

1. PLANEACION SOCIAL Y PLANEACION EDUCATIVA

I. ESTRUCTURA CONCEPTUAL

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

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

II. UNA DEFINICION DE LA PLANEACION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Añade que

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

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

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

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

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

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

La planeación refleja los

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. ASPECTOS POLITICOS Y TECNICOS DE LA PLANEACION

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

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

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

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

IV. PLANEACION SOCIAL FRENTE A PROGRAMAS SOCIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. PLANEACION EDUCATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Contenido:

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

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

- La población atendida:

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

- Métodos de enseñanza-aprendizaje:

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

- El sistema de recompensa:

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

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

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

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

VI. ANALISIS CONCEPTUAL DE LA EDUCACION FORMAL Y NO FORMAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. EDUCACION FORMAL

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

1. Principales características del sistema escolar

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

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

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

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

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

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

2. El significado social de la escolaridad

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

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

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

VIII. EDUCACION NO FORMAL

1. El problema de la definición

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La estructura del aprendizaje

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. RESUMEN

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

Vicente Arredondo

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

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

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

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