, habría que interrogarse sobre el contexto y las circunstancias que condicionan este replanteamiento del papel del Estado en materia de enseñanza, y que en su vertiente histórica quedará definida como la «era del positivismo científico» (Bowen, 1985: 654). En ella, una de las claves, proviene del entorno social y político del momento, caracterizado por un enfrentamiento a nivel político y estratégico que supera las barreras de lo que dio en definirse como ‘guerra fría’ para extenderse también hacia los terrenos de la ciencia y de la cultura. La década de los cincuenta y el inicio de los años sesenta, recogen el impacto que en el campo educativo supone el significado de la educación entendida como inversión rentable. A esto habría que unir un hecho trascendente en la historia: por primera vez, el desarrollo nacional se convirtió de repente en objetivo prioritario, y guía fundamental de la política y programas internacionales sobre todo en las naciones que acababan de acceder a su independencia. En este contexto, se enmarcó la extraordinaria expansión educativa que se produjo en todo el mundo. Así, la relación entre educación y trabajo se convirtió en la razón de ser de la gran expansión que vivió la educación en los años cincuenta y sesenta. Se adoptó una estrategia de expansión lineal, que descansaba en tres presupuestos típicos de este período. En primer lugar que la oferta constante y creciente de recursos humanos cualificados era esencial para el crecimiento económico nacional. En segundo lugar, que los sistemas de educación formal existentes, heredados del pasado, servían para producir estos tipos de recursos humanos necesarios. Finalmente, que las economías nacionales en desarrollo tendrían una necesidad insaciable y absorberían todos los recursos humanos cualificados que los sistemas educativos pudieran ofrecer (Coombs, 1970: 36-40).

Estos tres presupuestos tuvieron una influencia decisiva en la dirección que tomó el devenir de la educación tanto en los países desarrollados como en aquéllos que trataban de acceder a las vías de desarrollo. Los economistas más destacados lo sancionaron al proclamar que el aumento de gastos en educación suponía una inversión rentable para el crecimiento económico (Coombs, 1970: 40-42). Aunque estas hipótesis formaban parte del acervo común de la Economía los primeros economistas clásicos, acertaron a comprender con claridad la importancia de la

⁵ En el primer plan de la India (1951-1955) la educación se inscribe en el contexto del desarrollo social y económico. En 1951, Ghana emprende un plan de desarrollo general para un amplio período de ocho años en el que figura la educación. Un año más tarde, Birmania publica un plan de educación para cuatro años. En años sucesivos se multiplican los planes; Colombia en 1957, Marruecos y Pakistán en 1958, Túnez en 1959, etc. Cfr. M.E.C. (1968) *El planeamiento de la educación*, M.E.C./Secretaría General Técnica, Madrid.

educación en relación con la productividad del trabajo. Así los mercantilistas situaron este análisis en la determinación de la influencia de la formación de los trabajadores en la productividad total⁶. Los economistas clásicos, en la línea iniciada por sus antecesores, concedieron importancia primordial al factor trabajo, destacando de forma clara los efectos que tiene la formación sobre su productividad, tal como se aprecia en las obras de A. Smith, T.R. Malthus, N.W. Marshall, etc.⁷

A pesar de estas evidencias, parece claro que con anterioridad a la década de los sesenta, eran pocos los economistas que analizaban la educación como una forma de inversión, más bien, su hipótesis era la de considerar a ésta como un bien de consumo. En consecuencia, la demanda de educación dependía generalmente del nivel de renta de los individuos. Los orígenes de la «Teoría del Capital Humano», como auténtica dinamizadora, a nivel teórico, del impulso cobrado pro la educación, surge al descubrirse que para la explicación de ciertos fenómenos macroeconómicos, como el crecimiento de la renta nacional, es necesario incluir, además de los factores clásicos de producción –tierra, trabajo y capital–, un tercer factor que considere el conjunto de habilidades y capacidades de la población laboral. Será a partir de los estudios de Abramovitz y de Solow, cuando comiencen a producirse las primeras alteraciones en las concepciones clásicas de la educación. Publicados en la década de los cincuenta, estos estudios venían a revelar la incapacidad de explicar el crecimiento económico experimentado por los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX, basándose en la teoría clásica de la acumulación de capital e incremento de la mano de obra. Estas dificultades, fueron atribuidas a la existencia de un *factor residual* al que era atribuible la parte de crecimiento económico no explicado por los factores tradicionales. Este *factor residual* no podía ser otro que la mejora cualitativa de la mano de obra, mejora producida por la educación impartida a través del sistema

⁶ Problema que es frecuentemente aludido en las obras de J. Hales, G. Malynes, T. Mun, W. Petty, D. Hume, entre otros numerosos economistas preclásicos. Dentro de esta corriente, destacan algunos de ellos, por su intento de medir de forma explícita el valor del capital humano, como es el caso, por ejemplo de W. Petty, en su *Aritmética Política*. Otros autores, como H. von Thünen (*Der Isolierter Staat, 1875*), o Irving Fisher (*The Nature of Capital and Income, New York, 1906*) incluyen la formación humana en el concepto de capital.

⁷ En los primeros párrafos de *La Riqueza de las Naciones* puede apreciarse la importancia notable del factor trabajo: «El trabajo anual de cada nación es el fondo del que se deriva todo el suministro de cosas necesarias y convenientes para la vida que la nación consume anualmente, y que consisten siempre en el producto inmediato de ese trabajo, o en lo que se compra con dicho producto a otras naciones.

En consecuencia, la nación estará mejor o peor provista de todo lo necesario y cómodo que es capaz de conseguir según la proporción mayor o menor que ese producto, o lo que con él se compra, guarde respecto al número de personas que lo consumen.

En toda nación, esa proporción depende de dos circunstancias distintas; primero, de la habilidad, destreza y juicio con que habitualmente se realiza el trabajo; y segundo, de la proporción entre el número de los que están empleados en un trabajo útil y los que no lo están. Sean cuales fueren el suelo, clima o extensión territorial de cualquier nación en particular, la abundancia o escasez de su abastecimiento anual siempre depende, en cada caso particular, de esas dos circunstancias» SMITH, Adam: *La Riqueza de las Naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1994 (1776), págs. 27-28.

Al desarrollo de estas tesis, se dedica el capítulo primero de esta obra, que comenzará refiriéndose al «poder productivo del trabajo» y a la «habilidad, destreza y acierto con que se aplica». En realidad, afirma: «El mayor progreso de la capacidad productiva del trabajo, y la mayor parte de la habilidad, destreza y juicio con que ha sido dirigido o aplicado, parecen haber sido los efectos de la división del trabajo». Parece evidente que A. Smith consideraba la formación del trabajador como un elemento básico del proceso productivo.

escolar (en la misma línea deben destacarse también los trabajos de Auckrust, que aplicó teoría a Noruega con resultados similares a lo expuesto)

En la década de los cincuenta, el mundo industrializado, comenzó a desarrollarse un gran interés por la educación, como consecuencia lógica del ciclo de expansión económica indicada en aquellos años y que pronto dejó sentir sus efectos en el campo educativo. Por entonces extendió la creencia de que el desarrollo económico depende de modo fundamental de la educación y en particular de la educación técnica. Al mismo tiempo, la elevación en el nivel de vida provocó una gran demanda en este campo. Resultado de estos hechos fue una fuerte expansión de los sistemas educativos (alumnos, profesores, instalaciones) y un crecimiento espectacular de los recursos dedicados a la educación⁸. El éxito de esta concepción en la década de los años sesenta fue completo. A la educación se le asignó en todos los países, desarrollados y subdesarrollados, la función de producir la mano de obra cualificada que el sistema económico demandaba. Surgió así la Planificación educativa, integrada dentro de la planificación económica general, y los términos educación y desarrollo se unieron de modo casi indisoluble.

La posterior sistematización de estos estudios, dio paso a la eclosión de la *teoría del capital humano*, que pasó a concebir la educación como una forma específica de destinar recursos productivos a la formación de una modalidad especial de capital. De forma similar, a la inversión en capital físico el proceso educativo se identificó como una posibilidad de invertir en una forma de capital alternativo que incrementa igualmente la capacidad productiva y, en consecuencia, los flujos de renta que se derivan de él. De esta forma, la demanda de educación constituye una demanda por un bien de inversión que básicamente, se manifiesta incrementando la productividad productiva del sujeto. La proyección social que la *teoría del capital humano* da al sistema educativo es igualmente inequívoca. Para este enfoque, las diferencias salariales entre personas con diferentes niveles formativos se debe a su diferente capacidad de aportación a la producción de bienes y servicios, representando la educación un importante papel en la creación y desarrollo de aquellas diferencias. De este modo, al igual que los incrementos de capital físico permiten una mayor renta agregada, las inversiones educativas favorecen los aumentos en la producción generalizada de bienes y servicios. En este sentido, la sociedad valora positivamente la demanda privada de educación. Realmente, la Revolución que originó la teoría del Capital Humano obedeció esencialmente a motivaciones técnico-económicas, más que a problemas conceptuales. Esta teoría se consolidó a partir de los trabajos de Shultz (1959, 1963), Becker (1962, 1974) y Mincer (1958, 1962) y ha generado una abundante literatura analítica. El impulso que cobijó el desarrollo de los sistemas educativos, así como la preocupación por alcanzar altos niveles de desarrollo social y tecnológico, impulsaron a los gobiernos a destinar mayores recursos que los tradicionales al sistema de enseñanza. Algo que por otra parte, contribuyó a generar una etapa de creciente intervencionismo por parte del Estado en materia de enseñanza⁹.

⁸ "Presentación". *Revista de Educación*, N. 236-237, 1975, p. 3.

⁹ A ello, debemos unir la génesis de un conjunto de organismos internacionales que iniciada en junio de 1945 con la firma de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la posterior creación, en 1946 de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de las Naciones Unidas (UNESCO), vendrán a desempeñar un papel activo en materia educativa. En diciembre de 1961, en el seno de los países occidentales se constituye la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Este conjunto de organizaciones, a las que progresivamente se irán uniendo nuevos organismos, tendrán un papel determinante en la génesis, extensión

A nivel conceptual, la Planificación educativa tal como la concebimos en la actualidad, surge en los primeros años bajo el nombre de *planificación integral de la educación* (Díez Hochleitner, 1990) ya que una parte importante de las primeras iniciativas estaban estrechamente relacionadas con el desarrollo económico y social. Las primeras definiciones generadas por los organismos internacionales la caracterizaban como «un proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y en etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país»¹⁰.

En el ámbito educativo, vino a configurarse como uno de los símbolos e instrumentos esenciales, en los años de mayor expansión de los sistemas educativos –especialmente en América Latina–, reflejando una inquietud sistemática y generalizada en favor de la mejora de la calidad de la educación, así como de una gestión más eficaz en la administración y el financiamiento, todo ello, en estrecha relación con el desarrollo económico y social. Vínculos que se establecieron entre otras razones por la necesidad de «armonizar los gastos de educación con los gastos de otros sectores. Al tener que explicar que los gastos de educación no eran sólo un bien de consumo, sino que eran una *inversión* o una *inversión previa* esencial para el desarrollo económico, los educadores se vieron conducidos a examinar más a fondo las relaciones mutuas entre la educación y la economía» (MEC, 1968: 71).

Pero en realidad, el impulso de estas ideas, y su extensión a los diferentes sectores de la sociedad, suponían pesadas cargas sobre la economía, exigían programaciones más extensas y complejas, a largo o medio plazo; una perspectiva más amplia y un control más cuidadoso de su factibilidad e impacto económico. Una parte de los obstáculos más importantes para llevar a cabo una política de inversión educativa residía en un conjunto de problemas estructurales tales como la *falta de equilibrio dentro del sistema educativo*; el *incremento de la demanda en un volumen superior a la capacidad del sistema*, el *aumento parejo de los costes en grado superior a los ingresos*, unido a un conjunto de *obstáculos externos* al campo estricto de la financiación, tales como la *limitada capacidad administrativa* de los sistemas educativos e incluso a proyectar y transformar los planes y recursos financieros en resultados concretos,

impulso cobrado por la Planificación educativa. En este contexto internacional es necesario recordar el papel pionero desempeñado desde la postguerra por los países latinoamericanos en el proceso de irradiación de la Planificación educativa. A pesar de la extensa literatura destinada a analizar la realidad de este proceso, suelen citarse como momentos importantes de ese desarrollo la recomendación aprobada por la II Conferencia Internacional de Ministros de Educación (celebrada en Lima, en mayo de 1956), para introducir por primera vez a nivel regional el concepto de *planificación integral de la educación*., así como el El Seminario Interamericano que en torno a este concepto y a sus prácticas, tuvo lugar en Washington, en 1958 bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a fin de generalizar su adopción y práctica en la región. El impacto de esta iniciativa en el nivel mundial se produjo en 1960 en el marco de la Conferencia General de la Unesco al declarar el programa de planificación de la educación como la actividad de máxima prioridad de la organización (Hallak, 1991: 9-10).

¹⁰ *Los problemas y la estrategia en el planeamiento de la educación. La experiencia de América Latina*, Unesco-IPE, París 1965, pág. 56.

vinculado al largo período requerido para capacitar al *personal cualificado* y a la insuficiente capacidad de la administración para realizar *gastos sostenidos*. A ello venía a unirse el *insuficiente número de puestos de trabajo* para los egresados, producto en parte de los enfoques equivocados con que había sido emprendido el desarrollo y la expansión de los sistemas educativos.

Estas implicaciones planteaban una serie de necesidades de intervención, derivadas de una serie de problemas a resolver: En primer lugar, la escasez de recursos derivado del bajo rendimiento de los recursos utilizados en educación, esta tarea se complica por el desconocimiento de la función de producción que cumplen los recursos humanos dentro del sistema educativo. En segundo lugar, el aumento de los costos educativos con el consiguiente desequilibrio presupuestario. En tercer lugar, la ruptura del juego oferta/demanda, ocasionado por el incremento sostenido de las necesidades educativas. En cuarto lugar, el cambio estratégico de la educación, que pasa de situarse en una línea de consumo nacional a una línea de inversión. Finalmente, en quinto lugar la aceleración de conocimientos científicos sobre el área de la organización y administración, comienza a ser posible que el planificador se convierta en profesional. (Coombs, 1970)

A principios de la década de los sesenta, los errores cometidos en la extensión de los sistemas nacionales de enseñanza, motivaron una demanda más amplia de un nuevo tipo de planificación educativa que asegurara el equilibrio entre el crecimiento interno de los sistemas de educación y las necesidades de la economía. En las tres conferencias regionales sobre la educación y el planeamiento económico y social que la Unesco organizó en 1962 en Santiago de Chile (para América Latina), París (para los países africanos) y Tokio (para los Estados Miembros de Asia), se reconoció la necesidad de replantear los instrumentos y prácticas puestos al servicio de la Planificación educativa, insistiendo en la necesidad de primar perspectivas a largo plazo. De igual modo, el Director General de la Unesco presentó a la Conferencia General en diciembre de 1962 un proyecto relativo a la creación de un Instituto Internacional de Planificación de la Educación¹¹. Fundado por la Unesco en 1963, tomó la iniciativa de responder a esta demanda. Diseñó nuevos conceptos y metodologías de planificación basados en la investigación y comenzó a preparar una nueva generación de planificadores de la educación, especialmente para los países en vías de desarrollo. La OCDE, por su parte, lanzó una serie de proyectos de planificación de recursos humanos cualificados en algunos países del sur de Europa traducidos en el Proyecto Regional Mediterráneo.

¹¹ «Hoy más que nunca, el desarrollo de la educación tiene una importancia esencial e indiscutible en todos los países. Las profundas y rápidas transformaciones sociales que se producen actualmente, la explosión demográfica, la complejidad del saber y del progreso técnico, las necesidades de un desarrollo técnico acelerado y muchos otros factores confieren un carácter agudo al problema de la educación tal y como se plantea hoy día. Para resolverlo racionalmente, es preciso que cada país pueda, no sólo aplicar nuevos sistemas pedagógicos, sino también disponer de personal numeroso y competente, así como de medios económicos importantes. Los países que aspiran a desarrollar la educación, desean estimular al mismo tiempo el progreso económico y social, de suerte que hay una verdadera rivalidad en cuanto a necesidades de capital humano y de capital material. Por lo demás, existe también una influencia recíproca, pues si la educación exige cada vez medios económicos más importantes, el desarrollo económico requiere, por su parte, un aumento correspondiente de la mano de obra cualificada y, sobre todo, una sociedad instruida. La complejidad y la urgencia de un desarrollo equilibrado han puesto de manifiesto la utilidad del planeamiento como medio de prever las necesidades y como base de una acción racional y metódica» (Betancur Mejía, 1984: 36).

Los numerosos programas de formación e investigación internacionales, regionales y nacionales, impulsados por estos organismos, se apoyó en numerosos economistas académicos y otros especialistas de las ciencias sociales. Pero pronto se vio que planificar el desarrollo educativo de una nación en relación con su desarrollo económico y social era bastante más complicado de lo que parecía a primera vista. En opinión de Weiler, la posible «gama de consideraciones que incitó a los distintos países a adoptar una forma u otra de planificación sistemática de la educación iba desde una verdadera intención de elevar el nivel de racionalidad de la política de la educación hasta la reacción, más o menos mecánica ante una demanda externa, en el sentido de que una u otra forma de planificación debía ser un requisito previo para poder recibir una asistencia extranjera destinada al desarrollo de la educación» (1978: 280-281). Aunque no existe una interpretación unitaria capaz de integrar la heterogénea y variada experiencia internacional en materia de planificación educativa, esta hipótesis delimita con cierta precisión la diferencia entre aquellos países más sensibles a recibir algún tipo de presión por parte de los organismos internacionales al exigirles al menos la creación de instituciones o servicios de planificación como un modo más de prever, y en cierto sentido fiscalizar el empleo de los fondos provenientes de la ayuda exterior.

Por el contrario, los países que no dependían directamente de la ayuda exterior para el desarrollo de sus sistemas formativos, presentan diferencias más acusadas. De una parte, los países socialistas de Europa del este, en los cuales la planificación era considerada como algo esencial para el desarrollo de cualquier tipo de actividad, como «el modo más adecuado de expresar y de organizar la responsabilidad del Estado con respecto al bienestar futuro de la sociedad. Dadas las premisas de una política de pleno empleo y la base ideológica de la relación entre educación y trabajo, la planificación de la educación había pasado a ser un ingrediente natural del instrumental global de planificación para conseguir la máxima armonización posible entre los recursos humanos y las necesidades del sistema de producción» (Weiler, 1978: 281).

En principio el diseño de planes temporales de amplia aceptación se convertía en un mero desarrollo estadístico, basado en las proyecciones demográficas, manteniendo el modelo de escuelas. En el caso de la enseñanza primaria, bastaba con calcular cuántos niños más se encontraban en cada grupo de edad escolar cada año, cuántos maestros y aulas más se necesitarían y cuánto dinero sería necesario para garantizarlo (sólo unos años más tarde se planteó el problema de dónde situar las nuevas escuelas). La planificación del crecimiento, en el caso de la enseñanza secundaria y de la superior fue distinto. En estos niveles, el ajuste del “producto” educativo a las futuras exigencias se convirtió en un factor determinante, aunque complejo. Se necesitaba un amplio espectro de formaciones para tanta diversidad de tareas, así como una amplia gama de profesorado para construir el soporte del propio sistema de educación en desarrollo. Se requerían, pues, bastantes años para preparar a esos especialistas, y otros años más para «instrumentalizar» el sistema de la educación para tal objetivo; había que intuir igualmente las necesidades de la economía con cinco o diez años de antelación. Pero resultaba casi imposible realizar esto con precisión razonable y especificidad suficiente, incluyendo las dimensiones cualitativas y cuantitativas de esas profesiones. Las dificultades provenían en parte de la carencia de datos básicos fiables; y más aún de los cambios imprevisibles en la economía, de los puntos de vista divergentes de los políticos y especialistas de diferentes sectores a la hora de decidir cuáles deberían ser las prioridades, y sobre todo, de la inexistencia de un plan realista, global e integrado del desarrollo nacional en su conjunto.

Nos encontramos con una primera época de la planificación de la educación, que denominada por algunos autores como “clásica”, queda circunscrita a un conjunto de circunstancias históricas singulares, y desarrollada en relación a una serie de conceptos, técnicas y presupuestos sociales y políticos claramente delimitados y capaces en sí mismos de marcar un punto de inflexión en la trayectoria seguida por los sistemas educativos a nivel histórico. Estos rasgos sirven para delimitar con certeza los prerequisites que hicieron posible el surgimiento de la Planificación educativa, en la forma que en la actualidad conocemos, caracterizando una primera etapa que es posible circunscribir en torno a la segunda mitad de la década de los cuarenta hasta alcanza la década de los setenta. En suma, veinticinco años que especialmente en su último tramo, viene a imprimir un perfil característico a la evolución histórica que a nivel internacional experimenta los conceptos y las prácticas educativas.

Es posible que la década de los setenta, imponga un nuevo punto de inflexión, que agudizado por la eclosión de una profunda crisis económica, acabaría por convertirse en un claro exponente de la transición que a todos los niveles experimentaría la sociedad en general y la educación en particular. De forma paradójica, las críticas y frustraciones respecto a la educación surgen en uno de los momentos históricos en el que mayor interés se ha mostrado por la educación a todos los niveles, buscando entre otras finalidades, la de «materializar un derecho humano básico y promover, simultáneamente, el desarrollo económico y social» (Hallak, 1991: 23). En opinión de James Bowen, a partir de «la segunda guerra mundial los gobiernos han hecho llover capitales sobre la educación, a una escala tan grande que, en las naciones occidentales la escuela, en sus diversas manifestaciones, se ha convertido en el mayor gasto unitario en los presupuestos internos, (...) De hecho, esta verdadera expansión ha contribuido en gran medida al fermento: los gastos crecientes no han ido acompañados por ganancias equivalentes, si se juzga según los criterios económicos empleados por los gobiernos» (Bowen, 1985: 675). A la crisis social manifestada en los últimos años de la década de los sesenta –período identificado por Bowen, como el “desafío radical” (1967-1973)–, se uniría ahora un replanteamiento sobre el sentido, la realidad y las perspectivas reales de los sistemas educativos. Posiblemente, la obra de Coombs, o el informe Faure, desde perspectivas analíticas rigurosas, unida a las tendencias críticas vertidas en las obras de Everett Reimer, Ivan Illich, Paul Goodman, Paolo Freire, o Samuel Bowles y Herbert Gintis, en opinión de James Bowen, contenían «argumentos altamente emotivos contra el conjunto de la línea de desarrollo occidental: su materialismo, división en clases desigualdad hasta el límite (a menudo basada en la raza, el sexo y la religión) y, sobre todo la deshumanización de la masa de la población. Sus argumentos, y los de sus innumerables seguidores, generaron la fuerte convicción de que la escuela o desaparecía o debía sufrir una gran transformación» (Bowen, 1985: 670).

Si bien el análisis de esta etapa, a nivel de génesis de instituciones alternativas y de teorías radicales podría ser objeto de un detenido y enriquecedor estudio, desde la perspectiva de la Planificación educativa, suele subrayarse el impulso que cobraron los análisis económicos aplicados a la educación, especialmente durante estas primeras décadas. En este sentido, no puede resultar extraño advertir como gradualmente las funciones sociales de la educación quedarían en un segundo plano, al identificarlas como elementos de menor importancia en comparación con su «función económica». La economía pasa a aplicarse al estudio de la educación en el momento en que esta última experimenta una expansión sin precedentes. En esos momentos, los rasgos determinantes, más que situarse en el proceso, se sitúan en su velocidad, en su ritmo

de expansión, siendo calificado como «explosión» del sistema educativo, o «demanda exponencial de la educación». Estas características, a pesar de las obligadas diferencias, son comunes a todos los países desarrollados, siendo una de sus consecuencias el aumento de inversión en educación, así el empleo del análisis económico se vuelve indispensable cuando la sociedad se ve obligada a asumir un gasto de inversión de magnitudes hasta esos momentos desconocidas. Esta es la razón, por la cual, un gran número de estudios de la economía de la educación se ocupan de problemas de costo, financiamiento, tasa de retorno, etcétera.

Durante las primeras etapas existió gran interés por subrayar la palabra “integral” al referirse a las acciones de planificación, aunque esta, en opinión de Inés Aguerrondo, «no se llegó a definir conceptual y metodológicamente. El énfasis en el concepto de integralidad surgió como oposición al de reforma parcial del sistema educativo (enseñanza media, formación de docentes, educación rural, etc.), muy en boga en décadas anteriores. En esta fase no se concretaron planes sino que básicamente se realizaron estudios de análisis de los sistemas educativos –que tampoco llegaron a ser verdaderos diagnósticos–. Estos trabajos constituyeron los primeros ejercicios de caracterización cuantitativa de la situación educativa de cada país y requirieron para su elaboración, un verdadero reordenamiento de las estadísticas de la educación (...) Simultáneamente con estos incipientes esfuerzos de planeamiento, en los primeros años de la década del 60 aparecieron acciones paralelas ubicadas en los organismos de planificación nacional, tendentes a preparar unas pocas páginas sobre educación para adicionar a los primeros planes de desarrollo. Estas acciones se dieron dentro de un contexto en que la educación era considerada un área residual de los planes ya que estos encararon fundamentalmente los aspectos económicos. Por ello, en un principio, sólo se tendía a definir cuantitativamente el nivel de las inversiones necesarias y a señalar los aspectos de mayor irracionalidad desde el punto de vista económico-financiero que se percibían en el sistema educativo a la luz del concepto –también incipiente– de la educación como inversión. En este ámbito surgieron, asimismo, los estudios de requerimientos de recursos humanos para determinar, en función de ellos, las metas educativas reflejando la concepción de variable dependiente que el desarrollismo adjudicó a la educación y la función técnico-instrumental que se le asignó» (Aguerrondo, 1990: 35-36).

En opinión de Puelles Benítez, a lo largo de esta primera época «tanto el pensamiento económico y político como las propias organizaciones internacionales contribuyeron a crear una mística pública acerca de la influencia benéfica de la educación en el desarrollo. Fue la época dorada de la expansión de los sistemas educativos (...) y, asimismo, la época dorada de la planificación educativa en el ámbito de la planificación económica general» (1995: 5). A partir de la década de los ochenta, la educación no permanecería al margen de la revisión y reconceptualización del concepto y estrategias del desarrollo. Por otra parte, la coyuntura económica iniciada en la primera mitad de la década de los setenta, vendría a coincidir con severas reflexiones sobre los resultados obtenidos en materia de educación, equidad o desarrollo. La aparición del concepto de ‘crisis’ de los sistemas educativos, obedeció en parte a una crítica en relación a la simplicidad con que muchos gobiernos habían interpretado la relación entre educación y desarrollo, asíéndose a políticas unilaterales influenciadas por lo que dio en definirse como la ‘ideología del desarrollo’. A ello se unían unos pobres resultados en comparación a las alagüeñas y desmedidas esperanzas con que en su día fueron emprendidos los proyectos de revitalización y extensión de la enseñanza. Aspectos que deberían ser objeto de un trabajo específico, pero que superan con mucho los límites de esta breve aportación.

REFERENCIAS

- AGUERRONDO, I. (1990): *El planeamiento educativo como instrumento de cambio*, Troquel, Buenos Aires.
- BOWEN, J. (1985): *Historia de la educación occidental. Tomo III. El occidente moderno. Europa y Nuevo Mundo. Siglos XVII-XX*, Herder, Barcelona.
- COOMBS, Ph. H. (1970): «¿Qué es el planeamiento educacional?». En: COOMBS, Ph. H.; RUSCO G. C.: *El planeamiento educacional. Sus condiciones*, Paidós, Buenos Aires.
- DIEZ HOCHLEITNER, R. (1991): «Anexo 2. Grandes dilemas de las políticas educativas ante las nuevas realidades sociales. Seminario Internacional Menéndez Pelayo, Santander, 1990». En: *La educación no formal, una prioridad de futuro. documentos de un debate*, Fundación Santillana, Madrid.
- DIEZ HOCHLEITNER, R. (1992): *Aprender para el siglo XXI: Educación ambiental. Documento básico* Fundación Santillana (VII Semana Monográfica), Madrid.
- GARCÍA DE DIEGO, L. (1975): «La economía de la educación. Visión general». *Revista de Educación* N. 236-237, Enero-Abril, págs. 5-14.
- HALLAK, J. (1991): *Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*, Tecnos, Madrid.
- INBAR, D. E. (1980): «Educational Planning: A Review and a Plea», *Review of Educational Research* Vol. 50, Nº 3, págs. 377-392.
- LE THAN KHOI (1992): «Historia de la Planificación de la Educación». En: HUSEN, T.; POSTLETHWAITE, T. N.: *Enciclopedia Internacional de la Educación*, Vol. 8, M.E.C./Vicens Vive Barcelona, págs. 4623-4625.
- MAYORDOMO PÉREZ, A.; LÁZARO LORENTE, L. M. (1988): *Escritos pedagógicos de la Ilustración. Volumen I*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- MOORE, T. W. (1980): *Introducción a la teoría de la educación*, Alianza Editorial, Madrid.
- NOVAK, J. D. (1982): *Teoría y práctica de la educación*, Alianza Editorial, Madrid.
- PSACHAROPOULOS, G.; WOODHALL, M. (1987): *Educación para el desarrollo. Un análisis de las opciones de inversión*, Banco Mundial/Tecnos, Madrid.
- UNESCO (1990): *Documentos del Congreso Internacional "Planeamiento y gestión del desarrollo de la educación" (México, 26-30 de marzo de 1990). Informe final*, Unesco, UD/MD/91.
- VARA COOMONTE, A. (1985): *La lógica social de la práctica educativa*, Tórculo, Santiago de Compostela.
- VICO MONTEOLIVA, M. (1988): «Utopía, Educación e Ilustración en España», *Revista de Educación* Nº Extraordinario: "La Educación en la Ilustración Española", págs. 480-511.
- VIÑAO FRAGO, A. (1991): «Sistema educativo nacional e ilustración: un análisis comparativo de la política educativa ilustrada». En: AA.VV.: *Sociedad, cultura y educación (Homenaje a la memoria de Carlos Lerena Aleson)*, Centro de Investigación y Documentación Educativa, Universidad Complutense, Madrid, págs. 283-313.