

2. Estudios



Estrategia de la planificación educativa (una experiencia española), por FRANCISCO SOLER VALERO

En agosto de 1968 se celebró en París la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación. Como documento de trabajo se utilizó un texto publicado por la Unesco con el título: «El planteamiento de la educación. Situaciones, problemas y perspectivas», y difundido en España a través del Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Se trata de una documentación de gran valor a la que hay que añadir infinidad de estudios teóricos y análisis de experiencias prácticas, por lo que podemos afirmar que éste es uno de los campos que ha merecido más la atención de todos los que de alguna manera han tenido la suerte de vivir los problemas que la educación, entendida como servicio a la comunidad, tiene planteados en nuestros días.

Sin entrar en un planteamiento teórico, parece necesario realizar un intento de sistematización de la experiencia española que, como es lógico, consideramos de interés.

1. La andadura iniciada en nuestro país en el campo de la educación puede considerarse como uno de los últimos pasos, quizá el decisivo, que ha de darse para la integración plena en el contexto espiritual de las comunidades desarrolladas del resto del mundo. Nuestra sociedad se

encuentra en este instante ante el desafío de realizar el esfuerzo definitivo de su integración interna y de su apertura a Europa y cabe afirmar que, consciente del momento histórico en que vive, se ha lanzado con total entusiasmo a la empresa de la reforma educativa en la certeza de que tiene en sus manos el más valioso instrumento de transformación, integración y apertura de que haya podido disponer nunca.

2. El «Libro Blanco» de la Educación en España fue, nada más y nada menos, que la cristalización sistematizada de un estado de conciencia de la sociedad española sobre los problemas que le aquejan en este campo. Una humilde y rigurosa crítica de nuestra situación y un ilusionado intento de programación de soluciones. En sus páginas se contiene el germen de todo un programa de actuación comunitaria que afecta y compromete a los españoles, cualquiera que sea su situación e ideología. Sin embargo, hay que reconocer que el centro del compromiso gravita sobre las personas y servicios expresamente determinados, de acuerdo con el régimen jurídico de nuestra Administración, para adoptar las medidas necesarias en este campo: el Ministerio de Educación y Ciencia y todos los organismos públicos o privados que tengan responsabilidades más

o menos directas en materia de la Educación.

3. El Ministerio de Educación y Ciencia enfrentó su responsabilidad sin escatimar ningún esfuerzo, presentando a las Cortes el proyecto de ley general de Educación, vinculante a todos los efectos desde el momento de su aprobación y promulgación posterior en forma de ley.

La ley tiene carácter eminentemente programático, por lo cual era absolutamente necesario acometer, con posterioridad a su entrada en vigor, los estudios oportunos que desemboquen en las medidas de carácter reglamentario y técnico adecuados a su implantación. Máxime teniendo en cuenta que esta implantación se debe efectuar a lo largo de un periodo de diez años y con un esfuerzo financiero muy superior a los que hasta ahora se han venido realizando. Es necesario planificar, como lo es en cualquier momento anterior a la toma de decisiones de cierta envergadura política. El gigantesco esfuerzo a que toda la comunidad se ha de someter en los años futuros no puede dejarse a la improvisación, ni siquiera en el menor de sus detalles.

ETAPAS DE UNA EXPERIENCIA PLANIFICADORA

A) Análisis de la oferta del sistema

1. El ministro de Educación y Ciencia llamó expresamente la atención del país sobre un aspecto del que el ministerio ha sido plenamente consciente al iniciar los pasos por este nuevo camino: *mejorar la situación de la educación en España es una empresa cara*. Esta es una realidad que no debería olvidarse en ningún momento por ninguna de las personas a las que, de alguna manera, puede caberles responsabilidad en la implantación de la reforma educativa. Con plena conciencia de la relatividad que toda previsión a largo plazo encierra, el Ministerio acometió la adaptación del modelo macroeconómico de la Unesco, con objeto de prever, en la medida de lo posible, el volumen de costes corrientes que ha de significar a lo largo de los próximos diez años la oferta del

nuevo sistema educativo. Se trataba, por tanto, de tener una imagen, un marco dentro del cual las decisiones del Gobierno, sobre política de costes del sistema educativo, pudieran ser adoptadas con cierta seguridad.

MODELO ESPAÑOL DE DESARROLLO EDUCATIVO

El camino sólo estaba iniciado. La adaptación del modelo Unesco dio como resultado la publicación por el Ministerio de Educación y Ciencia del *Modelo español de desarrollo educativo*, modelo que analiza la oferta del sistema, que tenemos que seguir calificando de determinista; modelo, sin embargo, mucho más flexible que el de la Unesco. La misma REVISTA DE EDUCACIÓN y posteriormente otras publicaciones se hicieron eco del modelo detallando sus características técnicas.

En base a su utilización se inició el proceso de planificación propiamente dicho, enfocado sólo y exclusivamente a la previsión de los problemas que la implantación de la reforma educativa planteará con toda seguridad.

PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

2. El estudio de *Previsiones de crecimiento del sistema educativo* es un trabajo que, a nuestro entender, entra de lleno en lo que debe ser una verdadera planificación; y esto es así por dos razones:

- 1) Porque se establece una escala de prioridades en la aplicación de la reforma.
- 2) Porque se delimita un calendario para la implantación del nuevo sistema educativo.

Abarca un estudio detallado de aspectos de tanto interés como los siguientes:

- a) Incidencia de la reforma en cada uno de los niveles del sistema educativo.
- b) Estructura de cambio del sistema anterior al sistema nuevo.
- c) Tasas de repetición, abandono y coeficientes de distribución en cada curso y nivel durante los diez años de implantación de la reforma.
- d) Población natural por edades.
- e) Proporción de alumnos libres.

- f) Cálculo de costes y profesores.
- g) Relación alumno-profesor en cada uno de los niveles.
- h) Proporción de gastos de administración general sobre el total de gastos corrientes.
- i) Módulos de costes corrientes.
- j) Proporción de alumnos matriculados en centros de enseñanza dependientes del Ministerio.
- k) Necesidades de profesores e incidencia en los costes corrientes de una variación en la relación alumno-profesor.
- l) Determinación de módulos de costes de capital.

El criterio seguido para el cálculo de costes corrientes, si bien en la simulación realizada mediante la aplicación del modelo abarca los diez años de implantación del sistema, en este último estudio se concreta al ejercicio presupuestario de 1962-1963, para lo cual se tuvieron en cuenta los cursos 1970-71, 1971-72, 1972-73 y 1973 y 1974. Una idea clara preside la aplicación de este método: Al igual que los gastos de inversión se incluyen en los sucesivos Planes de Desarrollo, se pretenden encajar los costes corrientes en el sistema español de Presupuesto bianual, pudiendo efectuarse análisis de resultados en la realización de los programas respectivos al final de cada ejercicio.

El calendario de implantación de la reforma educativa publicado, y en vigor en virtud de la norma correspondiente, contiene las siguientes especificaciones de carácter esencial:

- a) Alumnos por curso, nivel y año.
- b) Proporción de alumnos a cargo del Estado (gratuidad) por curso, nivel y año.
- c) Costes corrientes por curso, nivel y año.

REFORMULACIÓN DEL MODELO ESPAÑOL

3. El estudio que hemos descrito contiene suficientes elementos de juicio sobre aspectos esenciales de la reforma educativa. Sin embargo, todavía hay zonas oscuras en el panorama futuro que se presenta a la actuación del Ministerio de Educación, por lo que urge introducir en los estudios de planificación nuevos datos de

capital importancia para la adopción de medidas concretas por parte del Departamento. Es necesario plantearse la *reformulación del modelo español* con el fin de alcanzar dos objetivos concretos:

1) La introducción de nuevas variables que despejen incógnitas como la siguiente: desagregación de costes corrientes del sistema, con objeto de saber, con la mayor exactitud posible, el volumen de cada una de las partidas en que debe distribuirse el presupuesto de educación.

2) Cuantificar y resolver los problemas de inserción en el nuevo sistema educativo de factores de tanta transcendencia como los siguientes:

- Investigación de todo tipo.
- Formación en servicio del profesorado.
- Alternativas posibles en el enfoque de la educación permanente.
- Cultura.
- Costes de profesores en dedicación distinta a la plena.
- Diversas alternativas en la alteración del salario medio del profesorado.
- Mayor encaje en el flujo de alumnos por edad y grado.
- Determinación de costes corrientes por niveles y tipo de costes.
- Aportación de la información necesaria para la determinación de los costes de capital de cada uno de los niveles del sistema.
- Mayor ajuste en las necesidades de profesores de los diversos niveles, de acuerdo con diversos sistemas de dedicación.
- Demanda del sistema económico al sistema educativo.
- Problemas de planificación estadística.
- Resolución de problemas y estructuración de un sistema adecuado de recogida y tratamiento de la información, así como de su administración posterior a través del Centro de Proceso de Datos.
- Determinación de las necesidades de formación de profesorado.
- Aplicación y conexiones del modelo ENAP-1 con el modelo español de

desarrollo educativo, con objeto de realizar un intento de aproximación entre la oferta del sistema educativo y la demanda social de educación del país.

PROGRAMA PERT DE IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

4. Ante el cambio radical que el nuevo sistema educativo comporta, es evidente la inadecuación de la actual estructura orgánica del departamento para afrontar con éxito la implantación de la reforma. Se impone una reorganización que está a punto de realizarse, pero hay que tener conciencia de que ninguna estructura orgánica dura diez años sin ser retocada más o menos sustancialmente. Había que estructurar, como se está haciendo, un *programa PERT de implantación de la reforma educativa* que determinase, en el tiempo y en el espacio, las medidas concretas a realizar en cada uno de los niveles del sistema, por el servicio o servicios a los que en su día correspondiera la gestión correspondiente.

Las ventajas teóricas que encierra la realización de un programa de este tipo son, entre otras, las siguientes:

- Planificación de las diversas etapas de que consta un proceso, de forma que aumentan las posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos.
- Simplicidad y originalidad en el método de medición de tiempos de cada actividad. Llama la atención sobre aquellas partes del programa que son susceptibles de impedir o demorar la realización completa del mismo.
- Información sobre la incompleta utilización de los recursos de que se dispone.
- Posibilidad de simulación, a través de ordenadores, de diversas alternativas dentro del proceso señalado, llegando a cuantificar sus efectos, por lo que se dispone de un elemento de base en la toma de decisiones.

Partiendo de las anteriores ventajas, es posible trazar un *camino crítico* para la

realización del programa, constituido por aquellas tareas en las que un retraso en su terminación lleva consigo un retraso en el programa total. Este es el camino más largo y marca la duración esperada del programa de implantación de la reforma, sin perjuicio de que pueda ser disminuida mediante el empleo de nuevos recursos, la sustitución de unas actividades por otras, realización paralela de actividades, etc.

Teniendo en cuenta lo anterior, se han elaborado dos listados de actividades, uno de realización inmediata que abarca todos los niveles del sistema y otro de realización extendida a lo largo del programa, este último con un grupo de carácter general para todo el sistema y otro distribuido de acuerdo con los siguientes niveles:

- Enseñanza General Básica.
- Bachillerato Unificado y Polivalente.
- Enseñanza Universitaria.
- Formación Profesional.
- Otras enseñanzas.

La elaboración completa de este programa es de esperar que pueda facilitar hasta el detalle la actuación del Ministerio, a través de los servicios correspondientes, durante la implantación del nuevo sistema educativo.

Hasta aquí el análisis de la problemática y enfoque de soluciones que plantea la oferta del nuevo sistema educativo. Importa ahora acometer los estudios que nos permitan cuantificar y cualificar, hasta el mayor grado posible, los problemas que plantea en nuestro país la demanda social de educación.

B) Análisis de la demanda

MAPA EDUCATIVO

1. El Mapa educativo o Carta escolar, como quiera llamársele, consideramos que es el instrumento adecuado y eficaz para realizar los análisis que nos permitan un conocimiento detallado de la demanda de educación.

a) *Instrumento de diagnóstico*

Entendemos que el Mapa educativo, como instrumento de diagnóstico de una situación, debe contener a todos los niveles una representación gráfica por provincias y comarcas del número y clases de centros, así como del de puestos escolares con que cuenta el sistema, conteniendo el resto de los datos en las correspondientes Memorias: población de la zona, población en edad escolar, distribución por edades, número de profesores existentes, clasificación del profesorado, etc.

Así concebido, el Mapa es un instrumento valiosísimo de gestión para los servicios de la Administración periférica del Ministerio y, en general, del Estado. Sin embargo, importa mucho tener presentes las grandes limitaciones que este Mapa lleva consigo, siendo la mayor, a nuestro entender, la imposibilidad de que nos dé una visión al día de los problemas, pues sólo es posible actualizarlo «a posteriori» de las diversas medidas que se están adoptando continuamente.

b) *Instrumento de previsión*

Por eso es absolutamente necesario ir a una concepción dinámica de la Carta escolar, aprovechando las posibilidades que hoy nos ofrece el tratamiento de la información a través de los ordenadores electrónicos. El concepto de población que antes hemos enunciado, las circunstancias socioeconómicas de una zona, etc., son magnitudes tan difíciles de retener como datos estables durante períodos de tiempo medianamente aceptables, que se hace necesario pensar en la aplicación, también aquí, de modelos macroeconómicos para el análisis de la demanda de aducción por sectores de actividad y zonas geográficas. Modelos que nos permitan cuantificar los fenómenos que se desprenden de la actuación del sistema, de la oferta del sistema sobre un núcleo social determinado y la correspondiente reacción de la demanda, que nos permita, en una palabra, analizar las relaciones entre la sociedad y el sistema educativo mediante la introducción en un programa de ordenador de un listado de variables como el siguiente:

- Oferta global de títulos por el sistema.
- Oferta global de títulos por niveles.
- Número de cursos de que consta el nivel (*i*).
- Número de puestos escolares del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Número de alumnos por plazas del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Número de plazas del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Número de plazas del nivel (*i*).
- Coste por plaza en el nivel (*i*) y zona (*j*).
- Gastos de capital en el nivel (*i*) y zona (*j*).
- Oferta teórica de títulos.
- Oferta teórica de títulos del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Oferta teórica de títulos del nivel (*i*).
- Número de matrículas posibles del nivel (*i*).
- Número de matrículas posibles del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Población en la zona (*j*) de edades (*E*) y niveles de formación (*F*) que teóricamente pueden matricularse en el nivel (*i*).
- Déficit o superávit de puestos escolares del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Oferta real de títulos.
- Oferta real de títulos del nivel (*i*).
- Número de matrículas del nivel (*i*).
- Número de matrículas del nivel (*i*) en la zona (*j*).
- Nivel de desempleo del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Número de matrículas del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Nivel de desempleo del nivel (*i*).
- Factores socioeconómicos de desigualdad externos en el nivel (*i*) y zona (*j*).
- Factores socioeconómicos de desigualdad externos en el nivel (*i*).
- Oferta efectiva de títulos.
- Oferta efectiva de títulos del nivel (*i*).
- Oferta efectiva del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Número de aprobados del último curso del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Número de matrículas existentes en

- el último curso del nivel (*i*) y zona (*j*).
- Proporción de aprobados del último curso del nivel (*i*) y zona (*j*).
 - Proporción de aprobados del último curso del nivel (*i*).
 - Demanda global de títulos.
 - Demanda global de títulos del grupo de grados (*g*).
 - Demanda global de títulos del grupo de grados (*g*) en la zona (*j*).
 - Número de grados del grupo (*g*).
 - Demanda global de puestos escolares del grupo de grados (*g*) y zona (*j*).
 - Población global escolarizable de edades (*E*) y niveles de formación (*F*) en la zona (*j*).
 - Demanda teórica de títulos.
 - Demanda teórica de títulos del grupo de grados (*g*).
 - Demanda teórica de títulos del grupo de grados (*g*) y zona (*j*).
 - Población escolarizable de edades (*E*) y niveles de formación (*F*).
 - Demanda real de títulos.
 - Demanda real de títulos del nivel (*i*).
 - Demanda real de títulos del nivel (*i*) y zona (*j*).
 - Población matriculada de edades (*E*) y niveles de formación (*F*) en el nivel (*i*) y zona (*j*).
 - Demanda efectiva de títulos.
 - Demanda efectiva de títulos del nivel (*i*).
 - Número de aprobados en el último curso del nivel (*i*).
 - Demanda efectiva de títulos del nivel (*i*) y zona (*j*).
 - Deducción de títulos del análisis cuantitativo del nivel (*i*) y zona (*j*).
 - Deducción de títulos del análisis cuantitativo del nivel (*i*).

La «salida» de ordenador conteniendo los datos actualizados debe concebirse como un auténtico Mapa educativo de previsión que se proyecta en una doble finalidad:

- a) Desde el punto de vista de la gestión, es la fuente que permite mantener al día la representación gráfica del Mapa a que antes hemos aludido.
- b) Desde el punto de vista de la política

educativa, es el instrumento de previsión y toma de decisiones fundamentadas para el Estado.

PROBLEMAS DE INFORMACIÓN

Evidentemente, la utilización y aprovechamiento de instrumentos de análisis que deben alimentarse de una masa de información tan diversa y voluminosa, plantea el problema inmediato de los procedimientos a seguir para la canalización, depuración, análisis, tratamiento y distribución de esa información. Nos parece algo claro, sea cual sea el sistema que se estructure, que a nivel periférico sólo debe ser un órgano el que ejerza esta función y, a nivel central también debe ser uno solo el que a través de procedimientos normalizados recoja la información, la depure y la someta a tratamiento, correspondiendo a otro servicio su interpretación como base de futuras alternativas de decisión en el terreno de la política educativa.

PROYECTOS REGIONALES

2. El enfoque a nivel nacional de los problemas que plantea la demanda de educación, no los resuelve todos. España es un auténtico mosaico de particularidades regionales que hacen especialmente difícil el planteamiento de una política generalizadora en este campo tan sujeto a condicionamientos de todo tipo. Un planteamiento de futuro medianamente serio, que aspire a un éxito siquiera relativo, debe centrarse en el estudio detallado de los factores sociales, económicos, culturales, demográficos, etc., que afectan a la zona objeto de estudio. Debe analizar en profundidad el grado de interrelación de estos aspectos entre sí y de su incidencia en la situación actual de la educación en la zona. Debe, en fin, aventurarse en una rigurosa proyección hacia el futuro que permita, mediante la orientación de la demanda, acometer acciones coordinadas para la transformación progresiva de la región estudiada. *Los proyectos regionales de planificación de la educación* pretenden ser el motor de esta transformación.

El proyecto de Galicia ha sido el primero en este largo camino por el que se pre-

tende recorrer toda la geografía nacional. Otros le seguirán de forma inmediata.

En todo caso, este es un aspecto de la planificación que por su entidad, problemática y repercusiones en la zona afectada, merece un tratamiento individualizado desde el punto de vista teórico.

Terminemos diciendo que toda innovación es el resultado de un más o menos detenido análisis de la realidad, unido a la voluntad declarada de introducir determinados cambios en aquélla, cuya orientación viene determinada por los estudios

prospectivos a largo plazo. Siendo así, parece lógico que se hubiese iniciado el proceso planificador mediante el análisis de la demanda de educación. Sin embargo, a nuestro entender, en este proceso lo primero es saber hasta dónde se puede llegar en la oferta y lo segundo qué es lo que se puede y debe ofrecer. Al fin y al cabo, la educación es en cierta medida un bien de consumo, pero con determinadas y muy especiales cualificaciones que no permiten su sometimiento absoluto a las frías normas de la oferta y demanda del mercado.