

El planeamiento de la educación

Patricio Cariola, s.j.



En abril del presente año el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de Ley tendiente a institucionalizar el proceso de planeamiento de la educación en el país.¹

Las ideas que contiene no son totalmente nuevas entre nosotros. Básicamente se encuentran en el "Segundo Informe" presentado por el Profesor Oscar Vera al Consejo Nacional de Educación (Superintendencia de Educación Pública) a fines de 1954, y luego en *Bases generales para el Planeamiento de la Educación Chilena*.²

El proyecto aparece como el primer paso en un proceso de reforma y planeamiento integral de la educación. Para llegar a él, ha estado trabajando durante un año y medio una Comisión oficial de Planeamiento asistida por algunos técnicos y comisiones de trabajo. Ninguno de sus resultados ha sido publicado, salvo ciertas informaciones de carácter general aparecidas en los diarios.

El Planeamiento

Si "planeamiento de la educación" se entendiese en sentido restrictivo, como en Francia y otros países de Europa, se trataría de un proceso que afectaría la extensión del sistema en términos de demanda social, necesidad de recursos humanos y posibilidades económicas del país. Sus resultados se expresarían en metas cuantitativas, dejando a otras oficinas técnicas los cambios cualitativos requeridos por el análisis y exigencias de mejoramiento del sistema. Pero la lectura de la "exposición de motivos" que acompaña al proyecto de ley indica que nos encontramos frente a otra cosa: se

¹ Por Decreto Supremo N° 19.138 de 28 de diciembre de 1962 se creó la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena, que depende de los Ministerios de Educación y Hacienda. Está compuesta por el Ministro de Educación, que la preside; por el Director del Presupuesto, en su calidad de Coordinador del Plan Decenal de Desarrollo; por el Presidente del Consejo de Rectores de Universidades; por los Presidentes de las Comisiones de Educación del Senado y de la Cámara; por el Superintendente de Educación Pública; por un Representante de la Educación Particular; por el Presidente de la Federación de Educadores de Chile; y por el Coordinador del Planeamiento de la Educación, quien es su Secretario Ejecutivo. Los Representantes de la Educación Particular y de la FEDECH se incorporaron en virtud del decreto N° 19.143, de 5 de noviembre de 1963.

² Folleto publicado por el Ministerio de Educación Pública en 1961.

trata de "planeamiento integral", concepto desarrollado durante los últimos años en América latina.³ La diferencia fundamental con el planeamiento de tipo europeo —que interesa más directamente a los economistas— consiste en que el planeamiento integral considera como esencial la atención a los aspectos cualitativos: la estructura del sistema educacional, sus planes, métodos, programas, formación del magisterio, etc. Específicamente el Proyecto de Ley se refiere a un ensayo de reforma educativa y a la creación de una oficina que, junto con dirigir los ensayos, prepare los estudios necesarios para el planeamiento en sentido estricto. Este se realizaría sobre la base de poner en marcha proyectos de ensayo y extender los resultados de los ensayos al resto del país. En resumen, se trata de una primera etapa en la planificación integral de la educación.

Una etapa importante

Es ésta, sin embargo, una etapa de importancia singular. En ella, en efecto, se monta la organización que fijará las metas cualitativas y cuantitativas de la educación en el país y los medios generales para alcanzarlas; además, se indican dos características de los ensayos pilotos: la descentralización administrativa y la nueva estructura escolar. Trataremos cada uno de estos puntos en particular, comenzando por el segundo: los proyectos de ensayo.

Los proyectos de ensayo

Luego de facultar al Presidente de la República para autorizar los ensayos dice el aludido Proyecto:

"Los proyectos de ensayo de Planeamiento Integral de la Educación no serán más de seis, y podrán abarcar una comuna, un departamento o una provincia. Además de estos proyectos, el Presidente de la República podrá ordenar programas parciales en un solo establecimiento" (Art. 2). El art. 3 indica que el Presidente de la República determinará los límites territoriales de los ensayos y las características administrativas y pedagógicas de los mismos; que podrá delegar estas funciones en el Ministro de Educación y éste, a su vez, en los directores de cada ensayo. El único límite que se asigna a este poder es el de "no lesionar los derechos

reconocidos al personal de los servicios de educación en las zonas de dichos proyectos" (Art. 4).

Las únicas precisiones sobre el contenido de los proyectos de ensayo, salva la descentralización administrativa sugerida en el artículo 3, se encuentran en los artículos 5 y 6: la primera se refiere a los fines de la educación y la segunda al sistema escolar que "abarcará", además de la escuela parvularia, un ciclo de enseñanza de nueve años que será obligatorio para toda la población comprendida entre las edades de 6 a 15 años y se denominará Escuela Nacional. Más allá de este ciclo se dará oportunidad para continuar estudios científico-humanísticos, o técnico-profesionales a fin de preparar a los jóvenes, sea para el ingreso a la vida del trabajo, sea para la continuación de estudios superiores de base científico-humanista o tecnológica" (art. 5).

El proyecto de ley no entra en mayores detalles. El resto queda a criterio de la dirección de los proyectos pilotos y de la Comisión de Planeamiento.

Dos problemas fundamentales

Dado que se pretende reformar radicalmente la estructura de un sistema educativo, resulta de sentido común ensayar previamente estas reformas; o, como dice con cierto optimismo el mensaje que acompaña al Proyecto de Ley, "parece más científico y menos expuesto a errores y fracasos". Pero, si es así, pasarán por lo menos nueve años antes de que se pueda evaluar el resultado de los proyectos de ensayo.⁴ Esto implica que la actual estructura educacional y la estructura administrativa que la sigue deberán permanecer idénticas —fuera de las zonas de experimentación— otros nueve o diez años más, prolongando así los problemas de este tipo que afectan a nuestra educación. Tales son, por ejemplo, la transformación de la enseñanza vocacional y técnica a fin de que resulten opciones válidas al nivel secundario; la coordinación de las diversas etapas de la

³ Cfr. Gabriel Betancur Mejía, *El Planeamiento de la Educación*, "Mensaje", N.º 123, octubre 1963, pág. 572.

⁴ No hay constancia de que se hayan evaluado comprensivamente ninguno de los ocho ensayos de reforma educacional realizados entre la Reforma de 1928 y el actual Plan Arica. Estas reformas son: Plan Concéntrico (1928), Liceo Experimental Manuel de Salas (1935), Plan de Renovación Gradual de la Enseñanza Secundaria (1945), las Escuelas Consolidadas, las Escuelas Centralizadas, Plan de Unificación Educacional de San Carlos, Plan Arica, Reforma de Programas de Secundaria (1963).

educación; la racionalización administrativa del Ministerio de Educación; la formación del magisterio; las construcciones escolares y en general los objetivos principales de una planificación de la educación. La falta de una estructura educacional más o menos aceptada hace sumamente difícil una planificación a nivel nacional, y mientras no se decida una estructuración definitiva, deberá prolongarse la etapa de "estudios preparatorios" y sólo podrá intentar algunas reformas parciales, como sería la modificación del sistema de promociones y exámenes.

Ahora bien, si no se tomara en serio el carácter de "ensayo" de los proyectos pilotos —lo cual no podemos suponer— se estaría comenzando, en el hecho, una planificación inmediata, a nivel nacional, sobre la base de lo que se ha edificado de "ensayos". Pero entonces ya no nos encontraríamos frente a "ensayos" sino a cabezas de puente de una reforma que desde un comienzo se aceptaría como buena.

Hay un segundo problema de carácter general, pues toda planificación contiene dos instancias que no se pueden confundir: la técnica y la política. A los técnicos les compete estudiar las soluciones posibles y a los representantes de la sociedad decidir conforme al bien general del país. La decisión política, por lo tanto, implica una previa presentación de alternativas por parte de los técnicos. En nuestro caso sencillamente no encontramos alternativas en cuanto a las diversas formas en que podría abordarse el problema de la reforma y planificación de nuestra enseñanza. Ni siquiera se nos habla de alternativas en los proyectos de ensayo sino de una estructura única que se aplicará a todos. En este sentido, ¿por qué hablar de seis proyectos de ensayo cuando bastarían dos, uno en un medio urbano y otro en un medio rural? En estos dos puntos, en la falta de alternativas en la forma de realizar el planeamiento, y en el comenzar por ensayos de cambio radical de estructura, flaquea notablemente el método seguido.

La Escuela Nacional

Si completamos la información que trae el proyecto de ley con la que hemos obtenido participando en una de las sub-comisiones de trabajo, podemos decir que se concibe la Escuela Nacional como compuesta de tres sub-ciclos de educación; uno, de cuatro años, otro,

de tres y el último, de dos. El primero se relaciona fundamentalmente con la lectura, escritura y las cuatro operaciones. El segundo continúa con las nociones generales y comienza la enseñanza de un idioma extranjero. El tercero, sin descuidar los aspectos mencionados, pretende orientar a los niños hacia diversas opciones ofrecidas en el ciclo siguiente. No se excluye durante el último sub-ciclo una formación más acentuadamente vocacional para aquellos que entrarán al trabajo al final del mismo.

La idea, común en los países socialistas, tiene tres ventajas claras: 1) alarga la formación general de los niños manteniéndolos en la escuela hasta la edad de 15 años. No parece ser un ideal el que los niños entren a trabajar antes de esa edad.

2) El colocar la encrucijada vocacional en ese momento permite una auténtica orientación y disminuye las posibilidades de pérdida de talento y frustración por causa de una orientación prematura, pues el niño de medio socio-cultural bajo necesita de más tiempo para mostrar sus habilidades.

3) Llena una aspiración social muy marcada en nuestros medios urbanos permitiendo que tales niños sigan estudios de carácter general después de la primaria.

En nuestro caso cabe preguntarse: ¿en el análisis de cuál de las experiencias realizadas en Chile se basa esta proposición de una Escuela Nacional "única, uniforme y obligatoria para todos"?⁵ Quedaron señalados más arriba ocho tipos de reformas ensayados durante varios años en el país. Tales aportes hay que analizarlos y aprovecharlos en todo lo que tengan de valioso, pues las decisiones educacionales, más que otras, deben fundarse en la experiencia. A falta de estos estudios no nos queda sino enjuiciar lo propuesto con el conocimiento vulgar que tenemos de la realidad nacional.

En este sentido cabe preguntarse tres cosas:

1) El mantener una escuela única para todos los niños hasta 15 años ¿no significará para los más capaces encontrar un nivel demasiado bajo para sus exigencias y, para los niños aprendidos por razones económicas, entrar a trabajar sin haber aprendido bien un oficio?

2) Fuera del medio burgués urbano ¿quién

⁵ Proyecto de Ley, Introducción de Motivos, N° 10.

nes "tolerarán" una educación general tan larga en nuestro medio cultural y económico? La familia campesina y obrera, que forma la mayoría de nuestra población, sufre las necesidades inmediatas y busca una educación eficaz, corta y que rinda en término de trabajo. Pero aunque se valorara una educación general prolongada ¿dispondrían las familias de medios suficientes para mantener los niños en la escuela? Más aún ¿podrían prescindir de las entradas que ellos aportan, particularmente en el campo? Si bien es cierto que un programa de auxilio escolar y becas puede ayudar en este sentido, ¿solucionaría todo el problema? Si así fuera, ya no seríamos un país subdesarrollado!

3) ¿No convendría utilizar los recursos disponibles en:

a) asegurar una *escuela primaria de calidad*, bien distribuida geográficamente, fiscal o particular, pero siempre centro de integración social; flexible en sus últimos años, a la cual entrarán con orgullo todos los chilenos.

b) establecer un generoso *auxilio escolar* para evitar la deserción e inasistencias, y becas para continuar estudios posteriores.

c) crear *grados vocacionales*, escuelas *industriales y técnicas* de auténtica eficacia, coordinadas con la industria y la agricultura.

d) regular el *liceo* con condiciones de admisión más estrictas que las actuales, y mayores exigencias académicas.

e) implantar los *colegios de Estudios Generales*, anexos a los Liceos, para aquellos niños que no siguen ni el Liceo ni las Escuelas Industriales. Serían estudios de tres años con puentes al Liceo y a la Escuela Técnica.

El planeamiento debería presentar alternativas de sistemas escolares bien substanciados con estudios pedagógicos y económicos antes de lanzarse a ensayos pilotos. Bien puede ser que el país estime más conveniente sacrificar durante un tiempo algo de la información general de sus ciudadanos a fin de asegurar una formación mínima para todos y la mano de obra calificada en un primer período de "despegue económico".

La descentralización administrativa

El proyecto insinúa la descentralización administrativa y técnica en manos de directores zonales de educación. Muchas de las funciones detentadas por los Directores Generales actual-

mente pasarían a manos de los funcionarios locales. Esto es un adelanto mientras no se transforme en un instrumento de control político, pero el proyecto de ley no va lo suficientemente lejos. Es necesario ensayar el control local de la educación por medio de una junta que represente a las fuerzas vivas de la localidad o región. Una de las características más perniciosas de los sistemas educacionales es su hermetismo. En una misma línea de poder se encuentran la administración y la supervisión del sistema; se excluye la intervención de la universidad y de los padres de familia, sea en el sistema público o privado. No existe una dinámica interna en el sistema que lo lleve a superarse y renovarse, deteriorándolo así sin remedio como sistema. Una de las soluciones consiste en separar la supervisión de la administración, y existe la intención de hacerlo en la Comisión de Planeamiento. Lo que no existe es la idea de dar a los grupos directamente interesados en ella un control efectivo de la educación a nivel nacional y local. No se trata de que el Estado renuncie a la tuición que debe ejercer sobre este sector, pero que sí reserve sus funciones a lo que un Consejo Nacional o Consejos Locales no puedan realizar en la coordinación de la planificación de la educación con los otros sectores de la vida nacional. Si bien es cierto que la Comisión de Planeamientos habla de Juntas y Consejos, se trata solamente de órganos consultivos, simples cajas de resonancia sin ningún poder real. Esto no basta: una auténtica democracia exige una ingerencia directa del pueblo que termine con el paternalismo estatal.

La Oficina de Planeamiento

La segunda parte del proyecto de ley se refiere a las funciones, a la planta y a la ubicación de la Oficina de Planeamiento que se propone crear. Se la crea en la Superintendencia de Educación y bajo la dependencia de la Comisión de Planeamiento hasta el 1º de junio de 1965, fecha en que pasará a depender del Consejo Nacional de Educación.

Se trata de un servicio indispensable para realizar las labores de planeamiento. El problema está en que el D.F.L. N° 104, del 3 de junio de 1953 asigna a la Superintendencia de Educación funciones propias de una oficina de planeamiento integral de la educación. Resulta, por lo tanto, poco lógico reducir la labor de

la Superintendencia a la mera recolección de datos estadísticos, crear dentro de la misma un nuevo servicio para cumplir sus funciones, y traspasar durante un año las facultades principales del Consejo Nacional de Educación a una Comisión de Planeamiento. Lo natural parece que se equie a la Superintendencia con la planta y las facultades necesarias para realizar el planeamiento bajo el control del Consejo Nacional de Educación que agrupa a todos los sectores interesados en la educación.

La educación particular

La Comisión Episcopal para la Educación, presidida por su Eminencia el Cardenal Arzobispo de Santiago, publicó el año pasado una declaración apoyando la idea del planeamiento y estableciendo algunos principios básicos que debieran inspirar su realización. La educación mal llamada "privada" —pues se trata de un servicio público— ha estado presente desde noviembre del año pasado en la Comisión de Planeamiento de la Educación y en algunas de las comisiones de trabajo, cuando ha sido invitada. Sin embargo, como lo ha declarado en un foro público su representante Guillermo Pumpin, sus planteamientos han sido desestimados mientras no se guardaban las formalidades propias de una comisión oficial. De allí que la educación particular no se sienta ligada por ninguno de los acuerdos de la Comisión.

En el proyecto de ley, el artículo 14 se refiere a la participación de la enseñanza "privada" en los planes pilotos. Se establece que los establecimientos privados podrán incorporarse a éstos cuando lo soliciten; pero si no lo solicitan pierden su derecho a pertenecer a la categoría de cooperadores de la función educacional del Estado y a subvenciones y préstamos para construcciones escolares. Es una rara especie de libertad aquella cuyo ejercicio implica la pérdida de derechos adquiridos, como son el derecho a tener notas reconocidas y a recibir subvención fiscal. Desde este punto el artículo es totalmente inaceptable para la educación particular.

A continuación se indica que "el Presidente de la República podrá, cuando sea necesario, otorgar asignaciones al personal docente y administrativo de estos establecimientos, complementar dicho personal" (Art. cit.). Lo lógico sería que el artículo asegurara a los establecimientos privados que decidan formar parte del

ensayo piloto, el mismo tipo de ayuda extraordinaria que se otorgará a los establecimientos fiscales que se encuentren en paridad de condiciones. De lo contrario, se hace imposible la participación de colegios gratuitos y pagados debido a que el costo del nuevo tipo de educación será ciertamente más alto que el del resto del país. Esto se ha probado abundantemente en Arica donde la participación del sector privado resulta económicamente imposible.

Pero hay un problema más grave aún y se refiere a la idea misma de participar en el planeamiento de la educación. Si el cristiano acepta y aún preconiza este planteamiento, no lo hace sin condiciones. Lo fundamental es que los afectados por el planeamiento puedan participar efectivamente en las decisiones que afectan a la política educacional. En el caso de los proyectos de ensayo, los padres de familia, los maestros y los colegios cristianos verán realizados sus propósitos solamente si se les asegura una participación real en el planeamiento local. El ser únicamente *objeto* de planeamiento sin posibilidades de ser *sujeto* del mismo es inaceptable desde el punto de vista ético y técnicamente objetable. Jean Monnet, padre de la planificación francesa, insistía siempre en que todos los ejecutores de los planes deberían participar en su elaboración.

Conclusión

Analizadas las virtudes y flaquezas técnicas del proyecto de Ley, en particular la ausencia de alternativas en la forma de realizar el planeamiento, cabe hacerse una pregunta de carácter más amplio.

El Proyecto entrega al Presidente plenos poderes administrativos en las zonas de ensayos pilotos; lo faculta para extender estas zonas hasta a seis provincias (que bien escogidas podrían en un caso dado incluir a gran parte de la población del país) y organizar una oficina que, además de sus funciones específicas, pueda "desarrollar toda otra actividad tendiente a adecuar el sistema educacional y los servicios escolares a las necesidades nacionales" (Art. 6°, letra g). Ahora bien, ¿es oportuno, en vísperas de un cambio de gobierno, entregar al Ejecutivo algo que bien podría llamarse "facultades extraordinarias" en materia de educación? Es una cuestión seria en la que, junto con los otros inconvenientes del Proyecto de ley, conviene meditar.