

7284
7 P
7
C E E

BIBLIOTECA-FAC CIENCIAS ECONOMICAS
Universidad de El Salvador

UES BIBLIOTECA CENTRAL
INVENTARIO 10106807

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION EN EL SALVADOR
Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL.



TRABAJO PRESENTADO POR
SALVADOR OSVALDO BRAND
PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

FEBRERO DE 1967



SALVADOR

EL SALVADOR

CENTRO AMERICA

378.9953
~~08/74~~
Dr.

U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

R E C T O R

Dr. Rafael A. Vásquez

SECRETARIO GENERAL

Dr. Mario Flores Macall

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

D E C A N O

Dr. Rafael Menjívar Ch.

SECRETARIO

Dr. Luis Germán Rodríguez

TRIBUNAL EXAMINADOR

Presidente : Dr. Oscar Quinteros O.

Primer Vocal : Dr. Napoleón Cueva

Segundo Vocal: Dr. René A. Urbina

7162

17
18
19
20

21
22

I N D I C E

Presentación	Pág.	I
CAPITULO I - LA RELACION ENTRE LA EDUCACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL		1
CAPITULO II - NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION		11
A) Las Características del Planeamiento Educativo.....		14
1 - Precisión		15
2 - Integralidad		16
3 - Coherencia		19
4 - Análisis y Previsión de las Necesidades Educativas		20
5 - Confrontación de necesidades Educativas y Recursos Financieros		21
B) Los Diversos Enfoques sobre la Función y el Contenido del Planeamiento Educativo		35
a - Enfoque Económico		35
b - Enfoque basado en el Concepto de Recursos Humanos		37
c - Enfoque Sociológico		41
d - Enfoque Administrativo		43
e - Enfoque Pedagógico		45
CAPITULO III- LAS DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION		48
a - Aspectos Técnicos y Metodológicos		48
b - Aspectos Políticos y de Decisión		49
c - Aspectos Administrativos		51
CAPITULO IV - LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION Y ANALISIS DE LO REALIZADO EN EL SALVADOR		60
CAPITULO V - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		129

1. The first part of the document is a list of names.

2. The second part is a list of addresses.

3. The third part is a list of dates.

4. The fourth part is a list of times.

5. The fifth part is a list of locations.

6. The sixth part is a list of events.

7.

8.

9.

10. The tenth part is a list of names.

11.

12. The twelfth part is a list of addresses.

13.

14. The fourteenth part is a list of dates.

15.

16. The sixteenth part is a list of times.

17.

18.

19. The nineteenth part is a list of locations.

20. The twentieth part is a list of events.

P R E S E N T A C I O N

El trabajo que a continuación se presenta, tiene por objeto proporcionar un enfoque descriptivo del funcionamiento actual del sistema educativo salvadoreño, citando sus fallas y proporcionando a la vez, algunas posibles soluciones.

No podría faltar un análisis detallado de lo que se ha hecho sobre la planificación de este sector, ya que si se parte de que la planificación lleva por objeto acelerar ese desarrollo, que no ha sido posible obtener con los mecanismos tradicionales, es necesario dedicar gran parte del trabajo a lo elaborado concretamente en El Salvador.

El autor ha tratado de efectuar este análisis desde un punto de vista socio-económico, considerando la importancia de la educación en el ambiente político, social y económico, por lo que adquiere un carácter decisivo en nuestra época y que exige un verdadero planeamiento, bajo cuyos lineamientos se cumplan determinadas metas educativas.

Como se hará ver en el desarrollo del tema, el primer intento de planeamiento efectuado por el Ministerio de Educación lleve el mérito de dar la pauta, en cuanto es injustificable seguir retardando la planificación y considerando los problemas técnicos y administrativos a los que se enfrentarán, se puede decir que por fin se ha abierto la brecha en el país, implantando, talvez por imitar a otros países, un plan económico y social de desarrollo, aunque contenga la absurda disposición de que sea la iniciativa privada quien tome las últimas decisiones en su aplicación.

El contenido programático del plan de educación deja ver que en los 5 años que conlleva, muy pocos serán los beneficios que se obtengan, pues un verdadero plan exige que es imprescindible para materializar los objetivos de un genuino desarrollo, una reforma institucional, ya que de otra manera, se logrará solamente un reajuste superficial, de los cuales se en

cuentra cansado el pueblo salvadoreño. El fin último de este trabajo es, precisamente, demostrar que ya no es posible seguir obstaculizando y retardando ese desarrollo por los conflictos sociales que se están gestando, especialmente en el aspecto educacional en el que persiste un privilegio en las oportunidades de educación, debido al dominio de los intereses privados existentes en todas las esferas del sistema educativo, que es, a su vez, consecuencia de la estructura social, política y económica del país.

En cuanto al ordenamiento del trabajo, era necesario tratar en un Capítulo I, la relación entre la educación y el desarrollo económico y social, especialmente para ubicación del tema. En la misma forma, había que destacar las características de un plan para la educación, así como detallar aquellos enfoques sobre lo que debiera constituir ese plan, según el punto de vista de quienes corresponde su elaboración. Esto se trata en el Capítulo II. Es obvio que ambos numerales son amplísimos y se ha tratado nada más de informar sobre ellos, a la vez que denotar aspectos de nuestra situación educacional que caben al tratar sobre esas características y enfoques.

En el Capítulo III, se destacan aquellas dificultades con que se han tropezado en El Salvador, en los aspectos técnicos, políticos y administrativos, que de no superarse, resultará una ejecución deficiente y en consecuencia, metas no alcanzadas.

El Capítulo IV, intenta analizar el Diagnóstico y el Plan elaborado por el Ministerio de Educación en colaboración con la Oficina Técnica de Planificación y Coordinación Económica y Social, aclarando que no se ha tratado de reelaborar dichos documentos, ya que eso correspondería a un equipo de técnicos, sino enfocarlos en cada etapa, para lo que fue necesario utilizar el contenido del Seminario para Jefes de Oficina de Planeamiento de la Educación, realizado en Santiago de Chile en 1963, bajo la

dirección de los expertos de la UNESCO que laboran en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en el que tuvo participación nuestro país. A partir de la Conferencia sobre Educación, celebrada también en Santiago, en 1962 y este Seminario, se elaboraron el Diagnóstico y el Plan, los cuales son los que se analizarán en el tema.

Se finaliza con el Capítulo V, con las obligadas conclusiones y recomendaciones.

El autor, quien tuvo la oportunidad de recibir el Curso sobre Planeamiento de la Educación, realizado en 1966, agradece la colaboración que le brindaron los Expertos de la UNESCO sobre algunas indicaciones generales, así como las valiosas observaciones que efectuaron a la versión preliminar los compañeros de los Departamentos de Matemáticas y Estadística y Economía, especialmente los Doctores Oscar Quinteros O. y Hugo Leonel Pineda.

LA RELACION ENTRE LA EDUCACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

La Planificación se ha convertido en nuestra época en uno de los requisitos fundamentales e imprescindibles para lograr encauzar el proceso de desarrollo económico y social de un país. Cerca de diez años hace que los lineamientos generales trazados como esbozos de planes comenzaron en América Latina originados por la aceptación de que es la única forma de que nuestros países logren superar el estancamiento en que se encuentran, pues a medida que se analizaban los problemas, se iba revelando, cada vez más,* la necesidad de actuar a través de una política planificada integral cuya efectividad se manifiesta sobre los instrumentos tradicionales de política económica, que basados en la vieja idea de que el sistema se ajustaba automáticamente, dieron y siguen dando lugar a desequilibrios económicos y sociales, como son los problemas de desempleo, subocupación, subconsumo, inflación, etc. que marchando a la par de un crecimiento demográfico acelerado, han puesto en tela de juicio a dichas políticas. Esos desequilibrios, producto de la estructura actual, se han constituido en factores demostrativos y exigentes de una nueva actitud para solucionarlos.

No se puede negar que en esos diez años, con todo y sus defectos, ha habido un crecimiento, pero no se ha orientado suficientemente a la consecución de metas sociales, tal como dice Víctor L. Urquidí: "El desarrollo económico de América Latina ha beneficiado muy poco a la gran masa de población, sobre todo a la rural y ha creado miserias en las concentraciones urbanas; o se ha logrado a costa de dejar al margen de un concepto moderno de bienestar, y civilización a sectores muy numerosos, mientras una escasa minoría ha logrado colocarse a la altura de los niveles de vida de los países más adelantados. Hay pobreza y miseria humana; subsiste la ignorancia y se coartan las libertades fundamentales del hombre en sistemas

injustos de relaciones sociales". ^{1/}

Es natural que la observación de fenómenos como el de un exíguo ingreso per cápita de 407 dólares anuales ^{2/} en promedio para América Latina; una población que crece aproximadamente a una tasa de 2.5% anual, con problemas de infraalimentación, mal vestir, viviendas infrahumanas, enfermedades y analfabetismo, conmueven a economistas, sociólogos, médicos, políticos, en fin a todos aquellos que de cualquier manera tienen un compromiso básico con la sociedad como para no quedarse en la simple contemplación de tan serios problemas y convertirse en factores protagónicos, no neutrales, de un cambio en nuestra estructura social.

Todo lo que se ha dicho arriba generalizado para Latinoamérica se ajusta muy bien a la realidad salvadoreña, tierra que por sus peculiaridades en cuanto a la pequeñez de su territorio, escasos y limitados recursos naturales y con una población creciendo aceleradamente, sufre, hasta el momento, de los problemas mencionados, en un grado mayor que otros muchos países de Latinoamérica. En efecto, El Salvador con un 61.5% de población rural, con el 60.3% de la población económicamente activa dedicada a la agricultura, el 12.8% dedicada a la industria, con una tasa de crecimiento de población de 2.8% anual, con un ingreso per cápita anual de 272 dólares, con un 49.2% de analfabetos, ^{3/} con un 60.0% de matrícula primaria, con un 1.3% de matrícula universitaria, con un 2.3 médicos por cada 10,000 habitantes, etc. índices por los cuales se nos clasifica como uno de los países "menos desarrollados" del continente ^{4/} y que constitu--

^{1/} Urquidí, Víctor - Viabilidad Económica de América Latina. Pág. 78 F.C.E.

^{2/} Naciones Unidas - Estudio Económico de A. L. 1966 - Pág. 4.

^{3/} Tercer Censo Nacional de Población 1961.

^{4/} Para una interesante exposición sobre las causas de ese subdesarrollo, ver la obra: "Planeación y Crecimiento Acelerado" de Charles Bettelheim, F. C. E. Págs. 30-42.

yen realidades que obligan a no permanecer impasibles, neutros o indife-
rentes, pues como dice Raúl Prebisch, son más agrevados y contundentes pa-
ra quienes tienen la oportunidad de afrontarlos.

Sin embargo, hay que ser conscientes y optimistas de que los requi-
sitos de carácter económico necesarios para lograr resolver o superar --
esos obstáculos no son inalcanzables; pero el problema se complica cuando
se piensa en que todo ello arrastra requisitos de carácter político y so-
cial que generalmente son más difíciles de lograr.

Obsérvese, por ejemplo, el proceso histórico de la economía salvado-
reña en los últimos veinte años; se nota un auge en los años de post-gue-
rra, especialmente de 1950 a 1957, originados por el aprovechamiento de
la expansión del mercado internacional y a la mejora de la relación de -
intercambio especialmente en los precios del café. Este auge, y conside-
rándonos un país dependiente del sector externo, se produjo por un aumen-
to del producto generado básicamente del sector agrícola, ya que una ---
gran parte de su producción la constituía el café, que por su calidad go-
zaba de aceptación en el mercado mundial.

Cómo pudo desarrollarse rápidamente la agricultura en lo que a ese
producto se refiere y qué factores determinaron la elasticidad de la o-
ferta de un sector que se caracteriza por la falta de elasticidad en ---
ella? Viéndolo bien, junto a las buenas expectativas ofrecidas por el --
mercado extranjero, y ya que el país poseía tierras apropiadas para el -
cultivo del café, los empresarios intensificaron su producción y otros -
se trasladaron de otros sectores y se establecieron en ese cultivo utili-
zando procedimientos modernos de explotación, lo cual permitió un aumen-
to de la producción. En cuanto a la fuerza de trabajo, su acceso abundan-
te permitió costos bajísimos y su capacidad permitió obtener una alta --
productividad mediante el mejoramiento de la relación producto-mano de -

obra.

Supo el Estado, a través de las recaudaciones sobre impuestos a las exportaciones, orientar las inversiones públicas hacia las necesidades sociales de la clase baja, aprovechando esa coyuntura? De ninguna manera, - por el contrario, permitió que esas divisas obtenidas se fugaran a través de importaciones de artículos suntuarios, viajes al extranjero, construcción de residencias de lujo, etc., por todo lo cual no hubo una distribución de los grandes beneficios obtenidos. Por otro lado, la agricultura - para consumo interno no gozo de iguales condiciones, pero el aumento de la disponibilidad de divisas permitió una creciente importación de productos primarios como el maíz, frijoles y arroz. ^{1/}

Ahora el panorama de la economía es muy distinto y las aspiraciones de desarrollo han tenido que orientarse por otros rumbos , al no aprovecharse eficientemente el auge que eventualmente se ofreció en esa época.

Este es el caso de una etapa evolutiva del país puramente circunstancial y transitoria, para aplicar los conceptos de Prebisch, y que a través de la planificación se quiere evitar, para no dejar que estos sucesos bonancibles esporádicos, dejen un desequilibrio mayor en las estructuras -- cuando su influencia deja de sentirse, sobre todo que en esa forma no se obtiene ningún progreso en los sectores sociales.

Por eso es que el planeamiento deberá tomar en cuenta que los problemas económicos llevan involucrados aspectos sociales y deberán existir inversiones de carácter social si se quiere alcanzar algunas metas, que originarán un cambio social; en esa situación, los gastos sociales dejan de

^{1/} Para un estudio detallado véanse las obras: "Problemas que Exigen una Política de Programación Económica Nacional", del Dr. Oscar Quinteros O. y "Algunos Obstáculos en el Desarrollo Económico de El Salvador", - del Dr. Napoleón Cueva en Revista "Economía Salvadoreña", Números 29, 30 y 31.

ser concesiones filantrópicas que restan recursos a las inversiones económicas para convertirse en requisitos de desarrollo. Recíprocamente, la realización de progresos sociales está condicionada al cumplimiento de los objetivos económicos. Los principales sectores sociales, salud, vivienda y educación, dependen, en mucho, del crecimiento del ingreso y del mejoramiento de la situación ocupacional, pero hasta ahora lo económico y lo social, aparentemente, han constituido dos campos que compiten por conseguir recursos, cuando lo que se debe aclarar es que una estrategia de desarrollo lo que trata de lograr es que las medidas tanto económicas como sociales se conlleven en las reformas estructurales requeridas, por lo que hace más fructífero pensar en función de compatibilidades y posibilidades de apoyo mutuo entre programas sociales y económicos y no en un desarrollo social y económico equilibrado.

La educación, dentro de ese marco de sectores sociales es objeto de honda preocupación de todos los países en la actualidad, enfatizada en las frecuentes reuniones internacionales sobre la aplicación de las políticas más adecuadas para su desarrollo, cuyo producto ha sido el adelanto en el análisis de las necesidades educacionales y a través de procedimientos estadísticos se ha intentado medir la eficacia y el rendimiento del sistema educacional: matrículas por grupos de edades, duración de la enseñanza, tasa de promovidos, tasa de repitentes y desertores escolares, relación alumno-maestro, etc. que permiten estructurar objetivos coherentes y calcular los costos correspondientes; así, los planificadores económicos pueden hacer demandas concretas al sistema educativo y comprender la necesidad de asignarle fondos suficientes para asegurar la viabilidad de sus planes de producción.

Y esa preocupación es justificada, El Salvador sostenía un porcentaje de analfabetos de 49.23%, según el Censo de 1961; en 1964 alrededor -

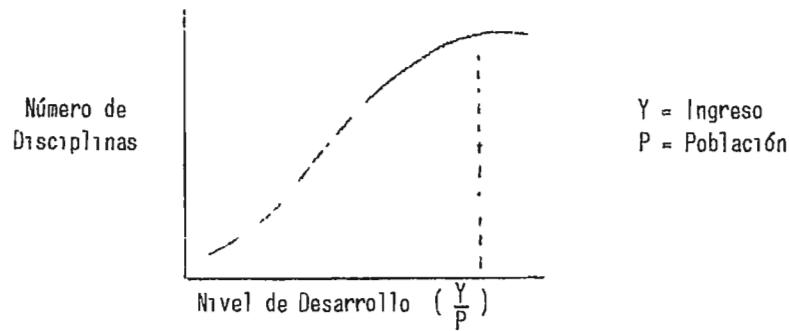
de 581.000 niños en edad escolar (7-12 años) primaria, sólo habían matriculados 347,884 (60%) y el 42% de los matriculados abandonaron la escuela en su primer año, un 19% al final del tercer grado y sólo un 21% de los que ingresaron terminaron el Sexto. Se puede afirmar que más del 50% no dejan su condición de analfabetos y que un gran número apenas llega a ser alfabetos deficientes. 1/

Al elaborar el diagnóstico educativo, resultaron problemas relevantes dentro del sistema y proporcionó la información de fallas referentes a un ausentismo y deserción de los educandos, rendimientos deficientes de los maestros en cuanto a su calidad docente, planes y programas inadaptados a una educación funcional, una supervisión inadecuada, falta de cupo y mantenimiento de locales, falta de equipo y material didáctico, salarios desajustados al trabajo docente; con lo cual se comprobó la necesidad de reformas muy urgentes para sacar a la educación de ese estancamiento.

Por todo ello, se justifica un planeamiento de la educación, como el enfoque especial que debe asignársele para que la estructura educacional posibilite en la mejor forma la adaptación de los recursos humanos que exige el dinamismo del desarrollo económico y que para vigorizarlo, produzca los científicos, profesionales, técnicos y mano de obra calificada que sean necesarios.

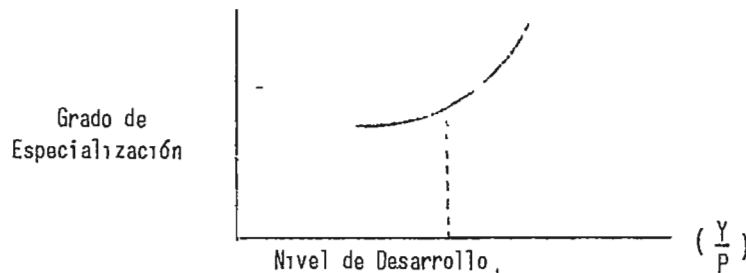
Es natural que el nivel, ritmo y características de crecimiento que la economía pretende alcanzar irá determinando las políticas educacionales, pues no sería aconsejable, por ejemplo, que un país como El Salvador diversificara en muchas carreras los planes de estudio de cada nivel, ya que el grado de especialización que requiere cada una de ellas no se adaptan a sus condiciones de desarrollo y el número de disciplinas se deben -

ir creando de acuerdo al avance del desarrollo. ✓



Se aprecia en la gráfica ^{1/} que el número de disciplinas representada en el eje de ordenadas, crece a medida que el desarrollo aumenta. Es probable que el comportamiento de la curva sea como la representada. A altos niveles de desarrollo, es difícil suponer que la pendiente de la curva siga ascendiendo en forma acentuada, incluso puede creerse que el número de disciplinas dejará de crecer a partir de un nivel de desarrollo representado por un nivel de ingreso ($\frac{Y}{P}$).

La especialización dentro de cada disciplina representada en una gráfica similar a la anterior, donde la abscisa mide el nivel de desarrollo en términos de ingreso per-cápita y en la ordenada el grado de especialización, deja observar que a niveles bajos de desarrollo, estos grados son también bajos y superando ese nivel, se hace evidente una mayor especialización; eso naturalmente, en un caso general.



Es necesario pues, investigar el nivel de desarrollo para poder adaptar la enseñanza requerida por nuestra sociedad y colmar las exigencias de esa población desfavorecida culturalmente cuya aspiración demanda a la pa de cambios en la distribución de la riqueza y el ingreso, cambios en la -

^{1/} Fernando Mateo-Pedro Paz- Educación y Desarrollo Económico. Pág. 220.

"propiedad de la destreza" para materializar que anhelos con una mayor oportunidad de culturización, pues en El Salvador el grupo de más bajos ingresos es el menos favorecido por los esfuerzos educacionales y sí los gozan solamente una parte de la población, a costa de un 40% que nunca ha pisado ni siquiera los umbrales de una escuela.

Conscientes de la gravedad del problema y reconocimiento que la educación juega un papel estratégico en el duro proceso de transformación social, se puede esperar que una nueva orientación la convierta en un verdadero elemento impulsor del desarrollo, muy necesario en las condiciones actuales y la idea clarividente y su materialización tendrá que salir de todos aquellos que, con una nueva conciencia, no esperen que ese esfuerzo provenga de los grupos que actualmente gozan de un holgado bienestar; contrariamente, éstos, perfectamente representados por los intereses privados dominantes, conservadores y reaccionarios, cuya alianza ha logrado convertir al Estado en un instrumento que protege dócilmente sus intereses, tratan de obstaculizar, retardar o desacelerar ese proceso de desarrollo.

Sobresale, pues, la necesidad de un gobierno decidido a romper con esas barreras y que a través de un sistema de planificación y no de una simple oficina, departamento o instituto de planificación, establezca las normas de funcionamiento de las actividades productivas, imponiéndose a todos aquellos intereses divergentes de las aspiraciones de la colectividad, aspiraciones en cuanto a la elevación de sus valores culturales y a la satisfacción de sus necesidades socio-económicas.

Queda establecido que cuando aquí se hable de planificación, se entienden los procedimientos técnicos y científicos de previsión y no de flamantes ejercicios académicos alejados de toda realización práctica; nos situaremos a la par de Gómez Padilla cuando la define, "como la guía

obligatoria y compleja, administrativamente concretada y científicamente concebida, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, que a partir de una realidad económica dada, impulsa proporcionalmente el desarrollo económico del sistema de reproducción del producto social y renta nacional en todas sus fases, en todas sus partes y en todos sus sectores y ramas, bajo el control riguroso, pero a la vez flexible y creativo de los órganos planificadores, centralmente coordinados, pero constante y democráticamente vinculados a los trabajadores y al proceso vivo del trabajo",^{1/} definición que adrede se ha dejado para el final de este capítulo para interponerla a otra afirmación muy estrecha del pensador mexicano Daniel Cosío Villegas, presidente del Colegio de México, cuya opinión de la planificación aparece expresado en su trabajo "El Desarrollo Económico Programado y la Organización Política": "Quizá no sea enteramente -- inexacto afirmar que los mejores gobernantes de América Latina, se dieron en la época larga en que reinaba la filosofía liberal, es decir, cuando -- no se hablaba siquiera de planes económicos. Cuando el mundo comenzó a -- perder esa brújula antes segura, ninguno ha sido, no ya superior pero ni siquiera igual a esa época de perplejidad e inseguridades. Bien mirado el problema, nada tiene de extraño que el político y el gobernante consciente o inconscientemente, rehuyan comprometerse a la idea de un plan económico y menos todavía a su fiel ejecución". Y prosigue: "En rigor, la vieja metáfora de que un estadista es el timonel que conduce la nave del Estado a puerto seguro, ha dejado de tener realidad, aún la más remota. Hace tiempo que las 20 naves Latinoamericanas navegan a la deriva, dando -- bandazos de un lado a otro, sea a consecuencia de fuerzas exteriores que no dominan, o de las interiores, cuyo verdadero origen y alcance rara vez comprenden. Adoptar la idea de un crecimiento económico dirigido y compro

^{1/} Gómez Padilla, Antonio - "Planificación Económica". Pág. 9.

meterse a ejecutarlo, significa volver al timón, empujarlo con mano firme, para conducir la nave nacional, inclusive a forzarla a seguir un curso fijado de antemano, imponiéndose si falta hiciere, al mar embravecido y a la tormenta desatada. Y si uno mide en un rápido repaso el clima de incertidumbre que en el mundo impera, la magnitud y el ritmo veloz de los cambios, las dificultades intrínsecas muy grandes de trazar un plan de desenvolvimiento económico y de ejecutarlo. UNO TIENE QUE RECONOCER QUE ES MAS DULCE Y COMODO NAVEGAR A LA DERIVA, PORQUE ASI, AL MENOS, IGNORA UNO LA PROXIMIDAD DEL DESASTRE". ^{1/}

^{1/} UNESCO, "Aspectos Sociales del Desarrollo Económico". Pág. 286. Los subrayados son nuestros.

NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION.

Habiendo planteado el problema y ubicado su situación dentro del marco socio-económico general, esta parte se referirá a la naturaleza y las características de un planeamiento educativo, especialmente en aquellos aspectos que involucra dentro de un proceso de planificación global.

El planeamiento de la educación responde a un doble objetivo que permite identificar desde un principio los dos campos en que se sitúan sus principales problemas y tareas:

El primero es articular la educación, en el mayor grado posible, y las acciones de promoción de su desarrollo con las necesidades de desarrollo económico y social del país y con las acciones dirigidas a satisfacerlas, de modo que la educación desempeña un papel funcional dentro del cuadro de factores que se movilizan para obtener las metas de planificación nacional.

El segundo, vinculado muy de cerca con el anterior, consiste en sentar las condiciones que aseguran un mejoramiento progresivo de la eficiencia operativa del sistema educacional, en el triple sentido de los niveles de calidad, rendimiento cuantitativo y de la productividad de los recursos humanos, físicos y financieros asignados a la educación.

Pero, cómo encaja el planeamiento de la educación en esos dos objetivos? Surge ante la evidencia de que esa funcionalidad, ni ese incremento de la eficiencia han podido lograrse mediante los sistemas operativos tradicionales, y ante esa bancarrota, llamémosla así, y ante la urgencia del desarrollo, se manifiesta la idea de que con medidas esporádicas, con reformas efectuadas de tiempo en tiempo, con decisiones dispersas, no se asegura esa eficiencia y obliga a concluir de que sólo mediante un esfuerzo sistemático, previsor, continuo, en una palabra: integral, se puede lograr

grar esa eficiencia. Se exige, pues, una sistematización de pensamiento y de acción que toman la forma de una política educacional y es entonces como entre funcionamiento, eficiencia, política educativa y planeamiento, se establece una íntima correlación.

No es pues, por el simple gusto de elaborar modelos teóricos y ejercicios técnicos que se planifica, sino porque el planeamiento es una forma más racional de llegar a políticas coherentes y las cuales parecen ser la mejor manera de asegurar esa eficiencia y funcionalidad del sistema.

Se establece, antes de seguir, pues, que se entiende por Política Educativa el conjunto coherente de decisiones tomadas en vista de obtener objetivos bien definidos de desarrollo educativo, mientras que el planeamiento queda definido como el proceso y método de formular y ejecutar, mediante administración programada, una política de educación. Casi se confunden ambos conceptos, sólo que se enfatiza que la política lleva consigo el ingrediente de la decisión, pues no se saca nada con planificar, sin una decisión coherente, y no se puede pensar que a la hora de discutir un plan, se tomen medidas contradictorias, por ejemplo, medidas tomadas en educación secundaria que contravengan los propósitos de la educación universitaria.

El planeamiento ayuda a la política a definir los objetivos de manera científica y técnica; visto así, el planeamiento entra como un instrumento de la política en cuanto ayuda a preveer, fijar y alcanzar metas de la manera más racional.

Las objeciones de los enemigos de la planificación, al desesperarse porque no se llega a concretar todavía políticas, ni planes que se ejecuten con toda precisión, ni se observen resultados inmediatos, se ven infundadas, en cuanto a que, en una materia como la Educación, los resulta-

dos implican procesos largos de maduración, por lo que, en sus primeros intentos, es posible que un plan ayude nada más que a tener un mejor conocimiento de nuestras necesidades y a cuantificarlas, para aportar mayores elementos de juicio, elaborar y ejecutar presupuestos de una manera más racional, en fin, contribuir a clarificar más el problema nacional, pues hasta la misma población se va ilustrando mejor de él, si se le proporcionan informes.

Las estimaciones que se hagan, de ninguna manera predicen el futuro, pues no se trata de profecías matemáticas, que los enemigos de la planificación tomarán para argumentar que los datos actuales que se poseen no permiten ni siquiera conocer bien el presente, mucho menos preveer lo que dentro de 10 ó 15 años sucederá, dirán que es un riesgo muy costoso para la sociedad, lanzar todo un sistema educativo por un despeñadero, al fijar metas que no se está seguro de alcanzar; ni que tampoco hay certeza sobre las condiciones que existirán en el futuro y en fin, de que la planificación a largo plazo es un sueño de los técnicos.

Lo que no les es claro es que esas metas prefijadas no son inflexibles ni exactas, pues cuando se elabora un diagnóstico y en base a él se formula un plan, no significa que dicho plan no se volverá a tocar hasta dentro de esos 10 ó 15 años, sino que conlleva en sí mismo intervenciones constantes según sea el proceso de funcionamiento, para evitar cualquier desviación, es por ello que existe la conveniencia de tener oficinas permanentes de planificación para que su acción sea paralela a la ejecución del plan, ya que así, cada año se va logrando acercar a lo previsto. No significa, pues, que una vez formulado el plan, nos vamos a cruzar de brazos para ver si resulta o no resulta, porque si ocurre un cambio de la estructura del país -no muy remota si lo reflexionamos- y causa un impacto en las metas, no es que el plan haya fracasado, sino que ese factor exógeno

no cambió el rumbo de la situación, y habrá que introducir las nuevas metas, pero la sustitución de metas nunca se puede hacer si previamente no se han fijado ningunas.

Hace unos diez años, no existía en el país una publicación que contuviera estadísticas de educación, es decir, las necesarias para elaborar un diagnóstico; no se conocía una correlación entre población y matrícula, por ejemplo, o de un coeficiente de población atendida, o una relación -- alumno-maestro, que al conocerlas ahora, aunque incompletas, se ha podido elaborar un plan de educación, que con todas las deficiencias que posea, tiene méritos por las bases que sentará, pues en el futuro se verán más -- claros aquellos factores que se omitieron o no se enfocaron en la forma -- debida y se podrá partir de un principio para evaluar los resultados obtenidos. Bien que mal, era necesario partir de algo y sobre la marcha, perfeccionar los procedimientos de trabajo, obtener mayor información y mejores elementos de decisión para poder rectificar los errores cometidos en un primer intento de planeamiento, ya que el hecho de carecer de conocimientos exactos no justifica que se retarde el proceso de planeamiento.

En esta forma, se puede definir el planeamiento de la educación como el proceso y el método de formular y ejecutar, mediante administración -- programada, una política educacional, de las características siguientes:

- 1) De objetivos explícitos para ser alcanzados en plazos precisos;
- 2) Referidos a la integralidad de los medios para desarrollar la funnción educativa;
- 3) Coherentes entre sí y con los del desarrollo nacional;
- 4) Identificados en un proceso metódico de análisis y previsión de -- las necesidades educacionales;
- 5) Adoptados mediante confrontación de necesidades educativas y de -- disponibilidades financieras para satisfacerlas.

Importa referirse brevemente a las características enumeradas, pues ello permitirá no solamente identificar la naturaleza del planeamiento educativo en forma concreta, sino más aún, precisar los problemas y tareas que el mismo comprende y los que ha de resolver.

1 - PRECISION. Es necesario especificar los objetivos a alcanzar y el plazo preciso para lograrlos. En el plan educativo de El Salvador, no se tiene esa explicitud. Al analizarlo se observa que no aparecen concretamente definidos los objetivos perseguidos que sustancialmente reformarán el sistema si esa fuera la verdadera meta:

Tomando el Plan de la Nación y en lo correspondiente a Educación, sobre la página 144 se observa que establece, entre los objetivos generales el de proporcionar una Igualdad de Oportunidades. Textualmente dice: "También se obtendrá mayor igualdad de oportunidades al ampliar las facilidades de educación y otros servicios sociales. La expansión de la educación tiende a incrementar la superación social, la que sí fomentará la igualdad de oportunidades. La disponibilidad de servicios sociales ayudará asimismo, a la población a reducir la desigualdad del ingreso, ya que estos servicios tienden a ayudar más a las categorías de ingreso más bajo que las de más alto, lo cual significa que tienden a aumentar el ingreso de las categorías de bajo ingreso en un grado más alto". También en la página 145 dice: "Al reducir la concentración de la riqueza se tiende a igualar las oportunidades, conforme disminuya en la estructura del ingreso la participación derivada de la propiedad". ^{1/}

Al señalar como objetivo "La concentración más equitativa del ingreso y el poder económico", considerándolo equivalente al de "La distribución más equitativa en la distribución del ingreso", no hay una claridad

^{1/} Plan de la Nación para el desarrollo Económico y Social, 1965-1969, - Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Tomo I.

en lo planeado, pues si concentrar es reunir en un centro y distribuir, - repartir una cosa entre varios, la diferencia entre ambos términos no es de forma, sino de contenido. Distribución es lo opuesto a Concentración, aunque ambas se califiquen de equitativas. 1/

Pero hay una contradicción más seria entre estos objetivos. Perseguidos cuando dice en la página IX: "Es posible afirmar que este plan enfáticamente propende a que la administración de la economía en su conjunto y las decisiones que se toman respecto a producción, ahorro e inversión, se mantengan como un privilegio de los empresarios privados, e igualmente las decisiones respecto a consumo y ahorro personal o familiar".

Si con todas esas condiciones esa igualdad de oportunidades se logra, será por un verdadero milagro y no por el proceso de planificación. A qué se llega mediante esa forma de definir objetivos? Si no hay alzas notables en el nivel económico, no puede haber una expansión de la educación y por lo tanto es absurdo pensar en una igualdad de oportunidades, y por consiguiente, muy difícil es alcanzar una superación social.

Es natural que trabajar a través de un plan trazado de esta manera, - traerá escasas consecuencias positivas, pues a falta de objetivos precisos y de largo alcance, no podrá darse, o por lo menos será dificultosa, la dirección adecuada, la continuidad necesaria, ni tampoco la eficiencia en las actividades y peligra que sobre la marcha se puedan diluir esos objetivos pretendidos.

2 - INTEGRALIDAD. Esta característica se refiere a la integralidad inherente al Planeamiento de la educación. El enfoque y tratamiento integral de la educación vienen exigidos por el hecho de que ella constituye una serie de procesos, un conjunto de elementos interdependientes que aplicados a los distintos niveles tienen una gran importancia.

La integralidad deberá existir tanto en las ramas de un mismo nivel como la que existirá entre un nivel inferior al otro superior. Asimismo, el plan de educación debe estructurarse de una manera integral al plan global para todo el país.

Un plan tiene que ser ejecutado a través de todo el servicio administrativo que ha sido designado para ello, esto implica la división operacional en direcciones o departamentos que con frecuencia, sobre los cuales es muy difícil mantener esa interdependencia.

Este apartado se presta a hablar sobre ciertas realidades que suceden en la organización de la educación salvadoreña, y así sucede, con algunas variaciones, en todos los países de América Latina, pero el planificador en El Salvador tropieza con una serie de obstáculos que se hace necesario darlos a luz:

Existe en el país un cierto feudalismo -permítase llamarlo así- en las actitudes y los hábitos de tomar decisiones y de manejar la dirección esto se observa en los tres niveles de la educación. Este feudalismo combinado con la mala interpretación de las autonomías, es y será una de las mayores dificultades para llegar a la planificación de la educación. Autonomías mal entendidas de los sectores privados de la educación que la han convertido en uno de los negocios más lucrativos al cobrar altísimas cuotas de escolaridad, las cuales no están al alcance del pueblo, que al no poder ingresar a centros del Estado, se ve obligado a no poder ascender los niveles más altos de educación de profesiones cortas y mucho menos universitarias. Qué hacen las autoridades de educación ante estos hechos? Sucede que cierto grupo de profesores que dominan posiciones estratégicas de este ministerio, lo manejan de acuerdo a sus intereses, ya que a la vez son propietarios de los mejores colegios del país, por lo que la supervisión se ha visto convertida en un simple acto de presencia cuando -

inspecciona el funcionamiento de esos colegios y se limita a una simple labor de observación.

Esta independencia se mira también en ciertos ministerios que manejan la instrucción y formación de personal calificado, distintos del Ministerio de Educación, como son los de Defensa, Agricultura, de Trabajo, de Salud; autonomías que aún en la Universidad son mal concebidas, que confunden la autonomía del manejo interno del sector educativo que les corresponde, con el aislamiento del resto de las partes componentes del sistema como un total. El objeto del planeamiento es la educación como tal y no de una o varias de sus partes.

Y si se va a las secciones de educación primaria y de secundaria, se observará que directores, profesores e inspectores han constituido esas direcciones en verdaderas parcelas, que a veces no logran ponerse de acuerdo ni para justificar y demandar un mejor presupuesto para la educación ante un consejo de ministros. Esto mismo se puede hacer extensivo a cada una de las Facultades universitarias, donde más de alguna autoridad ha visto con recelo que a otra determinada facultad se le asigne mayor cantidad que a la que él dirige, aunque esto se deba a que desarrolla actividades muy diferentes.

Para un país en desarrollo, todo el resto de problemas referentes a elevar el rendimiento del maestro, mayor demanda de maestros, mejoramiento en la calidad de trabajo docente, mejores planes y programas, etc. pueden tener algún arreglo, pero la consistencia en el sistema, el evitar las duplicaciones y las lagunas en la acción educativa, racionalizar las inversiones, es ahí donde la barrera: la falta de articulación de todo ese sistema.

Imaginémonos, dentro de la economía, una fábrica de producción de acero, en donde cada una de las partes del proceso funcionara con metas pro

pías, administraciones propias, con materias primas propias, con ideas - propias, con un control y supervisión particular, etc. ello parece absurdo, pues precisamente la efectividad de la fábrica toda, depende de la - coordinación exacta de todos esos procesos continuos. Entonces, si un sistema educativo se monta -válgase la comparación- debería funcionar similar a una fábrica, de llevar al niño por todo el proceso de formación intelectual, desde su formación pre-primaria hasta una profesión que le permita contribuir al producto nacional como un recurso humano.

Todo lo que arriba se ha expuesto no se podría salvar, diciendo que esta desarticulación persiste por la falta de leyes y reglamentos de trabajo, ya que éstos están vigentes y se presentan en un flamante organigrama correctamente distribuido y con actividades específicas para cada dependencia; reconózcase pues, la existencia de este feudalismo en la administración de la educación.

Qué se hace, pues, con ese obstáculo de tipo institucional? Suprimirlo va a llevar tiempo, y esto no es pecar de fatalistas, pero hasta que no labore gente de una mentalidad progresista dentro de la educación, libre de ese egoísmo que reina hasta en los maestros de escuela, que cuando se jubilan, se llevan consigo toda su experiencia y conocimientos, de tal manera que cuando ellos ya no están, resulta un desorden administrativo. Es ahí donde se originan los obstáculos que luego se proyectan sobre todo el sistema educativo y es en la raíz donde se deben suprimir.

La reforma educativa que urge al país se debe efectuar tomando en cuenta todas esas reflexiones; seguramente no podrá llevarse a cabo en un corto plazo, pero lo que sí es necesario es un diagnóstico que permita -- identificar estos factores y no solamente los cuantitativos.

3 - COHERENCIA. Entre los objetivos que persigue la educación, en -

su relación con el resto de políticas de desarrollo, es necesario que exista un enlace, por ello es que la ejecución de un plan global deberá tener una atención fija sobre el proceso de desarrollo planeado de la educación, pues la aportación de ella quedará asegurada por esta conexión. Esto se trata de cumplir en El Salvador a través del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que actúa como asesor y de enlace en el proceso de elaboración y de ejecución del plan y el establecimiento de esta vinculación no es una acción opcional ni simplemente aconsejable, sino que pertenece a la naturaleza del planeamiento. Estudios recientes demuestran en forma evidente la estrecha correlación existente entre índices educativos e índices económicos y estar al tanto de esa correlación es muy necesario para el economista, pues al tener un buen conocimiento de ellos, proyectará con una mayor seguridad la demanda de recursos humanos, con base a la proyección de la oferta de empleo.

4 - Análisis y Provisión de las Necesidades Educativas.

Esta característica se refiere a la constante investigación que debe existir para que las decisiones en cuanto a objetivos y metas tengan una mejor orientación. La tarea, por lo tanto, y especialmente en un país como el nuestro, con grandes deficiencias en las informaciones estadísticas educativas, es dura y deberá ser permanente para poder tener un conocimiento más profundo del sector educación. La deficiencia en la investigación, para elaborar buenos diagnósticos ha contribuido a que se vaya postergando la formulación del plan, pues la dificultad en la obtención de datos unida a la deficiencia en las técnicas de programación, son barreras existentes para formular hipótesis y efectuar extrapolaciones de los fenómenos educativos, que proporcionen confianza.

Cuando se ha intentado llevar a la práctica la idea y los propósitos

del planeamiento, se ha revelado el hecho de que la educación es una de las realidades sociales menos investigadas, y las mismas ciencias de la educación han sido opuestas en todo de juicio, cuando se han tratado de cumplir sus normas para programar acciones.

La importancia de la investigación se manifiesta por la necesidad de estudiar las influencias de los factores exógenos y endógenos del sistema educativo, aunque no por esa necesidad, se va a perder de vista su verdadero objetivo que es el planeamiento.

5 - Confrontación de Necesidades Educativas y Recursos Financieros

Siempre se hablará sobre la falta de un presupuesto que pueda facilitar todas las actividades de la cultura y esto se debe a que en todo país los recursos son limitados en contraste con las necesidades de progreso que son prácticamente ilimitadas.

A veces, muchos piensan que lo asignado a la educación es un simple gasto oneroso para el Estado, cuando esos fondos en realidad, si son bien invertidos, constituyen una de las bases del desarrollo nacional, pues con ellos se financia la formación de recursos humanos presentes y futuros, lo cual se trata de lograr de una manera adecuada a través de un plan, en la medida que la sociedad lo demanda.

Lo asignado a la educación es la mayor cifra dentro del presupuesto nacional, ese porcentaje se ha incrementado más rápidamente en esta década, lo que podría demostrar un interés por los asuntos educativos. Véanse las cifras para mayor objetividad: ^{1/}

^{1/} Plan de la Nación, Pág. 57, Primer Tomo. En la Pág. 85, se verá la forma en que debió ser hecha esta comparación.

Año	Presupuesto de Educación (Miles de \$)	% del PTB	% del Presupuesto Nacional
1958	20.192	2.15	16.12
1959	30.192	2.23	16.68
1960	32.954	2.34	18.20
1961	39.741	2.61	21.13
1962	40.224	2.43	21.75
1963	40.914	2.28	22.48
1964	50.864	2.65	22.88
1965	53.056	2.59	21.24
1966	57.601	2.64	20.97
1969 ^{1/}	71.980	2.73	20.95

^{1/} Proyección por Mínimos Cuadrados.

Al extrapolar esas cifras se obtienen las cantidades aproximadas con las cuales se tratará de atender la formación de recursos humanos para -- 1970, cuyas cifras aparecen más adelante. Por de pronto, ese porcentaje -- ha aumentado, pero se opina también que este presupuesto no podrá elevar mucho más esas proporciones, ya que, con una mayor eficiencia en cuanto -- al rendimiento docente y una reducción de costos, con los fondos disponibles se pudieran realizar mayores obras. La conclusión, al respecto, a -- que llegó el Seminario sobre "Problemas y Estrategia del Planeamiento de la Educación" celebrado en París, 1964, fue que el problema más importante de América Latina no es el monto de los recursos dedicados a la educación, sino la forma en que éstos se utilizan. ^{1/}

Ya se añadió en la Pág. 6 que de 581.000 niños en edad escolar primaria, sólo habían matriculados un 60%, pero el 42% de ellos abandonaban la escuela en el primer grado, un 19% en el tercero y solamente un 21% logra ba terminar el sexto. El "Diagnóstico de la Educación" en su página 138, proporciona información al respecto, tomando la matrícula de 1958 como ba se:

^{1/} UNESCO - IIPE - Los Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación. Pág. 110.

Grados	1958	1959	1960	1961	1962	1963
1º	107.545 100%					
2º		62.275 57.90%				
3º			42.258 39.29%			
4º				31.636 29.41%		
5º					26.147 24.31%	
6º						22.405 20.83%

Establece también, en la Pág. 139, que "la deserción escolar es uno de los problemas más graves en la educación del país y representa en términos de dinero, una gran pérdida, por lo menos encarece notablemente los costos unitarios. Se consideran dos clases de deserción: 1) la que tiene lugar en un mismo año escolar, o más claramente la diferencia entre el número de niños que se matriculan al principio y luego abandonan las aulas antes de llegar a exámenes finales de ese mismo año. 2) La que se verifica cuando los niños que ingresan el primer grado y se retiran antes de llegar al sexto, podemos llamar a esta última deserción del sistema. Los dos son muy importantes de conocer porque, en cierto modo, miden la eficiencia del sistema educativo y nos muestran qué poder esperar de los miles de niños que año con año ingresan al primer grado de la escuela primaria" y finaliza: "A juicio nuestro, es éste uno de los problemas más graves de la educación primaria cuya solución debe planificarse con especial cuidado".

Las grandes dificultades que existen para lograr establecer costos por graduado en cada nivel educativo se han comprobado al tener el menor intento de calcularlos; a lo sumo se pueden establecer en el nivel prima

rio que es donde se tiene un registro de egresados en el sexto grado, aproximado al real, pero no así de los desertores ni repitentes. En el nivel medio es donde es casi imposible calcularlos porque no existen cifras históricas de graduados para cada modalidad, y lo más que se puede hacer es tener el número de aprobados por cursos y ramas.

Los intentos efectuados hasta ahora al respecto, han llevado la advertencia de sus autores, de que los obtenidos son cálculos tentativos de esas mediciones. Y es natural, para establecer costos de la educación, se debe contar con cifras históricas continuas de todo el proceso de la enseñanza en cada nivel y modalidad; el número de matriculados, desertores, aplazados, repitentes, de egresados, de graduados, lo cual serviría para obtener los coeficientes correspondientes. Los gastos públicos que se aplican en el cálculo, se referirán sólo a los gastos de funcionamiento o de operación del sistema; de otro modo, más estricto, tendría que incluirse los gastos de capital correspondientes a construcción de edificios, a través de la depreciación anual correspondiente, así como la de mobiliario y equipo necesario para el funcionamiento, todo lo cual ha resultado imposible de cuantificar hasta ahora. Por tanto la medición de la eficiencia del sistema educacional, se puede evaluar haciendo uso, quizá demasiado, de hipótesis para todos aquellos datos desconocidos o incompletos. ^{1/}

Hasta ahora se puede disponer con las investigaciones del CSUCA, trabajos que comprenden análisis para 1964 y proyecciones hasta 1972. El autor del trabajo citado, Dr. Pineda, fue el encargado regional para El Salvador, y de sus experiencias informa en él, que los porcentajes de gradu

^{1/} Para información sobre el cálculo de costos y eficiencia del sistema, consúltese la obra "Relación entre la Educación y el Desarrollo Económico. El caso Salvadoreño" del Dr. Hugo Leonel Pineda, especialmente - Pág. 36-47.

dos para 1964 fueron los siguientes: ^{1/}

Primaria	15.19 %
Plan Básico y carreras cortas	33.9
Bachillerato, Normal, Comercio y otras técnicas	59.4
Universidad	32.4 (de egresados)

O sea que el 84.81% de alumnos matriculados en Primer grado abandonan las aulas antes de terminar la primaria completa, lo que da por resultado un costo elevado del que egresa del sexto grado. De la población escolar que egresa de primaria y asciende al nivel medio a estudiar plan básico o alguna especialidad técnica corta, solamente el 33.9% logra graduarse, es decir, las 2/3 partes no logran coronar sus estudios, pero aún con este desperdicio, el porcentaje asciende del obtenido en la primaria

En cuanto al ciclo diferenciado del nivel medio, resulta espinoso analizar la escolaridad y eficiencia, pero se ha calculado que logra graduarse un 59.4%. Este ciclo toma importancia, ya que ese número de graduados influye a la Universidad, en su mayor parte, a continuar estudios superiores. En el último nivel, es representado sólo por la Universidad, en la obra citada, por la falta de información para el resto de componentes. Así, y debido al bajísimo número de graduados, y quienes lo logran, no es sino hasta después de varios años, se optó por medir la eficiencia por el número de egresados, ya que se considera que un egresado universitario -- puede trabajar al nivel de un graduado, pues ha completado sus estudios de formación, y su graduación ya no depende propiamente de la Universidad sino de él y otros factores. Ese porcentaje de egresados fue del 32.4%, -

^{1/} Como se ha dicho en la Pág. 21, el Diagnóstico de Educación informa un 20.8% de egresados de sexto grado para 1963. Estudios recientes de la Comisión de Evaluación de la Universidad, han establecido un 31.6% de egresados y un 26.4% de graduados para 1965.

que indica menor eficiencia que en los estudios de nivel medio.

El trabajo prosigue manifestando las causas anómalas que actúan tras la eficiencia educacional y establece que la enseñanza primaria está relacionada con dos factores: 1) el que escaso número de escuelas imparten la primaria completa, ya que para 1957, de 2.107 secciones de primaria, 66% llegaban hasta segundo grado; el 10% hasta quinto y sólo el 24% constituían escuelas completas y éstas se encuentran concentradas en los núcleos urbanos especialmente quedando para el campo casi todas las incompletas; y 2) que las necesidades representadas por la población en edad escolar - primaria crecen más rápido y ello da origen a problemas de financiamiento.

Otro factor lo constituye la calidad del profesorado de la primaria, pues solamente el 53.7% ^{1/} estaba clasificado como clase "A", es decir, - normalistas graduados y los que han ascendido a base de cursos por correspondencia; el resto, no ha hecho estudios normales y a lo sumo han tomado esos cursos por correspondencia.

Se prosigue con los costos de la educación, que para la primaria han sido calculados en el Diagnóstico de la Educación, Pág. 135 y resto para 1963:

^{1/} Diagnóstico de la Educación, Pág. 121.

Matrícula de Educación Primaria Diurna Oficial
Años 1962 - 1963 y Costo por Grados

Grados	Matrícula		Costos	
	1962	1963	1962	1963
TOTAL	309,348	288.919	₡ 24.747.840	₡ 23.980.277
1er. Grado	128.965	112.357	10.317.200	9.325.631
2o. "	67.010	61.875	5.360.800	5.135.625
3er. "	44.770	43.188	3.581.600	3.584.604
4o. "	31.393	31.675	2.511.440	2.629.025
5o. "	21.608	21.608	1.728.640	1.910.743
6o. "	15.602	16.803	1.248.160	1.394.649

Los costos por alumno atendido, incluyendo en este cálculo lo presu-
puestado a la Dirección General de Educación Primaria, más lo asignado a
Provisión escolar, oscila para los años 1956-1963 entre ₡67 y ₡83 por a-
lumno, cantidad estimada baja, comparada con los 40 dólares por alumno y
año de primaria recomendada en la Conferencia sobre Educación y Desarro-
llo Económico, celebrada en Santiago de Chile en 1962.

Puede verse en el cuadro que lo asignado al nivel primario, que es
un 70% del presupuesto de educación, siempre el primer grado absorbe la
mayor cantidad y el sexto, la menor; esto es debido a que las matrículas
son menores a medida que los grados son superiores.

Para estimar el costo de la enseñanza a los niños que aprueban el -
sexto grado se ha empleado el siguiente procedimiento: se multiplica la
matrícula oficial por grados por el costo unitario que se ha establecido
en el cuadro de abajo, para cada año. Esto proporciona el costo de la ma-
trícula total de cada grado. Sumando los costos de todos los grados y di-
vidiendo por el número de aprobados en sexto grado, se obtiene lo que se
gastó, para que uno de ellos termine su primaria.

COSTO POR GRADUADOS DE EDUCACION PRIMARIA 1961-1963. EL SALVADOR

Año	Costo U- nitario	Costo Graduados 1961			Costo Graduados 1962			Costo Graduados 1963		
		Gra- dos	Matrf- cula	Costo	Gra- dos	Matrf- cula	Costo	Gra- dos	Matrf- cula	Costo
1956	₡ 78	1º	93.991	7.331.298						
1957	72	2º	49.004	3.822.312	1º	99.233	7.938.640			
1958	70	3º	35.158	2.742.324	2º	54.827	4.386.160	1º	104.749	8.694.167
1959	67	4º	25.915	2.021.370	3º	38.130	3.050.400	2º	59.909	4.972.447
1960	67	5º	19.875	1.550.250	4º	26.949	2.155.920	3º	40.103	3.328.549
1961	79	6º	16.661	1.299.558	5º	20.605	1.648.400	4º	29.580	2.455.140
1962	80	-	-	-	6º	18.285	1.462.800	5º	24.033	1.992.249
1963	83	-	-	-	-	-	-	6º	20.187	1.675.521
COSTO TOTAL			<u>₡18.767.112</u>			<u>₡20.642.320</u>			<u>₡23.118.073</u>	
No. de Graduados			<u>14.027</u>			<u>10.521</u>			<u>16.342</u>	
Costo cada alumno graduado			1.337.93			1.962.01			1.414.60	

Costos de desertores y repetidores que no terminaron su educación primaria.

Siguiendo un cohorte de alumnos que ingresaron en 1956 y se supone terminaron el 6o. grado en 1961 sobresale lo siguiente: el total gastado en los 6 grados, año por año, es de ₡18,757.112. Para la cohorte que comenzó en 1957 y terminó en 1962 es de '20,642.320 y para los que terminaron en 1963 asciende a ₡23,118.073. En 1961 ganaron el 6o. grado 14.027 alumnos que también se supone son parte de los 93.991 que comenzaron en primer grado 6 años atrás. En 1962 se promovieron 10.521 alumnos de 6o. grado y en 1963 esa cifra subió a 16.342 sobre 99.233 y 104.749 que iniciaron su primero, 6 años antes respectivamente.

El cuadro siguiente indica que, si los 14.027 alumnos promovidos de 6o. grado en 1961 hubieran comenzado el 1er. grado en 1956 y ese mismo nú

mero hubiera continuado sus estudios año tras año hasta completar su primaria, el costo de esos alumnos habría sido de 6,059.664. La diferencia entre esa cantidad y los 18,767.112 del cuadro anterior \$12,707.448 es lo gastado por el Estado en los alumnos que en esos 6 años, no alcanzaron aprobar el 6o. grado. Es el costo desertores del sistema y repetidores.

COSTO POR GRADUADOS DE EDUCACION PRIMARIA

1961-1963

Años	Costo Unitario	Costo Graduados 1961		Costo Graduados 1962		Costo Graduados 1963	
		Grados	Costo	Grados	Costo	Grados	Costo
1956	\$78	1º	\$ 1,094.106				
1957	72	2º	1,009.944	1º	\$ 757.512		
1958	70	3º	981.890	2º	736.470	1º	\$ 1,143.940
1959	67	4º	939.809	3º	704.907	2º	1,094.914
1960	67	5º	939.809	4º	704.907	3º	1,094.914
1961	78	6º	1,094.106	5º	820.638	4º	1,274.676
1962	80	-	-	6º	841.680	5º	1,307.360
1963	83	-	-	-	-	6º	1,356.386
COSTO TOTAL			\$ 6,059.664		\$ 4,566.114		\$ 7,272.190
GRADUADOS POR AÑOS			\$ 14.027		\$ 10.521		\$ 16.342
COSTO DE CADA GRADUADO			\$ 432		\$ 434		\$ 445

Como ya se dijo, al disponer de datos de todos los niveles y modalidades se podría obtener lo que le cuesta al Estado un graduado, y lo que le hubiera costado si el sistema trabajara con toda la eficiencia posible.

Al respecto, se expondrá cómo se calculan esos costos, que al disponer nada más de una información sobre aprobados en cada nivel, se irá reflejando como se originen los desperdicios. El procedimiento siguiente resultaría más útil si se efectuara con número de graduados del sistema, ya

que sería susceptible para un análisis y evaluación, lo cual se obtendrá de una manera obscura, al tomar únicamente los aprobados de cada nivel.

Datos para el año de 1965

Niveles	Gastos de Operación	%	Número de $\frac{1}{}$ Matriculados	Número de $\frac{1}{}$ Aprobados.
Primario	₡ 32,051.380	73.1	381.815	266.897
Medio	4,461.880	10.2	25.813	13.956
Superior	7,343.310	16.7	4.066	2.690
TOTALES	₡ 43,856,570	100.0	411.694	283.543

Fuente: Diarios Oficiales y Educación en cifras 1965.

Se parte de los gastos públicos de operación dedicados a la enseñanza en cada nivel y se comprueba que los presupuestos dedican el 73.1% a la educación primaria, 10.2% a la media y 16.7% a la superior, pasando por alto otros costos tales como administración general, educación de adultos y subvenciones a la enseñanza primaria, nos quedaría entonces la distribución siguiente:

$$\begin{aligned}
 P_p &= 0,731 \quad Pt \\
 P_m &= 0,102 \quad Pt \\
 P_s &= \frac{0,167}{1,000} \quad Pt \quad \text{para gastos de operación.}
 \end{aligned}$$

Al establecer el costo por nivel de enseñanza, se expresa en términos del costo por alumno de enseñanza primaria (C_p), en vez de hacerlo en términos de colones:

1/ Datos de la Matrícula Oficial y semi-oficial, o sea la atendida por el Estado, sin incluir la Privada.

COSTOS SEGUN NIVELES

Niveles	Costo por alumno = $\frac{\text{Gastos Operación}}{\text{No. Matriculados}}$	Costo por Aprobado = $\frac{\text{Gastos Operación}}{\text{No. de Aprobados}}$
Primario	$\frac{32.051.380}{381.815} = \text{₡ } 84$	$\frac{32.051.380}{266.897} = \text{₡ } 120$
Medio	$\frac{4.461.880}{25.813} = 173$	$\frac{4.461.880}{13.456} = 332$
Superior	$\frac{7.343.310}{4.066} = 1.806$	$\frac{7.343.310}{2.690} = 2.730$

Con las cifras de costo por alumno se puede comprobar que el costo de la enseñanza media es, en promedio, 2.06 veces mayor que el costo de la primaria; y el costo de la superior, 21.5 veces mayor que la primaria

Con el índice de aplazados actual, el costo por aprobado es el siguiente:

En Primaria: 1.43 veces más que el costo que debiera ser si el sistema trabajara con mayor eficiencia en los 6 años de ese tipo de enseñanza.

En Secundaria: 1.85 veces más que debiera ser si(idem).

En Superior: 1.51 veces más que debiera ser si(idem).

Al expresar el costo de la enseñanza completa en términos de costo de la primaria, estaría representada por la siguiente ecuación, suponiendo que no haya aplazados:

$$6 \text{ Cp} + 6 (2,06 \text{ Cp}) + 6 (21,5 \text{ Cp}) =$$

$$6 \text{ Cp} + 12,36 \text{ Cp} + 129 \text{ Cp} = \underline{147,36 \text{ Cp}}$$

Pero el desperdicio por aplazados modifica la ecuación como sigue:

$$1,43 \times 6 \text{ Cp} + 1,85 \times 12,36 \text{ Cp} + 1,51 \times 129 \text{ Cp} =$$

$$8,58 \text{ Cp} + 22,87 \text{ Cp} + 194,79 \text{ Cp} = \underline{226,24 \text{ Cp}}$$

Resulta que un ciclo completo de enseñanza se traduce por un costo de ---

$1.54 = \left(\frac{226.74}{147.79}\right)$ veces mayor por aprobado, que si no hubiera ningún desperdicio en los aplazados.

Al relacionar estos resultados con los gastos de operación, calculados al principio, se puede calcular la parte del presupuesto que está --- efectivamente financiando un ciclo completo de enseñanza como sigue:

$$P_p \text{ aprobados} = \frac{0,731 \text{ pt}}{1,43} = 0,51$$

$$P_m \text{ aprobados} = \frac{0,102 \text{ pt}}{1,85} = 0,05$$

$$P_s \text{ aprobados} = \frac{0,167 \text{ pt}}{1,51} = \frac{0,11}{0,67}$$

O sea que el 33% del presupuesto está dedicado a financiar los estudios de los alumnos aplazados.

Obsérvese, pues, la utilidad del procedimiento para calcular, si se contara con los datos de graduados, los matriculados originalmente, desertores y repetidores, la cuantía del presupuesto que está dedicado a financiar estudios que no se completan nunca.

El criterio expuesto, parece ser muy estricto, porque aún la enseñanza incompleta posee un valor concreto, pero sería posible decir que si se hubiera trabajado con los datos mencionados en este procedimiento, y si esos hubieran sido los resultados, se podría decir que el 33% de los gastos dedicados a la enseñanza, rinden muy poco a la sociedad, aunque en la realidad para El Salvador resultaría un desperdicio mayor. ^{1/}

Con todo lo visto se puede apreciar que persisten los bajos promedios de retención escolar en todos los grados y niveles, siguen siendo -- elevadas las tasas de repetición, continúa siendo problemática la ubicación inadecuada de los escolares respecto a su edad y el grado que les co

^{1/} Para una información detallada de este procedimiento, véase a Sylvain Lourié - "Educación para Hoy o para Ayer", de la obra de UNESCO-Los -- Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación" Págs. 38-39

responde. A tales hechos negativos se puede agregar la existencia de dos tipos de escuela primaria: la rural y la urbana, con grados distintos de escolaridad, incompletas las rurales, que limitan el acceso de los alumnos rurales a la educación media.

La importancia del planeamiento se destaca para acrecentar la eficiencia del sistema educativo de manera que puede readaptarse y continuar su expansión cuantitativa, sin reclamar aumentos desproporcionados en la asignación de recursos, cuyas cuotas, relativamente altas, compitan con otros sectores no menos importantes para la aceleración del desarrollo económico, y con otras necesidades sociales no menos impostergables y cuya satisfacción demandan las grandes masas, todo lo cual configure carácter crítico y gravedad extrema a este contraste entre recursos, necesidades y aspiraciones.

La escasez de recursos obliga a establecer prioridades. El propósito de asegurar el mayor grado de racionalidad y eficiencia en la asignación y empleo de los recursos hace del planeamiento un proceso cuidadoso de evaluación de la productividad de las actuales inversiones y gastos en educación, producto que se mide en términos de egresados, no sólo en cantidad sino en su calidad, y de análisis de costos, su posible disminución mediante innovaciones en los métodos e instrumentos y en la organización del proceso ejecutivo.

Vistas las cinco características del Planeamiento de la Educación, hay que aclarar que a la vez, constituyen los cinco problemas del planificador y en su mente jugarán ideas sobre cómo fijar los objetivos y las metas para todo el conjunto de la educación y sobre todo en función del desarrollo económico y social; con qué evidencias, hechos y previsiones basarlos, y cómo llevarlas a la práctica. Es por todo eso que el planificador debe ser un estratega formidable, un hombre que combine su capaci-

dad técnica con la de persuasión , para hacer trabajar a la gente y lograr esa necesaria coordinación que no se logra ni con leyes. ^{1/}

^{1/} Para un estudio detallado de estas características, puede consultarse la obra del Dr. Simón Romero Lozano, "Notas sobre Características y Elementos del Planeamiento de la Educación". (Mimeografiado) ILPES. - Santiago, Chile.

2 - LOS DIVERSOS ENFOQUES SOBRE LA FUNCION Y EL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO.

Quien se ocupe del progreso de la educación, según sea su especialidad, así será el enfoque que dará a sus opiniones sobre la importancia - que merece el planeamiento y resultaría una discusión larguísima al exponer cada quien sus ideas; surgirían razones de mayor o menor peso para - justificar esos puntos de vista; por todo eso, ño se pretende aquí agotar el tema, puesto que cada enfoque merece un amplísimo estudio, pero es necesario mencionarlos para una mejor ubicación de este trabajo y sobre todo, que estos enfoques llevan un solo fin: Justificar la necesidad de la planificación.

La necesidad de exploraciones metodológicas y de acciones tentativa para aclarar ideas que se dan en una disciplina tan nueva como es la planificación, ha dado lugar para que especialistas de diversos campos se ocupen del análisis de la problemática teórica y práctica de ella.

A) Porqué puede preocupar la planificación de la educación a un economista? Partiendo del enfoque económico, se observa que este actúa con una doble participación: 1) como proceso y procedimiento para determinar con sentido prospectivo y de modo racional el nivel y la composición de las inversiones en educación; y 2) como medio de maximizar la productividad de los insumos físicos, humanos y financieros destinados a la educación.

Ya se ha comentado que el objeto del planeamiento es el mejoramiento del sistema, y hablamos de la aplicación de técnicas necesarias para facilitar la eficacia operativa y determinar una escala de prioridades en el aspecto financiero. Este enfoque se inspira en algunas consideraciones - fundamentales:

1) La evidencia de que en el desarrollo educativo existe un problema económico; de que en el desarrollo económico existe un problema educativo y de que la solución adecuada de uno y otro, hace necesario un tratamiento solidario.

2) El hecho de que las necesidades y aspiraciones en cuanto a la calidad y cantidad de la educación, son siempre mayores que los recursos económicos para satisfacerlas; de ahí, la preocupación por mejorar las técnicas que aumenten su eficacia.

3) El hecho de que existan desperdicios por la mala aplicación de -- fondos, todo por la irresponsabilidad de personas que por sus relaciones políticas, ocupan cargos elevados en la dirección, aunque sus capacidades no sean las propias para desempeñarlos, lo que les impide poseer una mentalidad proyectiva y se constituyen, por ello, en barreras del planeamiento.

4) El hecho de que el economista juega con una serie de variables -- económicas y sociales que afectan a todo el sistema y sabe que los fondos asignados a la educación compiten con los de otros sectores del desarrollo, los cuales permanecen atentos a su rentabilidad; por eso el economista meditará sobre el destino de las inversiones en la educación, en cuanto a su equilibrio y distribución en los distintos niveles y modalidades.

Todas las investigaciones del economista llevarán por fin que la educación incremente el capital humano, pues ello hará posible fijar las metas de producción y de consumo. Esas investigaciones están limitadas hasta ahora por la gran falta de información estadística, y cada año, se enfatiza en su mejor elaboración, pues se intenta establecer una correlación entre los índices educativos y los económicos y sus proyecciones, para calcular, por ejemplo, una estructura de salarios, una mejor distribución de los ingresos, o para calcular la ocupación necesaria dentro de un

período determinado, como lo ha hecho el Plan de la Nación, tomando en cuenta el crecimiento de la población, el grado de educación que se necesitará; o sea una relación estrecha entre población, fuerza laboral, empleo y nivel educativo.

Un ejemplo concreto es el cuadro No. XI-14 del Plan de la Nación, donde se compara las necesidades de recursos humanos con la oferta durante el período 1965-1969: ^{1/}

Nivel Educativo	A Demandas Brutas	B Ajustes por Per- sonal - ya pre- parado.	C = A-B Demandas Netas	D Oferta	E = D-C Exceden- tes o - Déficit
Nivel Universitario	7.932	300	7.632	7.180	- 452
Nivel de Secundaria	36.324	1.500	34.824	66.685	+31.861
Egresados de Primaria	42.910	1.800	41.110	62.195	+21.085
Menos que la Prima- ria Completa	154.879	6.400	148.479	105.185	-42.494
TOTAL	242.045	10.000	232.045	242.045	-0-

El enfoque económico ha puesto de manifiesto la necesidad de los análisis de la eficacia intrínseca del sistema educacional, donde el punto de vista de la productividad de los insumos dedicados a ella; ya no la simple fiscalización y control del uso que se hace de los recursos, sino permitir y ayudar a obtener una mayor rentabilidad de esas inversiones.

B) El enfoque basado en el concepto de Recursos Humanos.

Como se habrá observado en los cuadros estadísticos presentados, este enfoque va estrictamente relacionado con el económico y bien se podría presentar como un aspecto de él, pero actualmente la importancia que ha

^{1/} Plan de la Nación. Pág. 518. Tomado en forma íntegra, aunque sus totales no coinciden. También se pueden ver los cuadros XI-10 y XI-12.

tomado como especialidad, merece y exige un tratamiento por separado.

La idea primordial en que se inspira este enfoque es que la contribución mayor y directa de la educación al desarrollo, consiste en un suministro adecuado de la cantidad de individuos con el nivel y tipo de educación que permita contar con la estructura educativa necesaria de la fuerza de trabajo para alcanzar las metas de producción de bienes y servicios proyectados. El cuadro anterior a esta página es muy pertinente a lo dicho. En esa situación, el planeamiento de la educación respondería a la necesidad de adecuar el producto de ella, a los requerimientos del desarrollo económico, adaptación que se puede efectuar, en un país como El Salvador, con una previsión a largo plazo, dadas las condiciones en que se pretende ese desarrollo.

Visto en esta forma, el planeamiento de la educación será: 1) Un método de análisis y previsión del volumen y calidad de la fuerza de trabajo y 2) El proceso de determinación de los cambios por introducir en el sistema educativo para que las previsiones se cumplan. La idea básica de este enfoque en cuanto a la importancia de los recursos humanos en el proceso de desarrollo, puede desarrollarse así:

El pensamiento económico reciente ha elaborado el problema de la formación y el progreso del capital humano como factor de una expansión económica, lo que ha exigido que en la planificación general del desarrollo, que se concentraba tradicionalmente en las inversiones de capital, se incluya específicamente, la planificación de la educación y de recursos humanos en forma integrada dentro del esfuerzo de planificación global.

Al ampliarse ese interés por la planificación de los recursos humanos, se observó que el problema no consiste solamente en determinar los disponibles actualmente y en el futuro, sino también en su conservación, mediante programas de acción en los campos de salud, nutrición y vivienda;

a la vez, consiste también en la utilización y movilización de ellos, mediante una programación del empleo y la canalización del personal calificado hacia aquellos sectores prioritarios, a través de una política de incentivos y de una política de salarios adecuada.

Los expertos de la OEA, Máximo Halty Carrere y Mariano Ramírez, han establecido que los estudios de recursos humanos consisten, en esencia, de estudios de diagnóstico de la situación presente y evaluación de la futura en términos de oferta y demanda por categoría ocupacional y por nivel educativo y en la previsión de su balanceamiento. Esos estudios incluyen las siguientes etapas: ^{1/}

a) Efectuar previsiones demográficas, para el período involucrado, de la población y la fuerza de trabajo. De acuerdo con las metas de producción sectorial, estimar los requerimientos de la fuerza de trabajo -- por rama de actividad económica, tomando en cuenta los estimados de productividad sectorial.

b) Convertir las proyecciones de la producción por sectores en requerimientos de calificación ocupacional de la fuerza de trabajo, de acuerdo con las estimaciones de productividad sectoriales.

c) Convertir la distribución de calificación ocupacional en requerimientos educacionales, cualitativos y cuantitativos.

d) Estimar aquellas necesidades educacionales para el crecimiento económico que no pueden ser determinadas por la vía metodológica, de la mera especificación de las necesidades ocupacionales.

e) Establecer las necesidades a ser contempladas por el sistema educacional, a fin de alcanzar las metas requeridas por la sociedad para fines políticos, técnicos y sociales. Ello permite, adicionando los reque-

^{1/} Máximo Halty Carrere - Mariano Ramírez - "Los Estudios de Recursos Humanos en el Contexto de la Planificación del Desarrollo", Págs. 2 y 3

rimientos educacionales de c, d, y e, obtener el resumen global de los requerimientos educativos de la sociedad.

f) Determinar la oferta presente de recursos humanos y estimar la oferta de recursos calificados, que el sistema educacional podría proveer en el año meta, si éste siguiera su tendencia actual; es decir, si no se incorporan los cambios que la estimación de la demanda va a aconsejar realizar.

g) Balancear la oferta y la demanda, planteando las medidas correctivas a emprender para que la oferta tienda a satisfacer a la demanda.

Cabe concretar la naturaleza de los estudios de recursos humanos al destacar que éstos sólo proporcionan requisitos educacionales que demanda el desarrollo planificado, es decir las necesidades de la sociedad de formación de personal calificado para cumplir las metas propuestas de orden económico, social, político y técnico. Pero que éstos constituyan sólo una de las bases sobre las cuales debe asentarse el esfuerzo de planeación educativa propiamente dicha, ya que a tales requerimientos deben agregarse todos los aquellos conducentes a satisfacer las necesidades de formación general y cultural del individuo, para permitirle el pleno desarrollo de su personalidad. ^{1/}

Es claro que las técnicas para pasar por esas etapas no funcionan como son recomendadas, pero hay que insistir en ellas, pues con una población que crece rápidamente y que no se eduque en la forma necesaria y adecuada para incorporarse al proceso de desarrollo, se mantendrán déficits crónicos que darán, y dan lugar, a otros problemas económico-sociales.

Este enfoque, para concluir, tiene un doble valor: 1) pone de relieve una función y una responsabilidad de la educación que cada vez son ma-

^{1/} Ibidem - Pág. 3.

yores y cuyas implicaciones para la orientación y reorganización del sistema educativo, no siempre se conciben; y 2) ha permitido desarrollar procedimientos para articular del modo más positivo, las metas del plan de educación, con las del desarrollo económico.

C) El Enfoque de Acento Sociológico. ✓

* Se caracteriza por el énfasis que se pone en la función de la educación como agente promotor del cambio social. Es por ello que el elaborar un plan educativo debe ser factible de realización, pues un pueblo como el salvadoreño, cansado de tanto ofrecimiento que hace cada gobernante a iniciar su período, con programas sociales que son cumplidos en un porcentaje insignificante; ha elevado su impaciencia ante los programas y políticas que no demuestran su eficacia con cambios visibles y rápidos.*

El plan elaborado para el mejoramiento de la educación salvadoreña lleva por fines la realización de grandes esfuerzos para corregir deficiencias y atenuar las desigualdades educativas; por eso hay que insistir en el retraso de los servicios educativos de las zonas rurales comparado con los existentes en las zonas urbanas.

Reconocido está que en el campo se necesita una mejor formación y educación, pero los propietarios agrícolas no se han preocupado, ni se preocuparán, por la capacitación técnica de los obreros agrícolas y sobre todo esto persisten duras condiciones de vida, por lo que la educación se convierte en un motivo poderoso de la emigración campesina hacia las ciudades.

Las compensaciones que ofrece la prosperidad económica a los obreros no es la correspondiente a su contribución al proceso productivo, ya que empresarios y propietarios hacen caso omiso de los sacrificios que aquellos hacen en pro del desarrollo. El gobierno, que debería actuar como factor regulador, marcha a la par de la oligarquía dominante y nunca se

interesa por corregir esa situación, por el contrario, protege a la iniciativa privada para que goce de ventajas sumamente provechosas. Y esto no es simple prosa, comprobémoslo con lo establecido en la página IX, del Plan de la Nación, que ya se citó en la página 16 de este trabajo, que proporciona el privilegio a los empresarios privados sobre las decisiones a tomar al ser ejecutados. Surge la pregunta si será posible que tenga objeto en esas circunstancias, preparar un plan que la empresa privada se dé el gusto de despedazarlo, pues no será ella quien persiga el cumplimiento de las aspiraciones colectivas; o se ha pretendido nada más, con la preparación del plan, proporcionarle información, para que oriente mejor sus actividades lucrativas?

➤ Por eso es que a los sostenedores de este enfoque preocupa el hecho de que el sistema educativo sea tomado simplemente como un elemento pasivo que refleja los aspectos negativos del medio social y no el instrumental de acción deliberada para el logro de transformaciones sociales. En esta época es indiscutible que la educación desempeña una función dinámica en la medida de que es un factor de movilidad y cohesión social, ya que su finalidad es formar dirigentes conscientes de sus responsabilidades sociales y a la vez capaces de intervenir en el proceso político y económico del país. Su desarrollo influirá en la elevación cultural del salvadoreño, quien, con mayores capacidades intelectuales, contribuirá a disminuir altos índices de criminalidad y delincuencia, al no ser el protagonista de vituperables actos, que tienen tan viciada a nuestra sociedad. ✕

El aspecto sociológico tendrá gran importancia dentro del planeamiento de la educación, como parte del estudio de la situación social salvadoreña, al investigar la extensión y distribución de oportunidades educativas; examinar la influencia que tiene el status económico, social, geográ

fico de las familias, sobre las expectativas de escolarización; conocer el status económico del magisterio; informarse del contenido social de los programas de enseñanza; de los criterios de admisión, retención y promoción de los alumnos; razones, todas, éstas y otras más, que hacen innecesario destacar la importancia y necesidad de este enfoque, en que se concretizan los imperativos que plantea el desarrollo social a la educación y a su planeamiento.

D) El Enfoque de Acento Administrativo.

La preparación y ejecución de un plan educativo plantea una serie de problemas institucionales, como ya se vio, y administrativos. Mucho se critica que los gobiernos retardan la preparación de un plan, para disfrazar su incapacidad de llevarlo a cabo, y aquellos que han logrado elaborar uno, se dan cuenta de la falta de continuidad entre las diversas etapas, por la deficiencia de una capacidad operativa. Lo que dio origen al planeamiento fue precisamente esa deficiencia demostrada en el cumplimiento de tareas desperdigadas para mejorar la educación; surgió entonces el plan como un instrumento para introducir y mantener la racionalidad, coordinación, continuidad y eficiencia técnica de que carecía el servicio administrativo y que daban por resultado un escaso rendimiento del sistema

Hasta dónde puede ser de perjudicial una mala organización administrativa, puede contemplarse en el caso actual de la Universidad, que habiendo progresado a grandes pasos dentro de la ejecución de una reforma académica, ha tenido por obstáculo una organización desarticulada de facultad a facultad y de una dependencia a la otra, por muy cerca que desarrollen sus actividades. De haber sido otra la organización administrativa, esta fuera hora de que se evaluara una acción más beneficiosa en la educación superior del país.

La base para la coordinación general de actividades administrativas

tiene que partir de la oficina central que se encuentra establecida, cuya función, posteriormente reformada, la convertiría en el núcleo dinámico de la administración global y no como sucede actualmente que cada facultad marcha por su lado y resultan por eso duplicaciones de actividades que se extienden hasta lo académico, por el desconocimiento de las desarrolladas en las otras facultades. El objeto de haber creado la Gerencia ha sido para que mantenga una función directiva, técnica, consultiva y sobre todo una función ejecutiva a través de lo previamente planificado. Pero qué sucede en la realidad, no obstante que se ha preparado un plan quinquenal? Seguramente un gran porcentaje de empleados administrativos lo ignoran, y es más, lo desconocen en su contenido y propósitos, los mismos administradores y se intenta ejecutarlo, aún cuando no se ha informado, ni difundido, para que cada quien, así fuera el empleado de más baja categoría, supiera que labora dentro de una actividad que ha sido previamente programada, aunque no rígida, pues una de las peculiaridades de un buen plan es su flexibilidad, pero sí, que se cumplan ciertas normas que garanticen el alcance de las metas proyectadas a través de la responsabilidad de cada persona que colabora en su realización.

Por otro lado, y esto no sucede sólo en El Salvador, la Universidad no tiene casi ninguna vinculación con la oficina de Planificación del Ministerio de Educación, por eso el planeamiento y su ejecución son incoherentes, y no garantizan un buen funcionamiento al desconocer la marcha de los niveles inferiores, que no se pueden encadenar más que de manera tentativa y conjetural. Precisamente el hecho de que el último Rector haya sido previamente Ministro de Educación, le permitió obtener alguna visión global del panorama nacional de la educación, por lo cual realizó una gran labor en la Universidad, aspecto fundamental descuidado por quienes lo precedieron y que se dedicaron únicamente a vegetar en ese cargo tan deci

sivo para el progreso cultural del país.

Como última observación se debe tomar en cuenta la necesidad de una oficina que tenga a su cargo, en colaboración con todas aquellas personas que integran la dirección universitaria, el control de un plan elaborado lo más funcional posible, que contemple no sólo el aspecto académico, si no que enlace toda la maquinaria administrativa con funciones que verdaderamente contribuyan a llevarlo hacia adelante. Adviértase que actualmente la Universidad, como se ejemplificó en página anterior, es una empresa en la cual todos sus departamentos y secciones marchan sin pensar que es un sólo producto al que contribuyen a fabricar: el personal calificado con un nivel superior, el cual es obtenido con costos elevados, desperdicios con las deserciones y defectos notables en el producto terminado.

Todo esto lleva a reflexionar en la importancia que esta concepción ha inspirado para establecer que el planeamiento de la educación, necesita de servicios de control permanentes y no dar por supuesta su ejecución sin problemas administrativos.

E) El Enfoque de Acento Pedagógico. * ✓ ✨

Se podría decir que este último enfoque, por su misma índole, hubiera sido el primero en ser expuesto, ya que él se coloca en el contenido mismo de la educación y el atender anticipadamente los enfoques anteriores, se le dá menor atención a la educación en sí misma, a su naturaleza y fines intrínsecos, supeditando éstos a consideraciones extrínsecas, especialmente de orden económico. No es así, pues bajo el concepto de una reforma educacional se puede englobar la necesidad que existe de cambiar formas desusadas que corresponden a sistemas políticos, sociales y económicos que van reformándose con los años, por lo que ese anacronismo resulta muy dañino al transmitir criterios falsos o no apropiados a las nuevas generaciones sobre el actual marco de relaciones sociales. Si existe

una preocupación por utilizar más eficientemente los recursos destinados a la educación, paralelamente es necesario trabajar sobre los cambios en la substancia misma de la educación y esto es precisamente lo que a veces atrae oposiciones de parte de algunos sectores enemigos del progreso. Un ejemplo todavía reciente es el ocurrido a la Universidad: cuando la reforma universitaria se encaminó, arrastró consigo cambios en los sistemas de enseñanza; estudios de los diversos fenómenos a través de explicaciones científicas con distintos enfoques ideológicos, lo que ensanchó el marco de capacidad del educando; contratación de científicos de diversas nacionalidades, cuya función educativa, de ninguna manera iría aparejada a una función política, fuere el que fuere su pensamiento u orientación ideológica; en fin una serie de innovaciones en el campo educacional del nivel superior, que el mismo camino de una reforma obliga a seguir para no bloquear el progreso que se quiere alcanzar.

La oposición a una verdadera reforma de parte de sus sostenedores es debido a que, comprendiendo sus alcances, se logre encauzar a las nuevas generaciones con un criterio y capacidades mayores para analizar que los obstáculos del desarrollo residen en los factores institucionales y que sólo logrando cambios radicales se puede alcanzar una nueva estructura educativa que señala los cambios de una transformación social. Sin embargo, esta oposición no se dá cuando se programan proyectos aislados, descoordinados del resto de factores educativos, que no contribuyen a minar las bases institucionales.

Un plan que lleve por fin un avance en el campo educativo debe investigar planes y programas de estudio más adecuados, métodos de enseñanza más modernos y proporcionarle su formación al maestro una mentalidad con amplio alcance social para que comprenda que las metas, no hablemos de ideales, de un sistema educativo corresponden a las aspiraciones de -

la colectividad.

Este enfoque pedagógico, pone de manifiesto la improcedencia de un planeamiento de la educación que incorporara de manera superficial aquellos aspectos que son precisamente los que caracterizan a los sistemas escolares como instituciones organizadas con medios específicos para desarrollar la función educacional en el país.

Aunque sin pretender abarcar todo lo concerniente a las razones de cada enfoque sobre el objetivo del planeamiento de la educación, se ha querido demostrar el interés que existe en cada uno de ellos en torno a ese planeamiento. La diversidad de ellos permite observar que todo plan, como un proceso complejo, tiene que entrecruzar todos los aspectos que involucran esos enfoques, sin proporcionar a alguno de ellos mayor importancia, lo que en la práctica resulta muy difícil, debido a que puedan existir orientaciones para uno u otro, según sea la profesión del planificador, por lo que es posible que se examine el problema educativo desde un punto de vista determinado que pueda parecerle muy lógico a él; por eso es necesario y conveniente que en el proceso de elaboración del plan, trabajen todas las partes interesadas-maestros, sociólogos, economistas- y que resulte lo más aceptable posible en todos los sectores; así, cuando llegue el momento de discutirlo y de decisión, no se tire por la ventana lo que sufra críticas sustanciales que destruyan todo la parte medular y que por lo tanto resulte inservible. Todo eso se puede evitar, si los planificadores son conscientes de que se desenvuelven en un marco amplio de actuación. ^{1/}

^{1/} Un estudio analítico de estos enfoques se encontrará en la obra de ILPE'S "algunos Aspectos y Problemas del Planeamiento de la Educación"

LAS DIMENSIONES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Por lo que se ha estudiado, puede comprobarse que el proceso de planeamiento de grandes problemas en la práctica, ya que, si es bien orientado, establece cambios fundamentales en el tratamiento de los problemas -- educativos y en los instrumentos para lograr resolverlos. Así, la planificación educativa se convierte en un proceso complejo en el que se entrecruzan aspectos técnicos, políticos y administrativos, y es en ellos donde se originan los problemas propios del planeamiento; su eficacia depende de la articulación y el apoyo mutuo que estos aspectos tengan en la -- práctica. ^{1/}

a) Aspectos Técnicos y Metodológicos.

Las técnicas de planificación nos proporcionan los procedimientos y requisitos con que debe disponerse para alcanzar determinadas metas. El planeamiento de la educación es un proceso metódico de evaluación y previsión de la situación y necesidades del país y de percibir acciones y medios alternativos para satisfacerlas, en cuanto a educación se refieren. Visto así, es una metodología de análisis, previsión y programación del -- desarrollo educativo.

Este proceso técnico requiere: i) conocimientos sobre la interdependencia de los hechos educativos entre sí y con los de tipo económico, social y cultural, así como sobre los factores que intervienen en esas relaciones; ii) una metodología de análisis y programación basados en esos conocimientos, que permita el acceso a la realidad que se vive; iii) técnicas precisas y variadas de proyección y evaluación, como instrumental de esa metodología.

Con ese fin, el planeamiento de la educación, hace uso, combina y --

adapta principios y técnicas de la estadística, la demografía, la sociología, la economía, la administración, la pedagogía, ya que todas ellas contribuyen a la cuantificación y análisis del fenómeno educacional. Naturalmente que en la actualidad no se espera que el plan nacional conlleve todas esas disciplinas perfectamente integradas, pues ni en otros países - más avanzados se ha logrado, pero es claro que en esa forma se obtendría una mejor elaboración. Un ejemplo se tiene en el avance de la metodología del análisis y previsión de los recursos humanos y sus costos, cuyos primeros intentos realizados por el CSUCA para toda la región centroamericana contienen una base de alto valor orientador.

Pero lo dicho implica que para su concepción y elaboración se disponga de un personal capacitado en asuntos de planificación, sobre todo para que los trabajos se orienten con una nueva conciencia dentro del campo educativo. Este personal, o gran parte de él, tiene que ser formado a través de cursos internacionales, ya que no existe un equipo especializado, por lo que se debe aprovechar la cooperación que brindan instituciones extranjeras, pues en estos programas de capacitación se intenta avanzar dentro del planeamiento, particularmente a sistematizar la problemática, o sea en la identificación y ordenamiento de sus problemas fundamentales.

b) Aspectos Políticos y de Decisión.

El planeamiento de la educación es un proceso de adopción de las decisiones de un gobierno a través de su órgano ejecutivo y legislativo. Decisiones en cuanto a objetivos por alcanzar, prioridades, cambios por operar, recursos por utilizar; todos con una dirección y grados determinados. Estos conceptos de decisión política son fundamentales para que se dé un desarrollo planificado de la educación, pues en ella desemboca todo el esfuerzo técnico de elaboración del plan, el cual se utiliza para proporcionar mayores elementos de juicio en el momento de decidir una política de

terminada.

El elemento decisión ha de estar presente en todo el proceso de planeamiento. El primer paso de los ejecutivos de alto nivel es puntualizar el carácter de éste, sea imperativo o indicativo, para preveer su alcance. La etapa de los estudios y proyecciones previas exige un contacto directo con las técnicas, lo que permitirá que aquellos se encuentren enterados del proceso y resultados de los trabajos en cada parte y no hasta el final, que se dificulta comprender el alcance del plan como un todo. Cuando los planificadores han llegado a trazar hipótesis de desarrollo educativo y alternativas de acción, corresponde a los encargados de las decisiones elegir una, de acuerdo a lo que, a su criterio, parezca más conveniente.

Surge aquí una discusión sobre la intervención del planificador en esa toma de decisiones. Por un lado, se dice que la labor de éste es concreta a proporcionar esa alternativa, sin discutir las con responsables de las decisiones de un nivel jerárquico más alto. Entonces, el encargado del planeamiento, al entrar en escena, dotado con una amplia visión puede contribuir mucho a resolver los problemas, indicando los sectores más urgentes de un cambio; pero no puede abrigar la esperanza de ser él quien indique las reformas necesarias, ni quien los lleve a la práctica. Por otro lado, esa amplia visión sobre la situación educativa le permite indicar a los políticos cuáles deberán ser las normas a seguir para lograr el desarrollo, pues ya se ha visto como éstos pueden desbaratar los esfuerzos del planeamiento, al grado de aceptarlos sólo en aquellos aspectos que no entrañen un cambio en la estructura educacional.

Se establece así, una discusión entre políticos y tecnócratas sobre la función del planificador, a la cual, el Seminario de Planeamiento de la Educación, celebrado en París, en 1964, no se atrevió establecerla de

finalmente.

Estrictamente hablando, la creación de una oficina de planeamiento implica cambios, reformar para ser más concretos, pero en los círculos conservadores donde se desenvuelve el actual sistema educativo, esas palabras transmiten cierto temor a quienes son contrarios a las innovaciones y cuya solución práctica es dejar que la naturaleza siga su curso y esperar que suceda lo mejor; y si estas personas forman un cuerpo de decisión. Precisamente la necesidad de un plan ha surgido para olvidar las viejas prácticas y convertirlas en nuevos y prometedores métodos y conceptos, por todo lo cual el verdadero planificador no tiene más remedio que ser reformador. La interrelación necesaria del elemento técnico y el elemento político, no es fácil de establecer en El Salvador, donde la incorporación del elemento técnico en las decisiones es muy reciente y más bien se ha efectuado por imitación, más que por una conciencia plena de su necesidad y valor.

c) Aspectos Administrativos.

El planeamiento de la educación está constituido por una coordinación de operaciones realizadas por los diversos organismos que se hayan establecido para la administración de los servicios educativos en función y cumplimiento de las políticas adoptadas. El cumplimiento del plan se establece a través de actividades programadas, que serán llevadas a cabo por organismos como las direcciones generales de primaria, media, normal, todo lo cual obliga a exigir una acción productiva a cada uno de los integrantes del personal, para el cumplimiento de las metas.

Esto implica que paralelamente al esfuerzo de desarrollar los mecanismos y trabajos técnicos del planeamiento, se hace necesario crear las condiciones mínimas de eficiencia en las operaciones, mediante la reestructuración de la administración educativa. En la práctica esto es muy

difícil de establecer en forma inmediata, debido a la mentalidad tradicional y burocrática del empleado administrativo y de los mismos maestros, - que les resulta muy incómodo someterse a nuevos procedimientos de trabajo, especialmente cuando desconocen los nuevos conceptos de un planeamiento, familiarización que se logra desplegando una acción informativa de los -- nuevos métodos de trabajo, amplia y constante, con el objeto de crearles conciencia de que las labores desempeñadas por cada uno de ellos es muy - importante en ese proceso y cuya integración facilita el buen desarrollo de lo programado.

Hay que tomar en cuenta lo que significa para toda esa gente, directores y maestros, jefes y empleados, trabajar a través de un plan que les cambiará sus sistemas de trabajo rutinario por uno más dinámico y que les exige un mayor esfuerzo de cooperación. Por esto es indispensable establecer ciertas condiciones y medidas que contribuyan a evitar confusiones y resistencias en esa nueva orientación de actividades, pero sobre todo, para evitar un divorcio entre planeamiento y administración que bloquee la acción de aquél, porque si desde el inicio de labores se establece una separación tajante entre organismos de planeamiento y organismos operativos, despierta una resistencia psicológica de los ejecutores, obstaculizando - así, la acción constructiva del plan. Reconózcase que es muy difícil vencer a quienes por la ley y costumbre han tenido la atribución de concebir y al mismo tiempo ejecutar las decisiones en lo que les compete, de - que existe un nuevo órgano que asume la función de concepcion y planea--- miento y que a ellos corresponde esperar que los planes vengan desde arriba con la orden de ejecutarlos y de rendir cuentas de los resultados.

Lo más indicado es concebir el planeamiento como un proceso, en cuyos aspectos participen quienes componen la administración educativa en - sus distintos niveles. Cuando el director de la oficina de planeamiento -

efectúa el trabajo, convoca a los jefes de cada dependencia del Ministerio de Educación para diseñar la investigación, o consultar opiniones sobre un trabajo ya elaborado, forma de llevarlo a cabo, que den por resultado un programa de labores con el conocimiento de ellos.

Lo que se logra con una buena organización es que no se lleve a la práctica un plan, sin que el personal no esté consciente de su labor, o sin la debida preparación, para que todo el proceso se ajuste a lo prebisto.

Se puede concluir, al haber visto brevemente estos tres aspectos, - que el éxito del plan dependerá en mucho, de la forma en que ellos se -- coordinen, articulen y complementen, para que sus objetivos de superar e sistema educacional sean realizados.

LA ORGANIZACION DEL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Es pertinente, ya que se ha hablado de un aspecto administrativo, - tratar sobre lo que debe ser un organismo técnico de planificación, ante de pasar a estudiar las etapas de elaboración del plan. Esto es conveniente, pues al conocer la posición jerárquica desde la cual actúa, se verá más claro el trabajo del planificador.

Bettelheim ^{1/} establece "En los países donde la planificación representa un papel real, los organismos de planeación no son simples órganos administrativos sino que están situados a un alto nivel del propio aparato gubernamental". La Planeación no puede realizarse en cualquier marco económico, social y político. Ciertas estructuras económicas, sociales y políticas permiten la ejecución de una planeación real; otras, tienen por consecuencia que los planes nunca lleguen a ser realizados o no tengan -- más que una influencia relativamente débil sobre las mismas. En tales ca-

^{1/} Bettelheim, Charles - "Planeación y Crecimiento Acelerado", F.C.E., --- Págs. Nos. 177 v 178.

sos no hay planeación verdadera sino programación económica". ^{1/}

Véase en El Salvador, la organización que existe al respecto. Siendo el Director o el Jefe quien dirige el trabajo técnico de planificación, quién lo dirigirá a él? Quién ha de impartir las directrices del trabajo y recibirá sus resultados? Quién aprueba los proyectos de los técnicos? Para contestar esas preguntas, pártase del organigrama del Ministerio de Educación: (Ver en página siguiente).

Se observa que el Departamento de Planificación se encuentra a un nivel superior, solamente bajo el Ministro y Subsecretario. Este organismo técnico funciona como parte de la organización del Ministerio, aunque tenga un anexo directo, y quizás más importante, con el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica que orienta, dirige y supervisa la labor de planeamiento educacional. Lo que se tiene que evitar por la naturaleza misma del planeamiento es el establecimiento de este órgano como una sección más de los que componen la estructura vertical de la administración, aunque con esto no se quiere decir que constituye un organismo autónomo o con poderes sobre el resto de dependencias, pero sí, que su alta jerarquía, a nivel del Ministro, le permita funcionar como un servicio horizontal con la función global para todo el sistema. Como se encuentra localizado, el Departamento de Planificación desempeña la labor de ofrecer los instrumentos necesarios a los que adoptan las decisiones y no le es dable trazar líneas de autoridad sobre otros organismos.

El Consejo Nacional de Planificación, para una relación más estrecha con el sector educacional, ha destacado a uno o dos asesores en el Ministerio, quienes se ocupan de esa articulación que debe existir entre el plan general de desarrollo y el plan de educación. El trabajo propiamente dicho de planeamiento educativo en toda su extensión, profundidad y deta-

1/ Para conocer acerca de esta discusión terminológica. puede verse a San

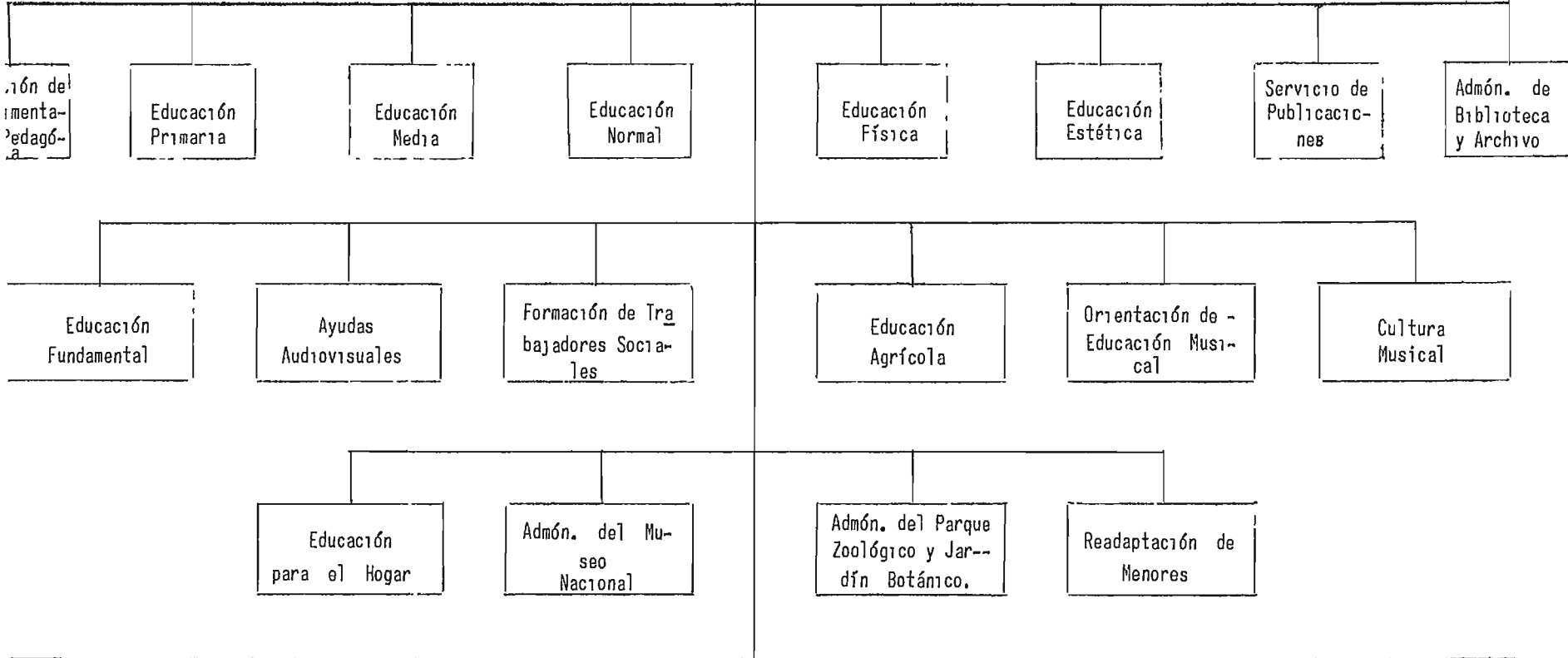
M I N I S T R O

S U B S E C R E T A R I O

O F I C I A L I A M A Y O R

Departamento de Planificación

Cooperación con Organismos Internacionales



lle, es lógico que se efectúe en el Ministerio de Educación, pero en estrecho contacto con el Consejo Central de Planeamiento.

Las funciones que se han asignado al Departamento de Planificación son las siguientes: 1/

- a) Efectuar el planeamiento de la educación nacional.
- b) Mantener estrecha vinculación con el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- c) Cooperar con los otros organismos estatales que tienen a su cargo instituciones docentes, a fin de que éstas funcionen en forma armónica con todo el sistema educativo nacional.
- d) Participar en la orientación pedagógica y administrativa de los diferentes grados, ramas y niveles del sistema educativo salvadoreño.
- e) Proponer al Ministerio de Educación planes, proyectos de leyes, decretos, acuerdos, y reformas relacionadas con la educación y la cultura.
- f) Conocer y resolver otros asuntos que sean sometidos a su consideración por el Ministerio de Educación.

En esta división de funciones, sobresale que la primera de ellas está expuesta a una forma amplísima, ya que abarca todo el proceso de planeamiento que en una forma específica se pueden establecer así:

- 1) Efectuar estudios, análisis y previsiones referidas al desarrollo de la educación. (Diagnóstico).
- 2) Preparar los proyectos de planes y programas específicos de acción que han de ser sometidos a la consideración de los poderes de decisión.

- 3) Programar y organizar la consulta a la opinión pública (la cual se realiza en un grado nulo o mínimo en la actualidad) y a la especializada sobre los proyectos anteriores.
- 4) Preparar programas de capacitación del personal que ha de asumir responsabilidades técnicas especiales en el proceso de planeamiento; (lo cual está muy limitado en nuestro Departamento y para llenar esta deficiencia lo que tiene que hacer es promover los estudios en el exterior, sobre la materia, a sus más destacados colaboradores).
- 5) Seguir el proceso de ejecución de los planes y proyectos que se pongan en marcha y evaluar sus resultados.
- 6) Preparar y coordinar los presupuestos anuales de educación.
- 7) Prestar el asesoramiento técnico que soliciten los organismos de la organización educativa, pero ésta deberá estar limitada a aquellos aspectos no corrientes de la administración, o sea, los que tienen relación con algún cambio o reforma que puede efectuar el desarrollo de la ejecución del plan, o que implique algún gasto o inversión; en fin, de algo que de algún modo variara lo que se ha elaborado previamente, pero no simplemente de echarse encima una responsabilidad que por negligencia no ha cumplido alguna otra dependencia.

En cuanto a la forma de integrar un órgano de planeamiento educativo, talvez no sea conveniente esa tradicional división hasta para la última actividad, sino que éste se forme con un equipo de especialistas capaces de cubrir los aspectos esenciales de la labor planificadora, quienes se constituyan en combinaciones diferentes de acuerdo a las tareas específicas programadas cuidadosamente. Siendo una labor de alto nivel es muy necesario que ese personal se olvide de que su trabajo ya no es el de un --

simple burócrata, sino la labor de un elemento dinámico que tiene en sus manos las llaves de ese vehículo que permitirá avanzar por los caminos -- del desarrollo nacional.

Por eso es beneficioso determinar que servicios como son los de estadística, presupuesto, construcciones escolares, elaboración y revisión de planes y programas de estudio, etc. a la vez que cubren aspectos esenciales del planeamiento, tienen otras funciones ordinarias que cumplir dentro de la administración educacional. Se habla de esto, porque se ha creído que todas esas secciones técnicas debieran formar parte de la estructura del departamento de planificación, pero es necesario indicar que las deficiencias que se observan, en algunos países, por ejemplo, lo acontecido por la incorporación de oficinas de estadística, las cuales se convierten, en poco tiempo, en la entidad que predomina en el planeamiento, con descuido de sus verdaderas funciones, se deben únicamente a lo dicho.

La organización del Departamento de Planificación del Ministerio de Educación sigue precisamente esa división en secciones cuyo detalle es el siguiente y funciona con 35 empleados: ^{1/}

- a) Sección de Dirección.
- b) Sección de Estadística.
- c) Sección de planes y programas de estudio.
- d) Sección de Programación presupuestaria.
- e) Sección de servicios generales.

Se observa que esta división corresponde, justamente, a la que se ha criticado. No es remoto que ocurra, pues, que los empleados adolezcan de una determinación exacta de lo que debe constituir una oficina propiamente de planeamiento educativo y la amenaza de la burocratización de funcion

^{1/} Memoria de las Labores del Ministerio de Educación, 1965-1966, Pág. 6.

nes deje de serlo para convertirse en un obstáculo de planeamiento.

Se puede recomendar que una oficina técnica de este tipo se forme con el siguiente personal:

- Un Director Técnico, quien tiene que ser un especialista en Planeamiento de la educación, conocedor de la problemática del proceso capacitado para programar, coordinar y evaluar el trabajo de los especialistas en aspectos parciales.
- Un equipo de especialistas en los campos de la Economía (para estudios de costos y financiamiento), Demografía, Estadística, Recursos Humanos, Sociología (especialmente de la educación), Educación Comparada, Administración Escolar, un Experto en Construcciones escolares y un Análisis de Proyectos.
- Otro equipo formado por especialistas en los diversos niveles y ramas de la educación: Primaria, Media, Académica, Técnica, Vocacional, Normal, Superior y de adultos.

C A P I T U L O I V

LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Una buena parte del esfuerzo de los países latinoamericanos en materia de educación se ha consagrado en los años recientes al propósito de introducir como norma e ingrediente de las decisiones y de la acción en este campo, el principio y los métodos de planificación. Se trata de un esfuerzo similar a los realizados en otras esferas de actividad, como la economía, salud, vivienda, seguridad social; esfuerzos motivados en la creciente convicción de que el desarrollo social y económico puede y debe ser acelerado mediante una acción deliberada y coherente sobre los factores principales del actual ritmo y estructura de ese desarrollo.

En El Salvador ya se han manifestado esos intentos a través del Programa Bienal de Inversiones Públicas en 1964-1965 y del Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969, en el cual aparece incluido el Plan de Educación.

Impulsados por motivaciones diversas, especialmente por la presión ejercida por la población a través de sus demandas y por la observación de que otros países estaban elaborando sus planes, nuestros dirigentes políticos se dieron a la tarea de revisar el papel que corresponde a la educación en la promoción del desarrollo.

Puede verse como los partidos políticos enfocan en una y otra forma sus objetivos de superación educacional; desgraciadamente, para pesar de los salvadoreños, los partidos oficiales y mandatarios de turno, no han sido capaces, no obstante ese dominio sostenido por más de 30 años, para avanzar en este campo y en cada período electoral, lo que hacen es desempolvar su Carta de Principios y Objetivos, para ofrecerla con arrolladora propaganda. En efecto, si se toma ese documento del "Partido de Concilia-

nifiesta lo siguiente:

"Sección b) Objetivos:

Educación

Extender la educación hasta donde sea posible a todos los sectores mayoritarios y expandir la enseñanza técnica y profesional.

Luchar por todos los medios al alcance del Estado para erradicar el analfabetismo.

Intensificar la educación técnica del obrero y del campesino con miras a mejorar su nivel de productividad.

Superar y coordinar la educación, en diversos grados, a fin de que exista en todos ellos la articulación y continuidad que ordena el Art. 197 C.P." ^{1/}

Más adelante se analizará qué se ha realizado al respecto, cuando se estudie la etapa del diagnóstico, por de pronto, fácil es reconocer su falta de cumplimiento.

Siendo los planes nacionales a través de los cuales se tienen que plasmar esas realizaciones, su importancia se ha venido agrandando y consecuentemente, ha venido ganando terreno la evidencia de que, para que la educación pueda cumplir con esas responsabilidades y el papel que se le asigna, es indispensable que la acción se encamine de acuerdo con políticas concretas previsoras, con las características que se estudiaron en el capítulo I.

Es en esta línea de inquietudes como se han venido extendiendo el concepto y la práctica del planeamiento de la educación, a los cuales se atribuye valor decisivo, no sólo como un instrumento de racionalización y factor de eficiencia, sino más aún, como generadores de un cambio en la concepción misma de las funciones educativas y en el estilo de pensar y

^{1/} El Diario de Hoy - 30 de enero de 1964, Págs. 20 y 21.

actuar frente a sus problemas. Todo ello ha sido reiterado durante más de diez años en las conferencias internacionales sobre educación y que hasta 1962 se comenzó concretamente en nuestro país.

Esta necesidad se ha debido a que se ha comprobado que los sistemas educativos crecen con o sin planeamiento, entendiéndose por tal una acción deliberadamente programada para obtener en plazos precisos una extensión, una estructura y unos resultados que se consideran necesarios en razón de objetivos explícitos de una política social y económica.

Pero lo que no parece posible sin planeamiento es que la educación se desarrolle con el ritmo y dirección de eficiencia más conveniente a una sociedad, particularmente en nuestro país, en que el considerable déficit educativo acumulado se conjuga con los recursos financieros asignados a la educación.

Conviene precisar algunas de las consecuencias negativas que se derivan de un crecimiento no planificado de la educación:

1) El crecimiento en el país sostiene tasas que en términos absolutos parecen satisfactorios, pero dicho aumento resulta insuficiente en relación con la demanda actual y potencial de educación y con la cantidad de personas que con distinto nivel necesita la nación para su desarrollo.

2) Ese crecimiento, aún suponiéndolo satisfactorio en términos absolutos, conlleva desequilibrios de estructura, en el sentido de un balance no adecuado del crecimiento de los diversos niveles y modalidades de la educación, así como en el desequilibrio en la atención de ambos sexos, grupos de edad debidos, regiones geográficas y estratos socio-económicos.

3) El incremento registrado puede representar un simple aumento del volumen de individuos incorporados a las escuelas, sin que eso sea un incremento real, por los altos coeficientes de deserción y repitencia.

4) Es posible que el incremento educativo no sea el máximo que hubie

ra podido producirse, a base de una mejor racionalización en la utilización de los recursos humanos, físicos y financieros.

Esas deficiencias que origina un crecimiento no planificado llevan a determinar que los propósitos de un plan de educación se reducen a dos fundamentales:

- a) Concebir y obtener el máximo grado de desarrollo educativo, en términos de calidad y de cantidad alcanzable en un período determinado, dentro del marco limitado de recursos disponibles; y
- b) Asegurar que dicho desarrollo sea el óptimo en términos de educación a los requerimientos conjuntos del desarrollo social y económico del país.

Todo el complejo esfuerzo de análisis, de previsión, de establecimiento de prioridades, de discernimiento de medios y alternativas de acción, que se sistematiza en el proceso de planeamiento, está encaminado a obtener ese doble objetivo en el mayor grado posible.

LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO

El Planeamiento de la Educación es un conjunto de operaciones que se realizan siguiendo las etapas de todo proceso de acción racional: ^{1/}

- a) Diagnóstico.
- b) Programación y Decisión.
- c) Ejecución y Evaluación.

Estas etapas poseen un sentido dinámico y un carácter interdependiente; la eficacia del proceso está supeditada tanto al grado de acierto con que cada una se realice, como al grado de coherencia y continuidad que se les imprima. Esto no quiere decir que la descripción anterior constituya un proceso continuo, de una secuencia perfectamente ordenada en cada

1/ Romero Lozano. Simón - Pág. 19 y siguiente.

etapa, y que descienda desde las proyecciones más generales hasta los proyectos específicos; de ninguna manera, pues a veces será necesario que en alguna etapa se tenga que adoptar una decisión preliminar para poder seguir operando, hasta que un aspecto se tenga bien determinado.

La elaboración del plan no resulta ser un proceso continuo, sino de avances y retrocesos y de aproximaciones sucesivas, como método característico para lograr la compatibilidad y coherencia de un conjunto de proyecciones que se apoya en consideraciones prácticas. ^{1/}

A) EL DIAGNOSTICO.

El diagnóstico representa el punto de partida indispensable de todo planeamiento. Mediante él, se cuantifican y califican las necesidades presentes y futuras del país y se evalúa la capacidad actual y potencial del sistema educacional para satisfacerlas.

Vuskovic dice: "El diagnóstico está encaminado tanto a la sistematización de un cúmulo de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los principales obstáculos a un crecimiento más acelerado, que contribuyan a definir una política de desarrollo planificado que se proponga disminuirlos o eliminarlos. Es natural que en muchos aspectos las conclusiones a que en definitiva lleva el diagnóstico no se encuentran en factores estrictamente económicos, sino que a menudo quedan ligadas a aspectos sociales y políticos, y en general, a problemas de carácter institucional definidos en su sentido más amplio". ^{2/}

El diagnóstico de la situación educativa es un aspecto y una parte del diagnóstico de la situación general del país y del análisis y evaluación de sus instituciones y estructuras. Implica no sólo el conocimiento de las deficiencias de la educación considerados en sí mismos, sino tam--

^{1/} Vuskovic, Pedro. "Técnicas de Planeación" Pág. 15 (Mimeografiado).

^{2/} Vuskovic - Opus cit. Pág. 9.

bién, de los que se refieren al contexto geográfico, demográfico, social, económico, político y administrativo, en que ella se desenvuelve y en función de los cuales ha de planearse su desarrollo.

El diagnóstico exige un esfuerzo de cuantificación y se puede advertir que en educación son muy pocos los datos cuantitativos que tienen significado por sí mismos, cuya interpretación no necesite de un examen en conjunto con otros datos. Por ejemplo, un cuadro con cifras de maestros titulados o no, de alumnos matriculados, de número de aulas, etc. tiene valor por las relaciones que se pueden establecer con esos datos, para analizar la eficiencia del sistema educativo. Cifras, coeficientes, índices, constituyen marcos objetivos de referencia, a partir de los cuales es más fácil efectuar la evaluación cualitativa, que cuando se realiza en un vacío y sin referencias tangibles; sin un mínimo de cifras expresivas es difícil comprender los factores que determinan la situación actual educativa.

La etapa del diagnóstico presupone las siguientes operaciones: ^{1/}

- 1) Un inventario y la configuración descriptiva de la situación actual de la educación.
- 2) La determinación de las tendencias de la situación descrita.
- 3) La evaluación.
- 4) Identificación de los factores causales de esa situación y sentido de los cambios por operar en el sistema.

1 - Inventario y Descripción de la situación.

No es tarea sencilla apreciar en todos sus alcances la eficacia del sistema educativo. En algunos aspectos susceptibles de cuantificación, la dificultad puede obviarse mediante el examen de cifras estadísticas que

^{1/} ILPES - Algunos Aspectos y Problemas del Planeamiento y la Educación. Pág. 16 y siguiente.

permiten poner de manifiesto las limitaciones que lo afectan; pero en otros, su carácter cualitativo emana de la naturaleza misma de la educación, por lo que es más difícil singularizar la observación y destacar los resultados en forma precisa. Además las distintas zonas del país no permiten generalizar los problemas, por sus propias características; entonces habrá que analizar en detalle, para tener una mejor apreciación.

En casi todo estudio socio-económico que se elabora en el país, se parte generalmente, de la división entre lo urbano y lo rural y la mayoría de autores se concreta a exponer problemas de las zonas urbanas y no pasan del estribillo literario de que "nuestro campesino se desenvuelve en pésimas condiciones y que hay que fomentar el progreso en el área rural". Esto se explica porque en El Salvador no existen verdaderos institutos de investigación social cuyos científicos llegaran al propio escenario de los hechos y se evitaran los trabajos de escritorio, elaborados a base de muchas conjeturas.

En el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Educación, no se observa ese enfoque directo de los problemas sufridos por las zonas rurales y en consecuencia, el plan tampoco ofrece soluciones propicias y se desconfía que esos proyectos de mejoramiento educacional favorezcan más a los habitantes de las áreas urbanas, lo cual vendrá a ampliar la diferencia que existe entre el campo y la ciudad.

El problema más importante del diagnóstico se refiere a la necesidad de obtener una imagen precisa de las condiciones educativas de toda la población, a través de la información necesaria y específica requerida. Sin esto, son muchos los recursos financieros, tiempo y energías que pueden desperdiciarse en la recolección de datos, encuestas e investigaciones, con el posible resultado de que todo ello no conduzca a un auténtico diagnóstico. Corresponde al juicio del planificador efectuar una selección de

los aspectos más significativos para evaluar la capacidad y eficiencia de la educación, así como sacar el mayor provecho de la información de que es dable disponer, la cual, sin embargo carecería de utilidad para fines programáticos, sino contribuye a configurar la situación en sus aspectos estructurales y en sus factores esenciales.

Tomando en cuenta lo dicho, se señalará a continuación los sectores y aspectos que conviene conocer y en torno a los cuales es necesario inquirir; se enfocará a la vez, cómo se ha trabajado en el Diagnóstico elaborado por el Ministerio de Educación en todas sus partes: 1/

A) La estructura del sistema educativo.

Es básico obtener un conocimiento coherente del conjunto de componentes del esquema institucional con que se cuenta para el desarrollo de la función educacional, la cual comprende:

1) Las bases legales de la educación. Estas se han descrito en el diagnóstico, en base a los preceptos constitucionales, leyes y reglamentos, a través de los cuales se destacan las finalidades atribuidas a la educación, sus niveles, ramas; en fin, el sistema normativo general, con indicación de la responsabilidad de sus órganos en la formulación y grado de flexibilidad o rigidez del sistema legal. Sin embargo, en el diagnóstico no se destacan, en forma clara, los fines de la educación, examinando el papel que le corresponde, en relación a la formación y capacitación del individuo y su integración al medio social, cultural y económico.

11) Organización del Sistema Educativo. La estructura de la enseñanza. Esta descripción es preferible indicarla a través de diagramas que consideren los niveles y ramas, para que haya claridad y objetividad en la exposición. Los diagramas deben contener el ordenamiento del sistema educativo desde la enseñanza pre-primaria hasta la superior, con indicación de la duración de los diferentes niveles y modalidades.

También es conveniente para observar la dinámica del sistema, elaborar los llamados fluxogramas o diagramas de bloque, que revelen las relaciones horizontales y verticales entre esos niveles y modalidades. Esta descripción ha de referirse no sólo al sistema educativo en su acepción tradicional, sino también, a las demás actividades de educación sistemática que se llevan a cabo en el país, como son las de alfabetización de adultos y servicios de extensión cultural.

Aunque en el diagnóstico no se ha procedido en la forma descrita, se informa por medio de cuadros el funcionamiento del sistema con los requisitos que se han citado; a la vez, se informa de los datos referentes a la naturaleza y contenido programático de las diversas enseñanzas, su duración, destino, objetivos, carácter terminal o de preparación a otros niveles, requisitos de acceso, normas y procedimientos de evaluación y titulación, títulos conferidos, grado de gratuidad y a través de un organigrama se exponen las características y funciones de la administración escolar.

En este aspecto, el diagnóstico adolece de las siguientes omisiones:

- a) De la información acerca de las técnicas de enseñanza y recursos didácticos que se utilizan y del sistema de orientación, según los medios empleados.
 - b) De una descripción precisa en aquellas ramas que desempeñan una función directa en la oferta de recursos humanos para el desarrollo de la producción, o sea la especificación de títulos que se confieren y la vinculación que existe entre éstos y la estructura ocupacional.
 - c) No aporta, sino una información superficial sobre la educación universitaria.
- B) Volumen, Estructura y Dinámica de la Población Escolar.

Hay que precisar, para conocer el nivel educativo actual de la población salvadoreña, el número de personas que recibe el beneficio de una educación, tanto en números absolutos, cuanto en la relación con la población que debería recibirla. Para ello hay que contar con los siguientes datos:

- a) Total de analfabetos por sexo y edad.
- b) La matrícula total, clasificada por sexo, edad, nivel, modalidad y grados o cursos.
- c) Total de aprobados, según la clasificación anterior.
- d) Total de graduados por nivel, sexo y rama.
- e) Asistencia media por nivel, grado, ramas y sexos.
- f) Total de repetidores, por sexo, edad, niveles y grados.

Todas estas cifras deben ser clasificadas en urbano y rural, por departamentos, en enseñanza oficial o privada, diurna o nocturna.

Los indicadores necesarios para correlacionar esos datos son:

a) Coefficientes de Población Atendida:

- i - relación de la matrícula de todos los niveles y la población total;
- ii - relación de matrícula de cada nivel con la población en edad escolar correspondiente.

b) Coefficientes de Incorporación:

- i - relación entre los matriculados por primera vez en primer grado y la población en edad escolar correspondiente (incorporación a primaria);
- ii - relación entre el número de matriculados en primer año de cada nivel (medio y superior) con el total de egresados del nivel inmediato anterior.

c) Coefficientes de Repetición:

Relación entre el total de repitentes y la matrícula total -- por niveles, grados y cursos.

d) Coeficiente de deserción:

Relación entre el total de desertores y la matrícula (total y final) según se considere la deserción en el transcurso del - año escolar, o al pasar de un año a otro, por niveles y gra-- dos.

e) Coeficiente de Promoción:

Relación del total de promovidos y la matrícula final por ni-- veles, grados y cursos.

f) Coeficiente de Permanencia:

Relación del número de alumnos de un año y grado, con el núme-- ro de alumnos del año y grado anterior (después de haber cono-- cido entradas, salidas y repetición) siendo la última rela--- ción la de graduados a egresados del último grado y nivel.

Aquí se observa una gran deficiencia en la información del diagnósti-- co. Falló la investigación estadística y demográfica y los datos que se - informan están incompletos, tienen poco valor para fines del planeamiento, tal como se han presentado, o simplemente no se han proporcionado. Veámos-- lo en detalle:

- a) No se da el número de analfabetos por sexo ni grupos de edad.
- b) La matrícula total se proporciona por niveles y modalidades, pero no se da por cursos, excepto para el primero en el nivel medio. En primaria y normal se observa una buena información y para educa-- ción superior se dan sólo los totales. Excepto para primaria, no da información si esa matrícula es rural o urbana, oficial o pri-- vada, diurna o nocturna. Los datos se dan hasta 1962, cuando se - pudieron obtener hasta 1964, año del diagnóstico.

- c) No se elaboró la pirámide escolar, gráfico muy valioso cuya importancia, al incluir la población escolar de 6 a 29 años por sexo, en relación con la población atendida por grupos de edad, sexo y nivel educativo, reside en la observación que se puede efectuar sobre las tendencias del cambio, al principio y al final del quinquenio.
- d) El total de aprobados se da sólo para primaria, no obstante que existe información para todos los niveles en los Anuarios Estadísticos, la cual procede del Ministerio de Educación.
- e) El total de graduados se informa sólo por especialidad en el medio, pero sin especificar sexo ni zonas, diurno o nocturno, ni si es privado u oficial.
- f) La asistencia media no se informa, datos obtenibles en los Anuarios Estadísticos.
- g) No se dan datos acerca de repetidores, desertores o ausentes.

A continuación se proporcionan algunas cifras que son factibles de obtener y que han sido omitidas:

Población Atendida por Niveles

Nivel ^{1/}	1961	1962	1963	1964	1965	1969
Primario	341.155	353.622	358.412	378.658	397.810	448.700
Medio	36.366	39.666	41.793	50.993	54.493 ⁺	73.180
Superior	2.711	3.080	3.479	3.695	4.066 ⁺	6.240
Totales	380.232	396.368	403.684	433.346	456.369	528.120

Fuentes: Educación de Cifras 1965, Anuarios Estadísticos, D.G.E. y C.
Se proyectó para 1969 a través de Mínimos Cuadrados.

^{1/} El Diagnóstico incluye el nivel pre-primario.

+ Se han estimado.

Población en Edad Escolar

Edades	1961	1962	1963	1964	1965	1969
7 - 14	531.300	552.400	574.200	595.700	618.000	711.400
15 - 19	245.400	255.800	267.200	279.200	291.900	346.100
20 - 24	207.400	210.900	215.900	222.500	230.400	272.800
Totales	984.100	1019.100	1.057.300	1.097.400	1.140.300	1.330.300

Fuente: Proyecciones de Población, Departamento de Matemáticas y Estadística, Facultad de Ciencias Económicas.

De estos cuadros resultan los siguientes indicadores:

a) Coeficiente de población atendida,

1) $\frac{\text{Matrícula Total}}{\text{Población Total}}$ +

1961	$\frac{380.232}{2.526.893}$	= 15,05 %
1962	$\frac{396.368}{2.627.067}$	= 15,09 %
1963	$\frac{403.684}{2.720.696}$	= 14,84 %
1964	$\frac{433.346}{2.824.217}$	= 15,34 %

2) $\frac{\text{Matrícula de cada nivel}}{\text{Población en edad escolar}}$

+ Se obtuvo de "El Salvador en Gráficas 1964".

	Primaria	Media	Superior
1961	$\frac{341.155}{531.000} = 64,25 \%$	$\frac{36.366}{245.400} = 14,82 \%$	$\frac{2.711}{207.400} = 1,31 \%$
1962	$\frac{353.622}{552.400} = 64,02 \%$	$\frac{39.666}{255.800} = 15,51 \%$	$\frac{3.080}{210.900} = 1,46 \%$
1963	$\frac{358.412}{574.200} = 62,42 \%$	$\frac{41.793}{267.200} = 15,64 \%$	$\frac{3.479}{215.900} = 1,61 \%$
1964	$\frac{378.658}{595.799} = 63,57 \%$	$\frac{50.993}{279.200} = 18,26 \%$	$\frac{3.695}{222.500} = 1,66 \%$

b) Los Coeficientes de incorporación y repetición no son posibles de calcular por la ausencia de datos.

c) El Coeficiente de Promoción se obtiene así:

Alumnos Aprobados en los Niveles Respetivos del Sistema

	Niveles	1961	1962	1963	1964	1965
Primario	Sólo 6º Gdo.	16.249	13.688	18.878	21.486	22.95
	Total	288.039	197.119	237.723	248.507	266.89
Medio	Académico, -- Normal y Co-- mercial.	18.280	22.902	31.839	26.495	
	Técnica	643	707	931	1.075	
	Total	18.923	23.609	32.770	27.570	29.46
Superior	Normal	81	121	141	158	
	Serv. Social	38	46	52	59	
	Universidad	1.949	1.104	2.182	2.369	
	Total	2.068	2.271	2.375	2.586	2.69

Fuente: Anuarios Estadísticos.

Pero el coeficiente se puede obtener sólo por niveles respectivos en su totalidad y la matrícula también en su totalidad, lo cual no proporciona la misma calidad del Coeficiente si fuera calculado a través de la matrí-

cula por grados y niveles. Excepto para la Primaria que si se puede ---
(P. 133).

$$C_p = \frac{\text{Aprobados}}{\text{Matriculados al final (Oct.)}}$$

	Primaria	Medio	Superior
1961	$\frac{228.039}{341.155} = 66,84 \%$	$\frac{18.923}{36.366} = 52,03 \%$	$\frac{2068}{2711} = 76,28 \%$
1962	$\frac{197.119}{353.622} = 55,74 \%$	$\frac{23.609}{39.666} = 59,52 \%$	$\frac{2271}{3080} = 73,73 \%$
1963	$\frac{237.723}{358.412} = 66,33 \%$	$\frac{32.770}{41.793} = 78,41 \%$	$\frac{2375}{3479} = 68,27 \%$
1964	$\frac{248.507}{378.658} = 65,63 \%$	$\frac{27.570}{50.993} = 54,07 \%$	$\frac{2586}{3695} = 70,00 \%$

d) Los Coeficientes de Deserción y Permanencia, igualmente que los anteriores, no se pueden calcular por las razones apuntadas, aunque en el diagnóstico se da una breve información sobre la primaria.

3) Servicios de Asistencia Escolar.

Se describen estos servicios, de los cuales depende en cierta medida la solución de muchos problemas relacionados con la extensión y eficacia del sistema educativo, por ejemplo: Servicios de Asistencia Sanitaria, alimentación (desayunos y almuerzos escolares), vestido, útiles escolares, becas, etc., y se clasifican según el tipo de sostenimiento, e indicando su funcionamiento, sistema de prestación y la cantidad de beneficiarios.

El Diagnóstico no ha informado estos datos, no obstante su importancia como incentivos para la asistencia escolar, de los cuales se tiene conocimiento que colaboran organismos regionales e internacionales, como son: Cáritas, A.I.D., ODECA, ROCAP y otros.

C) Recursos Humanos del Sistema.

Es muy necesaria la elaboración de un estudio en conjunto, pero detallado, sobre el volumen y estructura del personal que atiende los servicios educativos; su composición por funciones, sexos, títulos, especialidades; características de los mecanismos de reclutamiento, formación y perfeccionamiento, prestaciones sociales de que gozan, escalafones, remuneraciones; es decir, la descripción de los aspectos cualitativos y cuantitativos relacionados con la estructura ocupacional y profesional y la utilización del personal.

a) Estructura del Personal.

Estos datos deben abarcar y distinguir al personal docente y administrativo y clasificarlos en rubros como los siguientes:

- i - sexo
- ii - edad
- iii - estado civil
- iv - años de servicio
- v - categoría en el escalafón
- vi - título, especialidad y nivel educativo.

b) Utilización del Personal.

Esta clasificación se refiere a la distribución del personal por niveles y modalidades del sistema educacional, detallando también:

- i - especialmente en la primaria, el grado y número de alumno a cargo del maestro;
- ii - especialmente para la enseñanza media y superior, distinguir el tiempo completo, parcial o por horas clase.

c) Los indicadores principales para relacionar los datos obtenidos son:

- i - porcentaje de personal docente titulado;

- ii - relación entre el personal docente y administrativo;
- iii - relación de personal docente según grupos de edades;
- iv - relación entre personal docente y supervisores;
- v - relación entre supervisores y establecimientos educativos;
- vi - relación alumno-maestro y alumno-personal administrativo;
- vii - relación curso-personal docente (para educación media y superior)
- viii - tasa de incorporación neta de profesores.

d) Regimen Administrativo del Personal.

Es conveniente detallar lo siguiente:

- i - requisitos de ingreso;
- ii - escalafón: clasificación, promoción y estabilidad;
- iii - sistema de control de trabajo y de rendimiento;
- iv - remuneraciones y sistema de pagos;
- v - prestaciones, garantías y derechos del personal;
- vi - recursos para la formación de personal.

La información sobre estos aspectos se observa aceptable en el diagnóstico, pues se informa sobre los maestros de enseñanza primaria y media por sexos, tiempo de servicio, categorías, título, nivel educativo y edades. La distribución por edades es importante para conocer los cambios de la fuerza de trabajo en los diferentes niveles debidos a retiros, muertes y deserciones y calcular las sustituciones e incrementos.

No se da el estado civil, el cual tiene valor para conocer el número de hijos por familia, que tomado con los salarios, se puede deducir un status económico general de los maestros salvadoreños. También se omite la información respecto a la Universidad en estos aspectos.

Sobre el personal administrativo, se informa, en el organigrama visto anteriormente, lo referente a sus funciones, aunque no se especifica -

con ninguno de los rubros citados. Se expresan, sí, los reglamentos a que está sometido, pero tampoco entera sobre el regimen administrativo descrito arriba.

Véase como calcularon los indicadores fundamentales:

1 - Sobre el % de personal docente titulado, se informa la clasificación escalafonal existente y que es la siguiente: En 1963 laboraban 10.805 maestros en educación primaria oficial y parvularia, de los cuales, 3.013 (27.9%) son varones y 7.792 (72.1%) son mujeres. Las clases en que los divide el escalafón magisterial dan las cifras que siguen: ^{1/}

Clase A	5.797	53.7 %
Clase B	1.914	17.7 %
Clase C	796	7.3 %
Provisionales	2.298	21.3 %
	<u>10.805</u>	<u>100.0 %</u>

Aunque no en forma exacta, se establece que es muy probable que la mayoría de los de Clase A sean los titulados, (53.7%), el resto son los maestros sin título (46.3%),

En un estudio más minucioso, efectuado en 1963, resultaron para primaria, 11.401 maestros en servicio en todo el sistema (escuelas urbanas rurales, públicas y privadas) donde se obtuvo la siguiente clasificación

1 - Sexo

mujeres	8.388	73.57 %
hombres	3.013	26.43 %
	<u>11.401</u>	<u>100.00 %</u>

1/ Diagnóstico - Págs. 121, 122 y 151, 161 y 163.

2 - Años de Servicio:

De 0 a menos de 10	6,325	55.48 %
10 " " " 20	3,341	29.30 %
20 " " " 29	1,273	11.17 %
29 y más-	443	3.88 %
desconocidos	19	0.17 %
	<hr/>	
	11.401	100.00 %

3 - Edad:

Menores de 30 años	5,385	47.23 %
De 30 a menos 40 "	3,704	32.49 %
40 " " 50 "	1,414	12.40 %
50 " " 60 "	620	5.44 %
Mayores de 60 "	274	2.40 %
Desconocidos	4	0.04 %
	<hr/>	
	11.401	100.00 %

4 - Nivel Educativo:

6 años de estudio	474	4.16 %
Entre 7 y 9 años	3,052	26.77 %
Con 12 años	6,629	58.14 %
Con 13 y más	1,223	10.73 %
Desconocidos	23	0.20 %
	<hr/>	
	11.401	100.00 %

Para educación media se informa que en 1963 laboraban 1,211 maestros,

El nivel académico y profesional de ellos resultó ser:

1 - Profesores titulados para educación media	169	14,0 %
2 - Graduados universitarios	58	4,8 %
3 - Maestros normalistas de primaria	394	32,5 %
4 - Bachilleres en Ciencias y Letras	317	26,2 %
5 - Otros	144	11,9 %
6 - Sin título	129	10,6 %
	<hr/>	
	1.211	100 0 %

Se informa también sobre el nivel educativo de ellos, según si enseñan en centros oficiales o privados, según la edad, aunque no se dan por sexos.

En la página 115 se observa un cuadro resumen del número de profesores para 1963:

Profesores Oficial y Privada:

Primaria	11.401
Educación Media	1.695
Educación Superior (no universitaria)	75
Universidad Nacional	<u>508</u> ^{1/}
	13.679

- ii - La relación entre personal docente y administrativo no es posible obtenerla, por la ausencia de datos sobre el personal administrativo.
- iii - La relación entre personal docente y supervisores. En la página 143 existe información sobre la supervisión en la primaria, la cual es efectuada por 64 inspectores. La relación entre 64 supervisores y 11.401 maestros, resulta ser de 1 por cada 178. No hay cifras específicas de educación media.
- iv - El número de establecimientos educativos aparece en Pág. 115 para el período 1957-62 y para 1963 aparece que existen 2.996 centros educativos distribuidos así:

1/ Ver detalles más exactos en la Memoria de Actividades Universitaria, 1965-1966.

Establecimientos	Oficial	Particular	Total
Escuelas Primarias	2.521	114	2.635
Escuelas Educación Media	119	164	283
Escuelas Normales (Primaria)	12	53	65
Escuelas Educación Técnica	4	5	9
Educación Superior (no universitaria)	3	-	3
Universidad Nacional	1	-	1
Totales	2.660	336	2.996

La relación supervisor-establecimiento estaría dada por $\frac{64}{2.635}$, o sea 1 por cada 41 centros. Se aclara, sin embargo, que escuela no coincide con edificio escolar, pues a veces en un mismo edificio funcionan dos y más escuelas.

v - El personal docente de la primaria se utiliza en la siguiente forma:

	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Total</u>
Profesores Auxiliares	1.726	5.657	7.383
Subdirectores	147	289	436
Directores	992	1.624	2.616
Totales	2.865	7.570	10.435

Según aclara el diagnóstico, el total de 10.435 no coincide con las anteriores cifras de 10.805, porque algunos directores desempeñan a la vez -- funciones de profesor auxiliar. Establece también que si los 436 subdirectores tuvieron grados a su cargo, el promedio de alumnos por profesor es, para 1963, de 38.4, equivalente a la relación alumno-maestro.

vi - Las relaciones alumno-personal administrativo, curso-maestro, y la tasa de incorporación neta no se puede obtener por la caren-

cia informativa.

D) Recursos Materiales.

Esta investigación debe permitir establecer un inventario de la capacidad instalada en materia de edificios y aulas escolares, con el objeto de establecer indicadores de la situación promedio, tales como:

- a) % de locales construídos especialmente para establecimientos docentes.
- b) Clasificación de los locales de acuerdo con su estado de conservación.
- c) Relación entre locales de propiedad del Estado y alquilados.
- d) Densidad escolar por aulas; número de alumnos por aulas y espacio-alumno.

La información proporcionada, al respecto, por el diagnóstico es muy escasa y se ha limitado al número de planteles, como vimos en nuestra página anterior, clasificados por niveles. En la página 115 del diagnóstico se dan los datos para el período 1957-1963:

Plantales en	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Primaria	2.291	2.334	2.448	2.479	2.571	2.550	2.631
Media	313	346	361	373	379	384	350
Superior	4	4	4	4	4	4	4
Totales	2.608	2.684	2.813	2.856	2.954	2.938	2.991

Al tomar las cifras de los Anuarios Estadísticos de esos años, coinciden hasta 1961; para 1962 y 1963 éstos indican:

Primaria	<u>1962</u> 2.640	<u>1963</u> 2.432
Media	412	433
Superior	<u>4</u>	<u>4</u>

Se observa una gran disparidad, la cual despierta desconfianza por la falta de uniformidad en el sistema de recuentos.

Unicamente para educación media y unicamente para 1962, se informa - en el diagnóstico de 171 edificios, de los cuales 85 son oficiales y 86 - particulares (alquilados). En la página 164 establece: "De los edificios que gozan de sostenimiento oficial, muy pocos son propiedad del Estado y un gran número son alquilados, especialmente los que funcionan en el interior de la República. Sucede, a veces, que durante el día funcionan en un mismo edificio, una escuela primaria y por la noche, una escuela normal o un plan Básico". Las cifras de ese cuadro, por otro lado, no coinciden -- con las que se han dado en la página 115, citadas en nuestra página anterior, pues en ésta aparecen 384, mientras que en ésta, 171 edificios.

Por lo superficial de esta información y que no existe en otra fuentes, de una manera aceptable, no se pueden calcular ninguno de los indicadores referidos.

E) Organización Administrativa.

Este estudio reviste gran importancia para fines de planeamiento. El objeto es conocer con el mayor detalle posible, el sistema de dirección, orientación y control del sistema educativo. Es necesario describir tanto la estructura misma de la administración, como la manera de distribución y cumplimiento de las acciones, tales como la adopción de decisiones, programación de actividades, ejecución, asesoramiento técnico, coordinación y supervisión. Todo ello no ha sido efectuado en el diagnóstico y se ha concretado éste, a detallar las funciones que según la ley le corresponde a cada uno de los cargos. Esto no es suficiente, pues importa mucho identificar los mecanismos y procesos, mediante los cuales se realizan esas - diferentes funciones, con respecto al conjunto de la educación y sus diferentes aspectos.

Conviene que la descripción se inicie con la presentación de un organigrama completo y analítico. Los datos deben referirse a los siguientes aspectos principales:

- i - Estructura Administrativa: niveles, órganos, líneas de autoridad y mecanismos de coordinación y control.
- ii - Funciones y responsabilidad de los diferentes organismos.
- iii - Concentración de funciones y grados de autonomía.
- iv - Sistema presupuestario, mecánica de formulación ejecución y control de presupuesto.

Lo proporcionado en este aspecto por el diagnóstico es muy superficial. Se limita a explicar el organigrama elaborado en una forma simple. Sobre el sistema presupuestario se ha concretado a hacer comparaciones entre el presupuesto de educación y el presupuesto general de la Nación y el P.T.B, sin efectuar un detalle sobre el destino de los fondos, lo que se hubiera facilitado, ahora que se trabaja bajo la técnica del Presupuesto por Programa.

F) Sistema Financiero.

Una visión general del sistema financiero se obtiene del estudio de los presupuestos y su distribución en las diferentes dependencias del ministerio. La descripción debe basarse en los resultados de los presupuestos liquidados de ingreso y gastos para cada una de ellas.

Interesa destacar la importancia de las fuentes de financiamiento y sus tendencias, así como la distribución de los recursos financieros según niveles y ramas de la enseñanza de acuerdo con el carácter económico del gasto; es decir, remuneraciones, gastos generales e inversiones. El Balance puede reflejar diferencias entre el presupuesto y lo gastado, una falta de coordinación en el manejo de fondos y en general, una serie de deficiencias que resultan por la falta de un estudio sistemático del des

tino de los gastos.

Un indicador fundamental del esfuerzo conjunto del país en materia financiera, lo constituye la relación entre los gastos totales de educación y el Producto Territorial Bruto.

El diagnóstico se ha limitado únicamente, como ya se dijo, a establecer la relación porcentual entre el Presupuesto de Educación y el Presupuesto General de la Nación y el P.T.B., que aparece en nuestra página 22 y que así representada no demuestra en forma exacta la verdadera estimación, pues las cifras presupuestarias debieron ser tomadas de las Liquidaciones informadas por el Ministerio de Hacienda y no los aparecidos al principio de año en los diarios oficiales, los cuales sufren gran variación. Para esa operación, también se debió establecer el PTB a precios corrientes. Las cifras exactas se presentan a continuación: (En miles de colones).

	Presupuesto de Educación Liquidado.	Presupuesto Nacional Liquidado.	P.T.B. A precios Corrientes.
1958	₡ 27.191	169.893	1.389.120
1959	28.307	165.282	1.350.335
1960	30.564	161.211	1.418.325
1961	37.279	173.433	1.446.434
1962	38.658	173.824	1.616.049
1963	40.393	176.979	1.707.595
1964	42.977	192.332	1.882.715

Fuente: Memorias Ministerio de Hacienda y Revista Mensual del Banco Central.

La relación porcentual resultante es la siguiente:

	Presupuesto de Educación	% del Presupuesto Nacional	% del P. T. B.
1958	₡ 27.191	16,00	1,96
1959	28.307	17,13	2,10
1960	30.564	18,96	2,15
1961	37.279	21,49	2,58
1962	38.658	22,24	2,39
1963	40.393	22,82	2,37
1964	42,977	22,35	2,28

No menos importante es la distribución económica de los egresos en Gastos Corrientes y de Capital, la distribución de los recursos por niveles, por instituciones y es necesario además, analizar los criterios adoptados para asignar esos recursos y el método seguido, así como presentar proyecciones hasta un año determinado, según las metas del plan.

Ninguna de estas mediciones tiene mayor dificultad para presentarse ya que esa información se tiene disponible en el país, sin embargo se omitió en el Diagnóstico.

G) C o s t o s.

La importancia en la formulación de planes indica la conveniencia de sintetizar en el diagnóstico los principales aspectos de costos con que opera el sistema. Cabe destacar que los costos unitarios están estrechamente relacionados con los indicadores que caracterizan la prestación de los servicios educativos, tales como ya vimos, la relación alumno-maestro matrícula-egresado, espacio-alumno, etc.

A falta de un sistema de contabilidad de costos que permita obtener unidades más significativas, podrían utilizarse los siguientes indicadores

- 1 - Costo anual por alumno, obtenido por la división del presupuesto de funcionamiento de cada nivel y rama (tomando los gastos que -

pueden ser imputados directamente al servicio) sobre el número de alumnos.

11 - Costo por Egresado, obtenido por el cociente de dividir ese presupuesto de funcionamiento, sobre el número de egresados de cada nivel y rama.

111 - Costo por Graduado, el mismo presupuesto sobre el número de graduados de cada nivel y rama.

No debe omitirse la relación de los tres tipos de costos según los distintos niveles y servicios educativos. Indudablemente que para todo esto, se debe contar con cifras históricas de número de alumnos y cifras presupuestarias asignadas por grados y cursos para poder computar. En el diagnóstico, excepto para la educación primaria, no se informa sobre el costo en el resto de niveles y modalidades y mucho menos su correlación.

2 - LA DETERMINACION DE LAS TENDENCIAS DE LA SITUACION DESCRITA.

Para los fines del planeamiento es de poca utilidad disponer de una simple radiografía estática de la situación, que no vaya acompañada del análisis de las tendencias de la evolución de esa situación. Este análisis y el relativo a las necesidades de educación constituyen en definitiva los elementos básicos para determinar la índole e intensidad del esfuerzo por realizar en el futuro.

La determinación de las tendencias implica dos fases:

- a) Un examen retrospectivo del proceso educativo; y
- b) El pronóstico, o sea la proyección a un año determinado que permita evidenciar la situación que cabe esperar si no se actúa deliberadamente para variar el ritmo, estructura y dirección de dicho proceso.

El examen retrospectivo se vuelve indispensable, primero, porque es la única manera de poder establecer tendencias de esa situación; y segun

do, porque el estudio cuidadoso de las políticas y del crecimiento educativo en el pasado reciente, constituye el mejor camino para comprender y explicar la situación actual, así como para relacionar esa evolución, con la situación económica y social del país y determinar en qué aspectos y sentidos las deficiencias en la educación hayan sido obstáculo para alcanzar un determinado grado de desarrollo.

El pronóstico es el que le confiere un carácter programático al análisis de la realidad educativa y es natural que éste ha de hacerse en los mismos términos y a base de los mismos indicadores utilizados para la descripción de la situación actual.

Suele establecerse una distinción que es algo más que semántica entre Proyecciones, Previsiones y Metas: ^{1/}

La Proyección consistirá en una previsión efectuada a base de extrapolar el pasado, mediante el uso de tasas promedio de evaluación de los diversos componentes de la educación.

La Previsión consistirá en una proyección basada en el análisis de la evolución registrada en la educación y en que se tendrán en cuenta cambios que ya se evidencian y que están llamados a cambiar considerablemente las tendencias del pasado. Piénsese, por ejemplo, en una fuente de financiamiento que ha llegado al límite de sus posibilidades y de la cual no es dable esperar mayor aporte en el futuro.

La Meta es una decisión, vale decir, de una proyección y una previsión a las que incorpora la voluntad política. Esa meta puede coincidir, o no, con lo proyectado o previsto de acuerdo con el examen de tendencias y el análisis de los factores cambiantes.

El Diagnóstico de Educación no tomó en cuenta esta etapa, salvo para

^{1/} Simón Romero Lozano - Opus cit. Pág. 22.

dos minúsculos cuadros (en Págs. 146 y 147) que proyecta hasta 1970 conteniendo la población escolar de 7-14 años y su incremento; el número de maestros necesarios y el número de aulas para dar cabida a ese incremento en el período, todo está sólo para primaria. No se informó sobre ningún otro elemento, lo cual se explica por la deficiencia que hubo en la investigación estadística para el período precedente, y que no permitió por eso realizar extrapolaciones. ^{1/}

En nuestra página 72 se han extrapolado para 1969 las cifras de la población atendida por niveles y la población en edad escolar. Respecto a ésta última, Estadística y Censos en su publicación "El Salvador en Gráficas 1964" presente el estudio "Proyecciones de la Población Escolar y Estimación de las Necesidades de Profesores y Salas de Clase, 1961-1981". Los resultados -establece- son altamente reveladores de las serias dificultades que el Gobierno tendrá que vencer para proporcionar asistencia a esa población escolar, en los años objeto de estudio". ^{2/}

Dichas proyecciones se han efectuado tomando en consideración tres hipótesis, según las perspectivas de crecimiento. Se observa que la proyección II es la de más alto crecimiento, en lo que a población atendida se refiere, pues supone una acción de mejoramiento en el sistema, acción que se supone debe efectuarse a través del plan.

La información de la obra citada, constituye la que necesariamente hubiera utilizado Educación para efectuar sus extrapolaciones, y se remite al lector a dicho estudio, ya que por la índole de este trabajo no puede extenderse esa información y el objeto del mismo es el estudio del diagnóstico ya elaborado y se concreta a citar aquellas deficiencias que posee, -

^{1/} El Estudio citado del CSUCA, Establece las proyecciones, según las tendencias actuales de todo el sistema. Ver parte II.

^{2/} El Salvador en Gráficas 1964. Pág. VII.

cómo debieron destacarse y qué fuentes pudieron haber utilizado; pero tampoco se procede a reelaborarlo, igualmente como se verá en el plan, ya que eso correspondería a un equipo de trabajo, tal como se ha establecido.

3 - LA EVALUACION DEL DIAGNOSTICO.

Es obvio que esta fase se facilita cuando la descripción de la situación y sus tendencias se efectúa a través de cuadros comprensivos de coeficientes y de tasas convenientemente correlacionados, pues en la evaluación se aborda el aspecto más importante y a la vez, el más complejo del diagnóstico.

Las fases antes mencionadas permiten conocer la situación educativa en su configuración actual, el proceso histórico que la ha producido y sus tendencias de evolución. Es aquí donde surgen las mayores dificultades de orden conceptual y metodológico y en donde se ponen a prueba las técnicas, el rigor de objetividad y el buen juicio de los encargados de elaborar el diagnóstico. En efecto, toda evaluación supone que se cuenta con un modelo normativo que permita establecer razonablemente en qué aspectos y grados la situación es insatisfactoria, y porqué y en qué dirección debiera ser cambiada.

En realidad, todos los sectores de la planificación afrontan este problema, pero en educación, que varían tanto las opiniones y abundan los juicios subjetivos, el problema se torna muy complejo, pero es necesario hacer el máximo esfuerzo posible para establecer este patrón objetivo de evaluación, sino se quiere caer en la formulación de políticas utópicas y de planes que indican simples aspiraciones que jamás se cumplen; hay que descartar el establecimiento de un patrón ideal. Es evidente que los índices de desarrollo educativo y los de desarrollo económico y social -

pero en ningún caso un patrón para evaluar el esfuerzo que nuestro país - debe realizar en el campo educacional, por las condiciones particulares - en que cada uno se desenvuelve.

Se llega así al problema concreto de, en base de qué elemento se evaluará la situación educativa. En primer lugar, no existe una manera de medir la educación a partir de un sólo indicador o criterio; la multiplicidad de sus fines y funciones exige una combinación de criterios culturales, sociales y económicos y de exigencias circunstanciales. En segundo lugar, la educación tiene, por una parte, una función permanente relacionada con la formación del individuo y la satisfacción del derecho del mismo a esa formación; y por otra, objetivos y tareas concretas que cumplir ante la sociedad. La primera función se evalúa partiendo de criterios de justicia social; la segunda, en base a requerimientos concretos identificables, sino exactamente, en forma aproximada.

Propiamente hablando, el diagnóstico comprende una evaluación de doble especie: 1/

- a) La evaluación de la eficiencia intrínseca del sistema educativo.
- b) La evaluación de la funcionalidad de éste con relación a los requerimientos de la sociedad.

La primera se evalúa mediante la explicación de las normas pedagógicas, administrativas y financieras y del examen de la índole, composición y calidad de los diversos elementos y recursos puestos al servicio de la educación, y del grado de eficacia que se obtiene con ellos.

La funcionalidad de la educación se evalúa a partir del examen de la forma y grado en que cuantitativa y cualitativamente, el sistema educativo responde a las necesidades del desarrollo del país. En la práctica ---

ello se hace mediante datos y criterios de orden demográfico, económico social.

Los aspectos fundamentales que interesa juzgar se ubican en campos como los siguientes: 1/

- i - La conveniencia e inconveniencia de la extensión y distribución actuales de las oportunidades de educación.
- ii - La correspondencia entre la estructura y los resultados de la educación y las necesidades en cantidad y calidad de recursos humanos.
- iii - La coherencia entre el contenido de la educación y el tipo de actitudes, conocimientos y conductas que se estiman necesarios en una sociedad, con aspiraciones determinadas de desarrollo.

4 - IDENTIFICACION DE FACTORES DETERMINANTES DE LA SITUACION.

Antes de tratar sobre el cumplimiento de estas fases en nuestro diagnóstico, se enfocará la operación del conocimiento de los factores causales de lo que ahora ocurre en la educación.

De poco serviría también, establecer las deficiencias del sistema si no se clasifican las causas determinantes, el mejoramiento que pueda obtenerse dependerá de la intensidad de la acción que se proyecte sobre dichas causas, para suprimirlas o cambiarlas en el sentido deseado. Cabe mencionar aquí, la clasificación en exógenos y endógenos de los factores que inciden en el desarrollo educativo. Las exógenos se refieren a las circunstancias sociales y económicas en que la educación se desarrolla, cuya influencia directa, en algunos casos, es susceptible de medición, no así los otros, que es muy difusa.

Entre los factores de influencia directa se hallan algunos signific

tivos como la situación social, cultural y económica de la familia del estudiante, las características demográficas, climáticas y geográficas, los grupos organizados de presión, la actitud de la gente frente a los problemas educativos, la valoración docente de parte del público y el prestigio atribuido a algunos tipos de educación.

Entre los factores endógenos podrían identificarse los elementos que constituyen la estructura y que determinan el funcionamiento de la educación, pero para fines operativos se deben tomar sólo los principales o -- sean aquellos que son del resorte de la política y de la administración - educacional. Se aclara esto, porque es frecuente que en las evaluaciones de educación, las deficiencias se atribuyen a las circunstancias sociales o a la escasez de recursos, pero se olvida que en muchos aspectos tales - deficiencias pueden superarse con una mejor organización y un funciona--- miento más eficaz de la administración; es decir, se distrae la atención hacia factores extrínsecos, con descuido de los intrínsecos, que son susceptibles de transformarse mediante el planeamiento.

Finalmente, la mejor manera de identificar los factores determinan-- tes de la situación actual, la constituye un análisis obtenido del pasado reciente, ya que éste permitirá señalar las fuerzas que intervienen para que el proceso educativo marche como tal, ya sea en sus manifestaciones - positivas, como negativas. Esta reconstrucción del pasado también permite ahondar en la raíz de muchas deficiencias que en algunos casos no revela la simple descripción y de más está decir que para la formulación de las políticas y planes futuros este conocimiento es funcional.

Ya se vio que la evaluación se facilita cuando la precede una buena descripción del actual estado de cosas; no obstante las deficiencias al - respecto de nuestro diagnóstico, se llegaron a establecer las siguientes observaciones sobre la educación salvadoreña. Lo cual prueba que los ora-

ves`problemas son tan palpables que no se necesitó de un profundo estudio para identificarlos:

En la parte primera que corresponde a las bases legales de la Educación, se recomienda que se deben cumplir las exigencias siguientes:

- 1 - Emitir una Ley General de Educación que concrete y desarrolle los principios generales enmarcados por la Constitución Política.
- 2 - Emitir una nueva ley sobre el funcionamiento administrativo del sistema.
- 3 - Elaboración de nuevos reglamentos o de un Reglamento General de Educación aplicable a todos los niveles y modalidades.
- 4 - Estudiar la actual organización administrativa y se reestructure para producir mayores rendimientos.
- 5 - Establecer los procedimientos del caso para la aplicación de los principios y juzgamiento de las infracciones.

Con ello el diagnóstico refleja que no existe una ley que regule la función educativa. Aparte de inadecuados, los reglamentos actuales no son flexibles ni determinantes, aún en sus principios básicos, de donde parte esa organización incoherente que soporta el sistema. Naturalmente que no es solamente necesario la promulgación de esa nueva ley, ajustada a los verdaderos objetivos educacionales, sino que interesa más su cumplimiento y aplicación, pues de poco valdrá una nueva emisión, si sólo va a quedar en el papel, como sucede con algunos principios constitucionales.

En la parte IV del diagnóstico aparece la "Evaluación de lo Descrito" en la cual detalla cuantitativamente el déficit educacional existente respecto a población atendida, maestros y aulas; también la deficiencia del sistema, a través de una breve información sobre promoción, deserción y repetición y algunas causas; luego, detalla lo relativo a personal docente y supervisión; con todo lo cual, expuesto superficialmente, manifiesta

los resultados nada halagadores del análisis de la educación actual.

La parte más importante que presenta el diagnóstico es, quizás, la que dedica a "Algunas observaciones sobre el Sistema Educativo" y "Algunos Factores que Obstruyen un Mejor Rendimiento de la Educación".^{1/} Por considerarlo fundamental, se citarán tal como ahí aparecen:

Observaciones.

- a) La ampliación de los servicios de educación primaria, procurando universalizarla en los medios urbano y rural.
- b) Tecnificar y ampliar los servicios de educación vocacional y técnica; y
- c) Promover la formación de maestros de educación primaria, y media de acuerdo con la demanda del servicio".

En estas observaciones se aparenta dar salida al problema educacional enfocando de una manera simplista que lo que se tiene que hacer para cumplir con las exigencias del desarrollo, son reajustes superficiales y medidas dispersas, sin declarar que realmente lo necesario es una reforma de nuestra estructura económica, social y política que conlleve una reforma educativa, que contemple una nueva orientación en los estudios, mejores planes y programas, mayor coherencia entre los distintos niveles, etc. que destruya las viejas paredes donde se levanta esa arcaica estructura, que sólo beneficia a quienes quieren mantener por siempre, un sistema de cuyo funcionamiento sólo son ellos los aprovechados.

Entre los factores que a su juicio, son los obstruyentes cita los siguientes:

- a) La calidad del personal responsable.
- b) La alimentación del escolar.
- c) La deficiencia o nula supervisión escolar.
- d) Las relaciones interorganismos.

- e) La naturaleza de la actividad (más administrativa que docente)
- f) La duración del período lectivo.
- g) El sectarismo político.
- h) La cooperación privada.
- i) El ajuste de los estudios a las necesidades del ambiente (del --- país).
- j) La situación económica (de las familias).
- k) El déficit educativo.
- l) El academismo en las escuelas (enseñanza alejada de las actividades que son necesarias al país).
- m) La necesidad que el niño ayude a sostener el hogar.
- n) Las escuelas en desajuste con las necesidades.

Por su parte, el Plan de la Nación antes de proceder a la formula---
ción del programa de educación, detalle los problemas que considera más -
relevantes y ellos son:

- a) El ausentismo escolar.
- b) La deserción escolar.
- c) Rendimiento escolar (referido a la docencia).
- d) La calidad del trabajo docente.
- e) Los planes y programas.
- f) La supervisión.
- g) La administración.
- h) La falta de cupo y mantenimiento de locales.
- i) El equipo y material didáctico.
- j) Salarios (reforma necesaria de la ley de escalafonamiento).
- k) La organización de las ramas de educación media.
- l) La demanda de maestros.

Crítica.

En la forma presentada por el Diagnóstico y el Plan, no se observa -

esa clasificación entre factores endógenos y exógenos, cuya importancia reside en que según sea su ubicación, así tendrá que ser la manera de plantear la solución y ejecutar la acción, pues existirán problemas propiamente de origen interno del sistema educativo, pero así habrán otros, los cuales son los más serios, que provienen de la actual estructura política económica del país, cuyo lastre pesa sobre la educación. Según esto, los factores deberían haberse expuesto, ateniéndose a los detallados, como endógenos:

- a) La calidad del personal responsable.
- b) La deficiente o nula supervisión escolar.
- c) Las relaciones interorganismos.
- d) La naturaleza de la actividad (más administrativa que docente).
- e) La duración del período lectivo.
- f) La cooperación privada.
- g) El ajuste de los estudios a las necesidades del país.
- h) El academismo en la escuela (enseñanza alejada de las actividades que son necesarias al país).

Los factores exógenos serían, según también ese detalle:

- a) La alimentación escolar.
- b) El sectarismo político.
- c) La situación económica de las familias.
- d) La necesidad que el niño ayude a sostener el hogar (que está muy relacionado con c).

Por otro lado, se observa una confusión entre causas y efectos de la situación actual educativa, pues el déficit educativo, el ausentismo, la deserción y el rendimiento escolar, son los efectos de ese mal funcionamiento educacional y no factores causales como se han señalado.

Se considera que el factor exógeno más poderoso es el que constituye

la vigente estructura económica, social y política y de ella provienen - las causas que aparentemente parecen explicar la actual deficiencia. Esto ha sido bien expuesto en el programa de un partido político, en el cual se establece que "En el mundo actual, altamente tecnificado, el salvadoreño común debe desenvolverse sin saber leer siquiera y en el mejor de los casos, sabiendo leer, pero sin la preparación técnica o científica que lo capacite para una alta productividad. Este hecho por sí solo demuestra el rotundo fracaso de las clases dirigentes y demuestra al país la necesidad de cambiar la estructura económica, social y política y de retirar el poder de esas manos incompetentes y cargadas de privilegios, que no sólo no han podido darle a los salvadoreños una educación buena y uniforme, sino que en determinados casos, han hecho todo lo necesario para impedir la solución del problema educacional". ^{1/}

Una primera crítica de la evaluación diagnóstica efectuada es la de que no afronta en forma decidida que el desequilibrio y la deficiencia - de nuestro sistema educativo, sea producto de la estructura ----- -- económica, social y política y que los gobernantes, representantes de un núcleo privilegiado, nunca se han preocupado por la reforma de esa estructura que origine un avance educacional. "Tenemos limitada la educación al servicio del sistema de sectores privilegiados y es ella un factor que ayuda a conservar ese sistema. Ningún partido ni gobierno ha acudido al pueblo para unirlo, organizarlo y trabajar con él, por el objetivo de resolver a corto plazo el problema de la educación de manera integral. La razón de ello consiste en que la política de mantener la educación restringida está acorde con la de mantener en el poder a las clases privilegiadas y minoritarias!" ^{2/}

^{1/} Programa de Gobierno del Partido Acción Renovadora (PAR), 1967-1972. - Pág. 19.

^{2/} PAR, Opus cit. Pág. 19-20.

Si la intención era la de realizar un verdadero diagnóstico, no se hubiera simulado esta razón y se debió hacer encarado al verdadero origen del desequilibrio en la educación, partiendo conforme indica la teoría y práctica de la planificación: que las reformas estructurales no pueden faltar en un verdadero plan que contemple lo social y lo económico, y por lo tanto que incida en una reforma del sistema educativo, especialmente en la etapa de adaptación de éste a nuevas situaciones económicas, políticas y sociales; todo ello responde a que toda institución es inerte y tiende a estabilizarse, por lo que se exige una reforma permanente.

Pero no sólo es necesario establecer que nuestros problemas culminan en la razón de una estructura desorganizada, hay que especificar cuál es la importancia de los cambios estructurales, en relación con los fines perseguidos por el plan de educación.

Obsérvese como actúa una estructura inadecuada en los fenómenos escolares:

1) La vinculación de la estructura escolar con la matrícula total del sistema aparece en el hecho de que ella puede estorbar o desalentar la prosecución de estudios más allá de la primaria. Nuestra estructura se ha concentrado en las condiciones de vida urbana; así, obra como freno para la ampliación de la matrícula total más allá del simple crecimiento vegetativo. Véase nada más el porcentaje de escuelas completas que posee el país en la zona rural, lo cual dificulta a su población terminar aún la educación primaria.

2) El rendimiento del sistema se ha medido, en parte, por el índice de promoción en cada nivel. Contra este rendimiento obran los repetidores y desertores. Una estructura educativa puede contribuir a la disminución de los repetidores en el nivel primario, por ejemplo, y tal como lo ha establecido el plan, si el paso de un grado a otro es en forma automática;

naturalmente, dentro de ciertas condiciones de la calidad docente. Y con lo cual se cumpliría el mandato constitucional de que todos tienen el derecho a la educación primaria como mínimo. El diagnóstico, no obstante conocer las autoridades las causas de ese bajo rendimiento, no dice nada acerca de ellos.

3) Las relaciones de la estructura con la capacitación para el trabajo, se manifiesta de varias maneras, sobre todo en los niveles medio y superior y la manifestación negativa más clara la presenta el número de desertores de un nivel sin haberla incluido. En este caso, el término desertor adquiere una connotación más grave que el simple abandono de la carrera antes de graduarse; significa no haber culminado una formación de la que se ha recibido suficiente influjo para desarrollar una conciencia de superioridad, con respecto a los que no la comenzaron. ^{1/}

La reforma de la estructura educacional como parte de una reforma política, social y económica, es un medio que por su sola aplicación posibilita la solución de muchos problemas escolares y soluciona aquellos que son ocasionados por una estructura anticuada e inadaptada. ^{2/} Los cambios de estructura son visibles no sólo al docente, sino a las familias, empresas, sindicatos, partidos políticos y sus consecuencias interesan a todos por el beneficio que atraería.

En el diagnóstico se debe hacer ver que un cambio estructural influirá en la capacitación y perfeccionamiento del maestro, en la revisión de planes y programas de estudio y en la elaboración de textos escolares modernos y medios didácticos eficientes, y no como ahí se ha establecido -

^{1/} Se recomienda la obra del Dr. Dino Carelli "Análisis y Reforma de la Estructura Escolar" (ILPES), posiblemente el trabajo más completo que existe sobre la materia.

^{2/} Carelli. Opus cit. Pág. 10.

que estos cambios citados pueden influir en los de estructura.

Otros aspectos no mencionados son los referentes a:

La existencia de un sistema de enseñanza anacrónico, que hace del alumno un receptor de conocimientos, cuya única función es retenerlos para un examen. Es urgente un sistema dinámico que despierte al estudiante esa iniciativa por la búsqueda de una explicación científica de un fenómeno en estudio, a la vez que le permita adquirir esa formación y esa capacidad de razonamiento para resolver aún los mismos problemas de la vida.

La ausencia de dirigentes en los puestos estratégicos del Ministerio, verdaderamente capacitados para que cumplan con las difíciles tareas del desarrollo de la educación.

La causa de la desvinculación entre los niveles y mucho más entre las modalidades del sistema, problema que se acentúa entre la enseñanza secundaria y universitaria, ahora que ésta ha elevado sus capacidades.

La causa del divorcio que existe entre la Universidad de El Salvador y el Ministerio de Educación. El avance universitario de los últimos años -aletargado por autoridades que esperaron, talvez, que ese cambio se originara en el Ministerio de Educación para todo el sistema- hará reflexionar (y es necesario que lo logre) a las autoridades de Educación, en cuanto a que, no es posible seguir retardando ese desarrollo en los otros niveles, para que el desequilibrio que ahora existe no siga agrandándose aún más.

La falta de orientación educacional y más aún, de la profesional, lo cual origina desequilibrios que se observan en el alumno que escoge una determinada carrera, obligado por la estructura del sistema, o por el prestigio que ésta goza socialmente, o por los rendimientos lucrativos que se obtienen a través de ella: todo lo cual no pocas veces da origen a

fracasos escolares.

La ausencia de una verdadera supervisión que cumpla una función --- real, que es el reconocimiento permanente y metódico del sistema, para -- comprobar que produce los resultados previstos y que actúa en forma le-- gal y pedagógicamente correcta, y para rectificar (o proponer) las insufi-- ciencias e irregularidades que observe. Cumple con todo esto el actual -- Supervisor? De ninguna manera, piénsese en la labor que desempeña, por -- ejemplo, cuando inspecciona las labores de un colegio privado, de donde él mismo es profesor hora-clase.

La existencia de un carácter burocrático en las actividades adminis-- trativas de la educación.

No cita absolutamente nada sobre la actividad desarrollada en la -- educación física, la cual actúa como un complemento fundamental a la for-- mación intelectual del alumno.

Tal como se estudiará en la programación también, se ha efectuado -- un trabajo de reconocimiento a nivel global, sin entrar a otros de carác-- ter regional o sectorial, que llevan por objeto identificar desequili--- brios, problemas y necesidades concretas de localización, distribución y -- condiciones de funcionamiento de los servicios educativos. Este conoci--- miento pormenorizado permite ubicar las necesidades educativas evidencia-- das de modo general en el diagnóstico global y facilitar la programación de las acciones específicas para su satisfacción.

B) LA PROGRAMACION Y LA DECISION.

La programación representa la etapa central del proceso de planea--- miento. Su objetivo es concebir las metas, los plazos, los instrumentos, la índole y secuencia de las acciones indispensables para satisfacer las necesidades evidenciadas en el diagnóstico.

Si el diagnóstico se ha elaborado cuidadosamente, corresponde ahora

emprender la compleja labor de trazar un plan de duración y contenido preciso para actuar sistemáticamente sobre la situación evaluada y hacerla evolucionar según lo pleneado.

Esta etapa constituye un ejercicio complejo de raciocinio, proyección y cálculo en que, mediante aproximadamente sucesivas y combinación de alternativas, se llega a configurar un modelo de desarrollo educativo, que es posible obtener dentro de las limitaciones que imponen, la situación de que se parte, las circunstancias políticas y socio-económicas existentes y los recursos disponibles.^{1/}

En el proceso de programación se diferencian dos fases: una, en que los planificadores, a la vista de las conclusiones diagnósticas, elaboran las alternativas del plan; y otra en la que se someten esas alternativas al análisis y escogencia por parte de los responsables de las decisiones en materia de educación y se procede a estructurar en detalle el plan que implemente la alternativa elegida. Esta segunda fase es indispensable si se quiere partir de una base firme a la labor de la formulación del plan. Es aquí donde se entabla lo que debe ser una discusión fructífera, entre planificadores y ejecutivos, entre técnicos y políticos, donde se deben evitar fricciones entre los técnicos que preparan un plan que juzgan definitivo y ejecutivos que no lo toman en cuenta y lo cambian y reestructuran por su cuenta.

Los niveles del diagnóstico y la programación deben corresponder a:

a) El diagnóstico y la programación globales o de conjunto del desarrollo educativo.

b) El diagnóstico y la programación sectoriales en los diversos componentes de la estructura educativa: parvularia, primaria, media, supe---

^{1/} Romero Lozano, Simón. Opus cit. Págs. 25 y 26.

rior, de adultos, etc.

c) El diagnóstico y la programación regionales.

Ya se dijo que lo elaborado en El Salvador se refiere a aspectos globales, sin referirse a los otros niveles; desgraciadamente sobrepasa los límites de este trabajo establecer un detalle de los demás. Se procederá, pues, a analizar el primer intento de planeamiento educativo efectuado en El Salvador, que forma parte del Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969.

Tal como se ha hecho ver, la economía salvadoreña ha evolucionado en los últimos 15 años a un ritmo muy irregular, pues las tasas de crecimiento del PNB y de la renta nacional no han sido suficientes para lograr un desarrollo adecuado. Esos niveles de ingreso, unidos a la gran desigualdad en la distribución de la renta, el atraso en la agricultura, la escasez de los recursos fiscales para atender las crecientes responsabilidades del Estado, así como la vulnerabilidad y limitaciones que sufre la economía salvadoreña en virtud de la estructura de su producción y de su comercio exterior, son causas del bajo nivel de vida, en especial de la población rural.

Es imposible que esta situación no incida negativamente en el nivel educativo de la población. Contrariamente, esta situación explica, en muchos casos, el alto índice de deserción escolar, la dispersión de edades en los diversos grados de enseñanza, las dificultades de acceso a la escuela, la asistencia irregular y tantos otros problemas como los ya expuestos. A su vez, ese mismo bajo nivel contribuye al estancamiento de la promoción económica y social, pues las limitaciones educativas obstaculizan la formación de mano de obra profesional y técnica, entorpecen la investigación tecnológica y la difusión de innovaciones, limitan los patrones de consumo, dificultan la formación del hábito de ahorro, la --

adaptabilidad a cambios económicos y la participación activa de los distintos sectores sociales en las tareas del desarrollo; este conjunto de fenómenos han sido bien llamados los componentes de la "causación circular". ^{1/}

El Plan es consciente de que si se desea lograr un crecimiento económico ^{2/} satisfactorio, es necesario impulsar la educación en todos los niveles, pues una mejor educación es una condición indispensable para la consecución de los objetivos del desarrollo industrial y agrícola, ya que el aprovechamiento de las técnicas modernas y el aumento de la productividad solamente se logran cuando la mano de obra tiene la capacidad para asimilar esas técnicas. Aún la mano de obra no calificada de un país alfabetizado posee un nivel más alto de productividad que la de otro donde es analfabeta, por eso los beneficios económicos obtenidos de la educación primaria universal son incalculables.

El plan comienza detallando los problemas más relevantes de la educación en la actualidad, que ya se estudiaron en nuestra página 95; prosigue detallando los objetivos generales perseguidos y que se resumen así:

- 1- Poner a la disposición facilidades adecuadas para que sea matriculado el 100% de los niños de 7 años en todas las regiones del país.
- 2- Lograr una mejor coordinación entre las modalidades de la educación media, los cuales se encuentran separados actualmente.
- 3- Expandir los servicios educativos conjuntamente con el sector privado, el cual desempeñará un papel importante en el programa educacional.

^{1/} Banco Central del Perú. "Programación y Desarrollo Económico", Tomo III, Pág. 283.

^{2/} Se observa que en el Plan se ha usado insistentemente conceptos como evolución, progreso, crecimiento e industrialización como sinónimos de

- 4- A largo plazo la educación secundaria en el plan básico debe ser la matrícula universal de todos los niños que se encuentran en esos grupos de edad.
- 5- Aumentar el número de graduados en la primaria, así como aumentar el número de candidatos al plan básico.
- 6- La construcción de los edificios necesarios para tender ese fuerte incremento de las matrículas.
- 7- La reestructuración del plan de estudios del plan básico y del bachillerato.
- 8- Preparar al estudiante para que continúe su educación en los niveles superiores.
- 9- Cubrir la necesidad de maestros que demandará el aumento de matrícula.

desarrollo económico. Todos esos conceptos están, sin embargo, limitados a ciertos problemas y son el producto de situaciones diferentes de lo que encierra el concepto de Desarrollo.

Evolución es un concepto de origen o connotación esencialmente biológica que envuelve claramente la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea. La idea de desarrollo no comparte necesariamente ni la noción de naturalidad y espontaneidad con ese concepto, ni la de mutación gradual.

Progreso es un concepto asociado básicamente al adelanto técnico, a la incorporación de nuevas tecnologías a la modernización de las formas de producción y de vida mediante el uso de técnicas, máquinas y procedimientos modernos. Este aspecto es ciertamente parte de la idea de desarrollo, pero es apenas uno de sus muchos aspectos

Crecimiento es un concepto similar al de evolución, por lo menos en lo que se refiere al aspecto de mutación gradual que le es inherente, aunque no al de espontaneidad o naturalidad. El concepto de crecimiento se refiere fundamentalmente a los problemas de insuficiente ritmo de expansión de largo plazo de las economías desarrolladas. Es el concepto opuesto a "estancamiento secular", en el sentido Keynesiano, y está asociado a las teorías de la sustentación del pleno empleo en los países industrializados de Europa y Norteamérica. La teoría dinámica actual debe mucho a esta preocupación y los modelos de crecimiento modernos a su vez han constituido aportes fundamentales para el análisis y planificación del desarrollo, aunque con severas limitaciones, que ahora se comienzan a reconocer.

Industrialización es en realidad el pariente más cercano y el antecedente más inmediato del desarrollo económico en esta familia de conceptos. El desarrollo de la industria ha sido en efecto el aspecto más llamativo y dinámico del desarrollo económico en los países desarrollados y durante algún tiempo el desarrollo industrial era considerado sinónimo de desarrollo económico. Aunque cada día es más claro que esto no es estrictamente correcto, no deja de ser cierto que la industrialización en mayor o menor medida está siempre asociada al desarrollo económico, y también lo están algunas de sus secuelas típicas que ha traído consigo en los países muy industrializados; la urbanización, la monetización de las transacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicalización, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles de vida, la mayor igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, etc.

10- Crear escuelas vocacionales no sólo en la capital sino en otros lugares de la República.

11- Hacer énfasis proporcional y balanceado en todos los niveles de la educación. 1/

METAS DEL PLAN. 2/

Los objetivos antes mencionados serán logrados por medio del desarrollo de programas de inversión pública y programas de mejoramiento de administración y planes y programas de educación. Estas metas cuantificables se consideran, a la vez que realistas, optimistas, porque son las más elevadas por lograr.

En el nivel primario se espera que la matrícula de 348.000 en 1964 - hasta 484.000 en 1969, o sea un incremento de un 40%. El incremento de la población de esa edad escolar estará en 67.500, y el proyectado en la matrícula de 136.000, o sea el doble.

En el nivel medio, la matrícula de plan básico aumentará de 30.845 - hasta 55.435 (80%). En bachillerato, aumentará de 4.700 hasta 10.330, un 120%. El número de egresados aumentará en un 110% en el plan básico y el de graduados de bachillerato un 70%.

El programa comienza con la Educación Primaria, el cual habla sobre la disminución proyectada del déficit en la matrícula hasta un 10%, así - como el aumento de la tasa de retención hasta un 26%.

Los objetivos principales son los siguientes:

1- Disponer de los recursos necesarios para cumplir con el mandato - constitucional, de que todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir gratuitamente la educación - básica.

1/ Ver páginas 596-598. Tomo II. Plan de la Nación 1965-1969.

2/ Páginas 599-600. Tomo II.

- 2- Concentrar todo el esfuerzo público y privado para elevar la matrícula primaria a 484.000 niños en 1969.
- 3- Deberán reducirse las tasas de deserción que en la actualidad son elevadas. Deberán mejorarse los programas y la enseñanza. Será necesario proveer las escuelas que hagan falta en algunas regiones. Se construirán 4.400 aulas y el número de maestros aumentará de 10.172 en 1964 a 13.472 en 1969.

La proyección que aparece en el cuadro XXIII-2 de la relación de la población de 7-12 años y la matrícula proyectada, adolece de error, en cuanto a que la edad escolar primaria está reconocida en las estadísticas internacionales de 7-14 años; es claro que al tomarla de 7-12, resulta un déficit aparentemente menor. Por otro lado, "Educación en Cifras 1965" informa una matrícula de 378, 658 para mayo/64 y el plan ha partido de 347.884 alumnos, sin dar una razón.

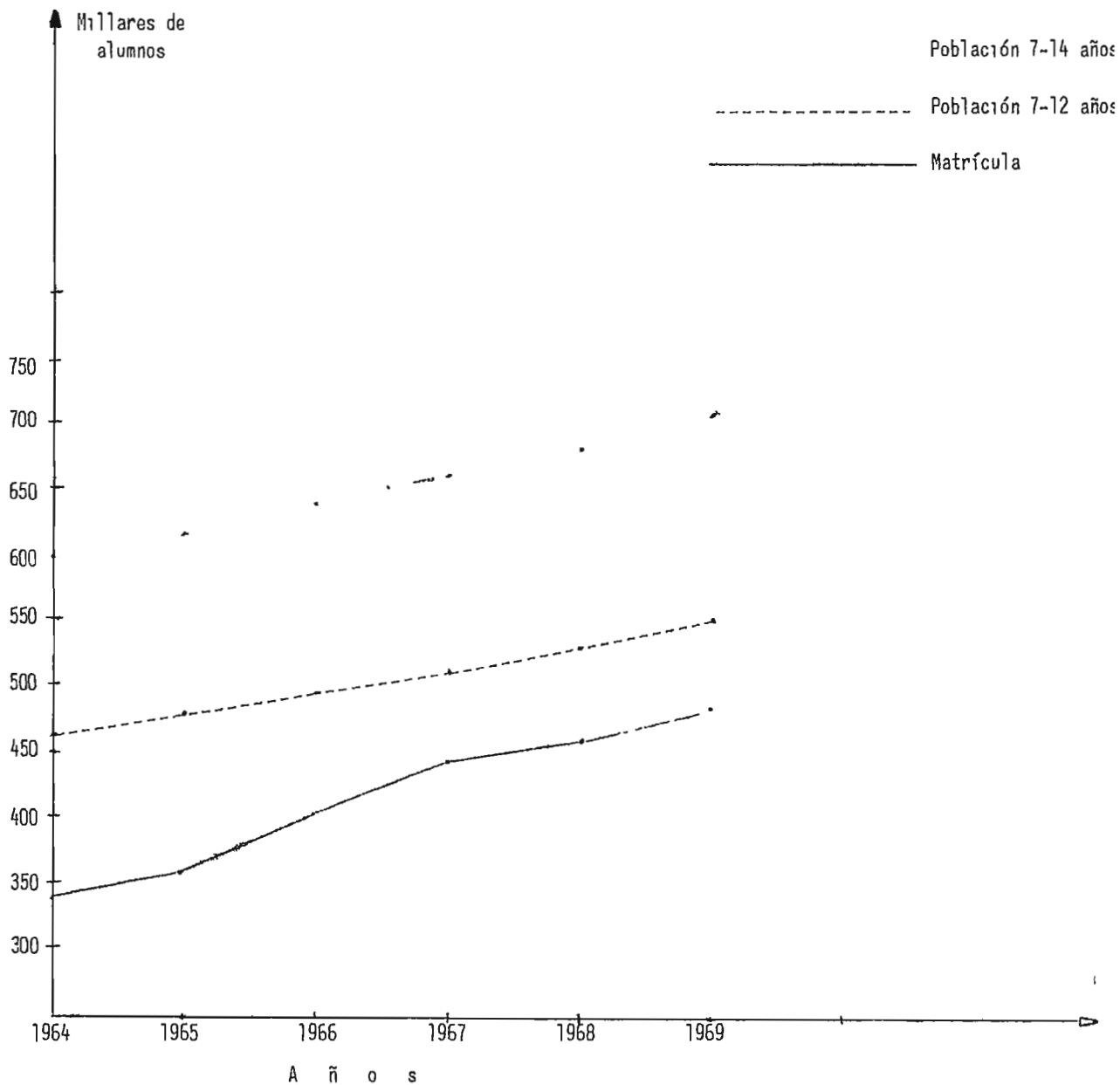
Relación entre la Población y la Matrícula Proyectada

Año	Población 7-14	Población 7-12	Matrícula Proyectada	Déficit Real	Déficit del Plan
1964	595.700	462.800	347.884	247.816	114.916
1965	618.000	479.900	358.960	138.100	120.940
1966	640.500	497.400	403.916	236.584	93.484
1967	663.400	515.400	443.847	219.553	71.553
1968	687.100	534.200	460.446	226.654	73.754
1969	711.400	553.400	484.081	227.319	69.319

En este cuadro se han incluido las dos edades escolares, la aceptada de 7-14 y la tomada por el plan de 7-12, que tampoco coincide con nuestros cálculos de proyecciones que sí están de acuerdo con los de Estadística y Censos, y son los citados en el cuadro, por lo que se puede asegurar que las cifras del plan están subestimadas.



Relación entre la población en edad escolar
primaria y la matrícula proyectada 1964-1969.



El 40% previsto en la matrícula será mayor que el crecimiento de la población, pero no en el doble como establece el plan y el déficit se reducirá a un 32% y no hasta el 10% como se ha programado.

Si sobre estas cifras han sido proyectadas las necesidades de aulas, éstas estarán también subestimadas y lo mismo se puede decir de los maestros necesarios para atender la expansión del servicio.

Un aspecto muy importante es el que no se observa en el plan de completar las escuelas que hasta el presente están truncas, según registros vistos en nuestra página 26.

En cuanto a la construcción de edificios, se debe tomar en cuenta un aspecto notable como es el que con 2.665 centros escolares, El Salvador atiende solamente el 63.56% de su población en edad escolar primaria, --- mientras que Costa Rica con 1.846 centros, atiende el 80.60%, lo que indica una gran deficiencia en el uso de esos edificios a simple vista, aunque por otro lado se entiende que en ese total de 2.655 se incluyen nada menos que 1.762 escuelas incompletas, o sea el 66.37%. ^{1/}

En resumen todo lo descrito, constituirá un serio obstáculo para lograr que se matricule el cien por ciento que el plan espera para 1969.

En el siguiente cuadro sintético se refleja el verdadero aumento que se obtendrá con dicho planeamiento:

	1964	1969
a) Población total	2.824.198	3.300.000
b) Población 7-14 años	595.700	711.400
c) Matrícula Primaria Total	378.658	484.081
d) Coeficiente de matrícula Primaria = $\frac{c}{b}$	63.56%	68.05%
e) Déficit (c-b)	217.042	227.319
f) Coef. de ausentismo Escolar = $\frac{e}{b}$	36.44%	31.95%
g) Coeficiente de retención	20.83%	26.00%
h) Número de maestros	10.172	13.472
i) Relación alumno-maestro = $\frac{c}{h}$	37.2 %	35.9 %

B) Educación Media.

La educación media académica está formada por el plan básico y el chilletterato, otras ramas son: la normal, técnica y vocacional.

En El Salvador son muy evidentes las limitaciones de posibilidades para la formación técnica y profesional de nivel medio, la cual es muy importante para su desarrollo, especialmente por la necesidad que se tiene de técnicos medios para la industria, la agricultura y otras actividades laborales; además, son muchos los estudiantes de secundaria que no llegan a la culminación de sus estudios y quedan con una formación incompleta. Esta situación obedece a que tanto la política educativa como la organización de la enseñanza y la elaboración de planes de estudio, no se basan en un estudio riguroso de las necesidades y condiciones peculiares del país, sino en la adaptación de pautas vigentes de otros países con problemas muy distintos al nuestro.

Aunque no es de fácil solución, el problema consiste en encontrar una estructura educativa que sea apta para el cumplimiento de fines personales y sociales, en el amplio sentido del término, y que, al mismo tiempo evoluciona a un ritmo compatible con las exigencias dinámicas del desarrollo.

Importante es el hecho, tal como lo hace ver el plan, de que no toda la población escolar para el nivel medio constituyen, en las actuales condiciones nacionales, candidatos al estudio de dicho nivel. La matrícula se encuentra limitada por el número de graduados de primaria que solicitan ingreso a la secundaria. Esto es muy criticable, porque si los objetivos del plan son los de ampliar la matrícula, no debe partir de esa limitación, sino, por el contrario, proporcionar incentivos y facilidades para quienes actualmente no pueden proseguir estudios secundarios.

Las metas, tal como ya se vio, son que el Plan Básico aumente su ma-

trícula de 30.845 a 55.435; en bachillerato, de 4.694 a 8.603, ambas de 1964 a 1969. El número de egresados de plan básico aumentará en un 112% y el de bachilleres graduados en 170%. Según informe de "Educación en Cifras 1965", las metas para 1965 se han cumplido.

Se ha previsto en forma adecuada la construcción de 600 aulas para el plan básico y 145 para bachillerato. El número de profesores nuevos para el primero aumentará a 934 y para bachillerato, a 268. Se necesitan, además, 325 profesores para sustitución en plan básico y 131 en bachillerato.

La participación del sector privado en este nivel es muy considerable, lo que exigirá un mejor control de sus actividades docentes.

Lo que no resulta tan congruente en esta proyección, es el número de graduados esperados, ya que sí vimos que las tasas de eficiencia en plan básico y bachillerato son 34% y 59% respectivamente, parece demasiado optimista que se alcance una tasa de eficiencia global del 70%.

C) La Educación Normal.

Esta rama de la Educación Media contó anteriormente con un gran empuje, ya que en sus establecimientos se forma a los maestros que han de atender las aulas y las direcciones en las escuelas salvadoreñas.

Según el Plan, la demanda de maestros calificados ha crecido enormemente y seguirá creciendo, por lo que es de urgencia formarlos para responder a los requerimientos del plan. Para lograr eso será preciso aumentar el cupo de las escuelas normales, pero también hay que pensar que si se proyecta mayor número de escuelas y en consecuencia mayor número de maestros, no hay que pensar tampoco sólo en términos cuantitativos, pues se necesita, además de eso, mejores escuelas y mejores maestros, para obtener mejores alumnos.

El Ministerio de Educación debe solucionar la paradoja que existe en

el país, de que hay un gran número de maestros sin plaza, a la vez que se adolece de una falta de ellos, por lo que se proyecta incrementar la matrícula. El problema persiste toda vez que el egresado de las normales es renuente a trabajar en las zonas rurales y esta renuencia ha resultado por el favoritismo que se observa en el mismo Ministerio al otorgar las plazas urbanas a cierto número de graduados con amistades políticas. Esta solución se tendrá, haciendo obligatorio el servicio social, tal como establece uno de los objetivos del programa de educación normal, pero a la vez será necesario crear algún incentivo para evitar el abandono de esas zonas al cumplir ese año social.

Las cifras indican que el número de profesores de enseñanza media es sumamente inferior que los de enseñanza primaria:

	Número de Profesores de enseñanza	
	Primaria ^{1/}	Secundaria ^{2/}
1957	7.868	746
1958	8.978	865
1959	8.658	935
1960	8.861	968
1961	9.482	1.084
1962	10.768	1.211
1963	11.401 ⁺	1.695

Fuentes: ^{1/} El Salvador en Gráficas 1964.

^{2/} Diagnóstico Págs. 115-163.

+ Dato del Diagnóstico, página 115.

La totalidad para profesores de primaria ha crecido en un 48% y en la media en 127%, hay que hacer notar sin embargo, que en este crecimiento juega un papel insignificante el de profesores de enseñanza técnica e industrial y hasta de comercial, quienes actualmente tienen, a lo sumo, una igual preparación que los de enseñanza académica.

El alto porcentaje de maestros sin título revela que prestan servicio personas sin mayor experimentación y en el mejor de los casos, la enseñanza media la atienden personas provenientes de profesiones distintas a la pedagógica, como abogados, médicos, farmacéuticos, o estudiantes universitarios, pero son muy pocos los egresados de la Normal Superior.

Esa estructura pone de manifiesto una tendencia al abandono de la carrera magisterial, por lo que este limitado poder de retención de la carrera, plantea la necesidad de un análisis más profundo de sus causas a fin de encontrar soluciones adecuadas que eliminen ese factor negativo y no simplemente estimar una tasa de retiros y abandono.

Tampoco se enfoca de una manera específica si se ejecutará alguna acción para capacitar o reemplazar a los profesores sin título, o por lo menos ya no ascender a la Clase A, sino es a través de la exigencia de un esfuerzo porque los profesores logren titularse, si aún no lo han hecho.

D) Educacional, Vocacional y Técnica. *Problema*

Esta rama de la educación media, no ha gozado de las prioridades que debía, no obstante la necesidad de formación de personal calificado para el desarrollo del país en cuanto se refiere a técnicos medios para la industria y la agricultura. Esta rama no tiene la misma contribución del sector privado, que el resto de las de este nivel, debido a que necesita fuertes inversiones en maquinaria, equipo, laboratorios, terrenos, materiales gastables, ya sea industrial o agropecuaria, por lo que tiene que tener un costo de una escolaridad elevado si se quiere sostener, razón por la cual el Estado ha asumido esa responsabilidad con grandes deficiencias en la administración y en la Enseñanza.

Si se quiere incrementar el desarrollo de estas ramas para obtener una matrícula considerable, se deben crear incentivos para dichos estudios, que ahora no gozan de mucha aceptación entre los Egresados de Plan

Básico, especialmente por el nombre que obtienen al graduarse de, prácticamente, un "obrero calificado", por lo cual el Estado debe borrar esa falsa idea, absurda en su contenido, pues en otros países es una de tantas carreras de prestigio profesional, a través de pláticas y charlas permanentes impartidas a los estudiantes de primaria y plan básico.

En cuanto a la formación en las carreras de nivel medio inferior, (vocacional), sin plan básico, como Teneduría de Libros, Oficina, Taquimacnografía, Cosmetología, Corte y Confección, la atención por parte de Colegios y Academias Privadas, es muy numerosa, por el bajo costo de su mantenimiento, al compararlo con las arriba detalladas.

En la educación salvadoreña se habla de la enseñanza técnica y vocacional como sinónimos, en el trabajo citado del CSUCA aparece que:

"es necesario establecer una diferenciación de los términos utilizados, vamos a diferenciar la enseñanza técnica de los otros tipos de enseñanza vocacional, y más que eso, de la que se denomina enseñanza industrial. Debe quedar claro que la enseñanza técnica se diferencia fundamentalmente de la industrial, en el sentido de que trata de desarrollar destrezas intelectuales y no manipulativas. La enseñanza técnica debe imprimir en el estudiante un sentido creativo y de investigación; la otra sólo persigue un grado ideal de destrezas manuales. En la primera se forma una concepción del desarrollo de la tecnología en función de nuestro desenvolvimiento económico; en la segunda, la formación global es débil y difícilmente se ubica al estudiante en el medio que lo rodea. En la primera se prepara al estudiante no para servir a una determinada fábrica, sino para hacerlo con éxito en cualquiera; en la segunda se persigue un oficio y dentro de éste, el ascenso sólo puede venir a través de la experiencia y de las habilidades que se haya logrado desarrollar con maestría en el transcurso del tiempo. Estas diferencias, además, de las correspondientes al nivel de enseñanza, son suficientes para establecer previamente, la diferenciación entre ambos tipos de educación y obedecen, más que todo, a un enfoque objetivo de las necesidades de ambas en el mercado de trabajo".

Con base en lo anterior, puede afirmarse que en El Salvador no existe el nivel de enseñanza propiamente técnica, sino una preparación de individuos, sobre la base de la enseñanza primaria, para la ejecución de funciones en el trabajo. Esto corresponde a la enseñanza vocacional, que puede subdividirse, en cuatro categorías: Escuelas industriales, definidas anteriormente, que se dedican a la formación de obreros calificados que sirven, fundamentalmente, en el sector manufacturero y en el de construcción; Escuelas Agrícolas, que hacen énfasis en los estu

dios agropecuarios, especialmente en el aspecto práctico; Escuelas Comerciales, que se dedican a la formación de auxiliares de oficina, con cursos de secretariado comercial, mecanografía y teneduría de libros; y Escuelas de Educación para el Hogar, dedicadas a la formación de la mujer en las labores de la casa, y en algunos casos para el trabajo en ciertos talleres, como costura, confección, belleza, etc.

La enseñanza vocacional se imparte en dos niveles diferentes del sistema educativo: el primero de ellos, posterior al sexto grado de la primaria, comprende la enseñanza comercial con especialidades en Mecanografía, Taquimecanografía, Oficina y Teneduría de Libros a cargo de las Escuelas Comerciales o relacionadas. Existen también las especialidades en las Escuelas e Institutos Industriales, que imparten mecánica general, mecánica automotriz, electricidad, radio, cerrejería, fontanería, carpintería, ebanistería y construcción de edificios. Además, existe una Escuela Vocacional Femenina en la que se enseña costura, bordado, cocina, economía doméstica, etc. y una Escuela de Artes Gráficas en la que se recibe simultáneamente el Plan Básico. Después del Plan Básico de la enseñanza media, y por tanto a un nivel más elevado que el anterior, están otros planteles de educación vocacional, que imparten las especialidades de Secretariado Comercial, Contaduría, Enseñanza Normal, Enfermería y Agricultura. En el anterior análisis de la enseñanza secundaria se incluyeron los estudios del primer grupo que se realizan en la Escuela de Artes Gráficas, puesto que en los tres años se recibe educación regular de Plan Básico; también se incluyeron las especialidades de Contaduría y Enseñanza Normal del segundo grupo, ya que permiten el acceso de sus graduados a los estudios del tercer nivel (Educación Superior no Universitaria y Enseñanza Universitaria).

Cuadro Resumen de la Educación Media

	1964	1969
a) Población Total	2.824.198	3.300.000
b) Población 15-19 años	279.200	346.100
c) Demanda Total de Matrícula 20.8% de b)	58.074	26% de b) 89.986
d) Matrícula Total en Educación Media	46.633 ⁺	83.569
Plan Básico	30.845	55.435
Bachillerato	4.694	10.330
Comercial	2.240	3.000
Normal	7.532	12.804
Vocacional y Técnica	<u>1.322</u>	<u>2.000</u>
e) Déficit (c-d)	11.441	6.417
f) Coeficientes de Matrícula en Educación Media = $\frac{d}{c}$	80.30%	92.87%

+ Cifras del Plan. Matrículas de Octubre.

El Plan no toma en cuenta la enseñanza comercial ni aquellas carreras técnicas que no necesitan el ciclo básico. La razón probable es que el Estado no otorga ese tipo de educación en las cuales se analiza la producción de la

Tal como el Plan lo toma, que la demanda de matrícula está formada por los aprobados del sexto grado de primaria, resultan metas ajustadas las necesidades, pero al tomar la población en edad escolar media, resulta un déficit considerable.

Educación Superior.

En este nivel, existen tres tipos de Enseñanza que son impartidas en la Escuela Normal Superior, Escuela de Servicio Social y la Universidad.

Aunque en sí no se tiene mayores proyectos para las dos primeras, la Universidad se tratará aparte, por constituir la máxima entidad de formación profesional y científica en el país.

E) Normal Superior.

Se puede decir que ya se ha sometido a consideración el proyecto de que ella se incorpora a la Universidad ya que su funcionamiento administrativo adolece de deficiencias en la actualidad. La organización docente se vería muy mejorada de aceptar tal proposición, sobre todo que en otros países de Centro América ha dado muy buenos resultados la medida de que la formación de profesores de enseñanza media sea en la Universidad.

La Escuela, tomando en cuenta ese deficiente funcionamiento, ha efectuado un estudio de mejoramiento en sus actividades, ya que el mismo plan le exige una mayor y mejor promoción de maestros, por lo que se ha iniciado un proyecto de reforma con asesoría del Departamento de Planificación del Ministerio de Educación y Consejeros internacionales.

Entre los objetivos que se persiguen es la de aumentar la matrícula de 593 en 1965 a 1.600 en 1969, o sea casi triplicarla y por lo tanto aumentar el número de graduados de 166 hasta 500 y mejorar su preparación. Así también se proyecta construir el Edificio de la Escuela, el cual contará con el todo equipo necesario para sus funciones. No obstante lo dicho, a fines de 1966 no se ha comenzado siquiera esa construcción.

Sobre la formación de trabajadoras sociales, el Plan no incluye ningún proyecto.

F) La Universidad.

Ya se ha dicho que nuestro máximo centro de estudios, a partir de -- 1963, inició un período de reforma, el cual la ha situado muy adelante de los otros niveles del sistema.

En realidad, hablar sobre la organización y funcionamiento de la Universidad, su proceso de reforma y su planeamiento, requiere un estudio específico, tal como el que se ha hecho en el presente para todo el sistema; salvando eso, aquí se concreta el estudio de su planeamiento.^{1/}

Es indudable que el atraso educativo en el país ha tenido gran in---fluencia sobre la educación universitaria. Tanto factores exógenos como - endógenos han contribuido a que la Universidad no sea para el país lo que significa para otros, con similar grado de desarrollo que el nuestro. El Plan de la Nación, que ha tomado la información del Plan Quinquenal Uni--versitario, aunque en una forma brevísima, ha expuesto la información re-ferente a la situación y sus proyecciones.

El Plan elaborado por la Universidad comprende el diagnóstico, la -- programación y su financiamiento, aunque adolece del marco legal que como institución autónoma la rige y no se puede afirmar que está completo, --- pues faltan datos básicos para el planeamiento de los cuales muchos se -- han estimado, ya que ni las mismas facultades poseían una información --- exacta de sus actividades anteriores, aún datos básicos como matrícula, - graduados, aprobados; por otro lado, la falta de un personal especializa- do, o con conocimientos propiamente acerca de Planeamiento Educativo, no permitió un análisis más detallado de los problemas universitarios.

^{1/} Para unainformación recientísima de la realización y alcances de la Re- forma Universitaria, ver la Revista "Educación", Nº 8-9 de la Facultad

Se hizo evidente la falta de información estadística, no obstante - que existe una Oficina de Registro que debería controlar todo lo referente al movimiento interno, lo que se facilitaría por contar con un equipo I.B.M., en el cual se nota un gran desperdicio por el uso que se le da - con respecto al que debiera ser, y no talvez por deficiencia del persona que lo atiende, sino porque no existe una reglamentación interna que determine el control en la Oficina Central de todas las actividades administrativas, financieras y docentes desarrolladas en la Universidad, al cual se someten todas las dependencias. Oficina de Registro y Oficina Central deberían desarrollar a la par sus actividades. Se supuso que éste hubiera sido uno de los primeros pasos que daría la Gerencia al ser creada, pero aparte de un mejoramiento relativo que se ha observado en las oficinas de Contabilidad, no ha cumplido con sus verdaderos objetivos en 2 años de - trabajo. 1/

Otro aspecto es que el planeamiento se ha efectuado sin ninguna coordinación con el nivel medio, así, puede observarse que ambas metas no coinciden y no será remoto que para 1969 continúen los graves desequilibrios en el funcionamiento educativo. Por ejemplo, según el plan, para 1969 se proyecta graduar 3.547 bachilleres, mientras que la Universidad calcula - para el mismo año un cupo de admisión máxima de 2.000, o sea que se quedarán sin ingreso 1.547 bachilleres y si se agrega el número de contadores y profesores que solicitarán cupo, no será una grave situación para el -- sistema educativo?

Es claro que se puede decir que la Universidad Católica contribuirá a absorber esa población sin ingreso, pero ésta es otra institución sin - ningún tipo de programación y es notable que el Plan de Educación ni si--

1/ Un buen estudio sobre las deficiencias administrativas de la Universidad se puede ver en "Educación", Revista de la Fac. de Humanidades Nº 8-9, "Algunas Consideraciones sobre la Reforma Administrativa" del Dr.

quiera toma en cuenta su funcionamiento para el período.

Para el desarrollo económico y social es muy necesario la elevación del nivel superior en todo aspecto, si se parte del 1.3% de población -- universitaria para 1964 en relación a la total y que sólo un 10% se gra-- dúan actualmente, son estos, obstáculos con que tropieza el desarrollo -- salvadoreño, por lo que debe ser de gran interés para el Estado promover esa elevación. De ello parte el Plan de la Nación para determinar los objetivos de la Universidad en el quinquenio, los cuales se resumen así:

- 1) Aumento de la matrícula. Se espera que para 1969 sea de 7.448, o sea un 119% mayor que en 1964 que fue de 3.406.
- 2) Mejorar, a través de las reformas sustanciales, la eficiencia del sistema de la Universidad, académico y administrativo.
- 3) Establecer núcleos docentes básicos dedicados a la docencia e investigación, estructurados en Departamentos.
- 4) Establecer la carrera de Profesor Universitario, aumentando el número de profesores a tiempo completo, en lugar de depender del -- profesor hora-clase.
- 5) Establecer facilidades para que el estudiante, en un 80% al final del quinquenio se dedique a tiempo completo a la actividad univer^sitaria.
- 6) Crear las facilidades necesarias para que estudiantes y profesos-- res puedan realizar una eficaz tarea universitaria, incluyendo la^s bores de investigación.
- 7) Aumentar el número de graduados y elevación del índice de eficien^ccia.
- 8) Construcción de edificios para aulas, laboratorios, bibliotecas, residencias estudiantiles e instalaciones deportivas.

Es digno de mencionarse. el gran esfuerzo efectuado por el desarrollo

físico, ya que actualmente están en todo el área de la Ciudad Universitaria todos los edificios de las facultades, de las cuales sólo faltarían, Humanidades y Medicina y la Biblioteca Central, trabajos que ya están adelantados en su construcción, a su vez el edificio de Ciencias y las Residencias Estudiantiles quedaron terminadas en el período del último Rector lo que produjo que las autoridades tuvieran serios problemas para conseguir fondos presupuestarios por esa fuerte inversión que se demandó. Las cifras demuestran que el presupuesto universitario casi se triplicó en el período 1962-1966, al ser de ₡ 3.810.032 y ₡ 9.186.675, respectivamente y los gastos de Inversión quintuplicados de ₡ 300.000 en 1963 a ₡ 1.500.000 en 1966. ^{1/} Sin embargo, tal como lo dice el plan, subsiste esa incompreensión en las esferas gubernamentales, al poner barreras al impulso financiero que en forma decisiva debe brindarse a esos planes de desarrollo, que si continuaran, sería muy dañino para el futuro de la Universidad, especialmente ahora que sus actividades gozan de un planeamiento, cuya coherencia exige para el alcance de unas metas, el cumplimiento de otras previas

Un requisito bastante problemático tiene el plan de la Universidad, como también el Plan General de Educación y es el hecho de que se lleven cabo reformas administrativas. Como ya se hizo ver, existe un gran número de funcionarios cuyo único conocimiento es, a lo sumo, que existe un plan desconociendo su contenido, fines y metas, lo cual no dejará de perjudicar su ejecución.

Para elaborar un cuadro de resumen en este nivel, es más difícil, debido a que no se puede estimar la Demanda Total de la matrícula universitaria, ni siquiera en forma aproximada. Tampoco sería correcto tomar la población de 20-24 años como la demandante, pues al calcularla tendríamos - (sólo para la Universidad):

1/ Memoria de las Actividades Universitarias. 1965-1966.

	1964	1969
a) Población Total	2.824.198 ^{a/}	3.300.000 ^{b/}
b) Población 20-24 años	222.500	272.800
c) Matrícula total	3.406	7.448
d) Coeficiente de Matrícula en relación a la población total = $\frac{c}{a}$	1,2‰	2,3‰
e) Coeficiente de Matrícula en relación a la población escolar = $\frac{c}{b}$	15,31‰	27,31‰
f) Déficit	219.094	265.352

a/ El Salvador en Gráficas 1965 - D.G.E.C.

b/ Extrapolación en base a "Proyecciones de Población 1961-1981".

El déficit que resulta en esa forma de medición es cuantioso sumamente; sin embargo, se observa en lo planeado un mejoramiento en los coeficientes de matrícula, respecto a la población total y en esa edad escolar.

Para terminar, parece muy adecuado citar los párrafos del plan universitario, donde se refiere a la necesidad de planear a largo plazo:

"Al dar este paso trascendental asentado sobre bases científicas y -educacionales, tanto el Gobierno como la Universidad no pueden desconocer que ello implica una gran responsabilidad. En efecto la decisión de ampliar su programa integral de educación superior que ya ha comenzado a desarrollarse, significa al mismo tiempo la decisión de sostener e impulsar en forma progresiva dicho programa. Ya no se puede volver sobre los pasos iniciales, por los que las inversiones deberán ser sostenidas y acrecentadas año tras año, con el objeto de resolver gradual y progresivamente el problema de la Educación Superior.

En materia de educación, el país no puede continuar un desarrollo arbitrario que se haga simplemente con el criterio de las personas que momentáneamente están al frente de la dirección. Es indispensable entrar en

una etapa de cuidadosa planeación a largo plazo. No puede continuar tampoco el desarrollo educacional sustentado por un financiamiento imprevisible, sino que, por el contrario, debe preverse a largo alcance, tanto para las inversiones de capital como para gastos de operación.

El crecimiento universitario debe recibir un impulso superior al crecimiento de la población y al crecimiento económico del país. Es evidente que el desarrollo acelerado de la educación superior impulsará notablemente el desarrollo económico nacional en un plazo relativamente breve, proporcionando los recursos humanos técnicos y científicos que el país requiere". ^{1/}

Financiamiento.

Para un detalle del financiamiento del Plan Educativo de El Salvador sería necesario reproducir los cuadros que aparecen en el tomo II del Plan Quinquenal, lo cual no tiene objeto en este trabajo.

Las fuentes del financiamiento son el Gobierno Central, los Municipios, ingresos de los establecimientos públicos (pagos hechos por alumnos) y préstamos extranjeros.

Es importante conocer en esta operación, la proyección del Presupuesto de Educación que se destinará para gastos de Inversión y de Operación en cada rama y dependencia, para conocer la distribución del financiamiento.

El Plan tiene resumidas esas proyecciones en su anexo de cuadros adicionales sobre aspectos financieros del plan de Educación. Se expondrá el cuadro XXIII(sólo totales) y el cuadro de la página 196 del tomo I que contiene la distribución de la inversión pública física, del cual se tomará la parte de educación: (en millones de colones).

^{1/} Plan de la Universidad. Págs. 37-38.

	1965	1966	1967	1968	1969	Total
<u>Inversión Física</u>	10,73	11,11	12,48	12,55	14,09	60,96
Primaria	5,75	4,60	4,60	5,18	5,18	25,31
Media	-	1,76	2,53	2,67	3,52	10,48
Normal	1,81	0,42	0,76	0,45	0,51	3,95
Normal Superior	-	0,50	0,60	-	-	1,10
Técnica	0,30	0,33	0,49	0,25	0,38	1,75
Otros Programas	0,37	0,50	-	-	-	0,87
Universidad	2,50	3,00	3,50	4,00	4,50	17,50
T o t a l	10,73	11,11	12,48	12,55	14,09	60,96
<u>Gastos Corrientes</u>	44,40	49,18	55,23	61,12	67,71	
Universidad ⁺	7,64	10,05	11,71	14,27	15,95	--
T o t a l	52,04	59,23	66,94	75,39	83,66	
Total de Gastos - Corrientes y de - Inversión.	62,77	70,34	79,42	87,94	97,75	

+ Tomado del cuadro Nº 3 del Plan Universitario - Pág. 69.

El programa propone una inversión de 60,96 millones de colones en el período, distribuidos en la siguiente forma: ₡ 27,93 para educación primaria, vocacional y desarrollo de la comunidad; ₡ 5,05 para formación de maestros; ₡ 10,48 para la ampliación de la secundaria académica y ₡ 17,5 para la ampliación de la Universidad. Se piensa realizar estas inversiones a un ritmo creciente desde 10,73 millones de colones en 1965 hasta ₡ 14,09 en 1969. Como habrá que mejorar las facilidades físicas, adquirir mejores materiales de enseñanza y aumentar los salarios de los maestros, los gastos corrientes aumentarán de 44,40 millones de colones en 1965 hasta ₡ 67,11 en 1969, sin incluir a la Universidad.

Se puede observar que el plan de educación se financiará a través de fuentes internas y externas, entre las cuales figuran el presupuesto, los recursos propios, préstamos y donaciones. Un país como El Salvador, ni --

aún otro más desarrollado, no se podría financiar con recursos propios todo un plan de esta índole, por eso será necesario la ayuda externa; así se puede ver en el cuadro XXIII-2 anexo, que la ayuda externa va a oscilar entre el 33% y el 100%. En realidad, no puede ser de otra forma y lo único que se puede decir es que la realización del plan se enfrentará a grandes dificultades si por una u otra causa esa ayuda externa dejara de funcionar. La vulnerabilidad manifestada, constituye uno de los aspectos más delicados del plan.

Son muy apropiados los conceptos que al respecto manifiesta una de las obras más completas sobre Planeamiento de la Educación hablando sobre el financiamiento interno. ^{1/} "En los países en desarrollo, la gratuidad sistemática (particularmente en el segundo y tercer nivel) beneficia sobre todo a las clases más holgadas y constituye una pérdida de ganancias para el Estado y para la educación misma. No se pueden excluir automáticamente en los países de escasos recursos los estudios pagados por aquellos que pueden pagarlos; pero los estudios pagados presuponen un sólido sistema de becas que aseguren a todos los alumnos capaces, y especialmente a los niños de las zonas rurales, la posibilidad de continuar su educación"

En el apartado "Es la Educación un buen sector para el financiamiento externo"? dice:

"Las divisas extranjeras deben utilizarse ante todo para obtener lo que el país no puede producir; es decir, un país no debe importar lo que puede obtener localmente. Las importaciones que necesita la educación de un país en desarrollo son relativamente limitadas: personal de calidad, textos, equipo de laboratorios y talleres, ciertos materiales de construcción. Aún en esta lista restringida, quizá sería más provechoso para el -

^{1/} UNESCO - La Practique de la Planification Educative dans les Pays en -
Development. Traducción del ILPES. Págs. 78-81.

desarrollo del país, salvo en casos de urgencia, utilizar las divisas obtenidas de los préstamos no para comprar textos confeccionados, sino para crear las imprentas y una fábrica de papel; no para materiales de construcción, sino para la fabricación local de estos materiales. A veces las divisas extranjeras estarán mejor utilizadas si se les empleara para financiar, más que la educación en sí misma, los sectores de la economía que suministran elementos de la misma.

Por otro lado, establece que la ayuda inútil es siempre perjudicial, jamás se debe pedir o aceptar ayuda que constituya un lujo, ni tampoco para una actividad que el país no podrá continuar por sí solo, una vez que la ayuda haya cesado. Por todo lo citado -termina- hay que calcular el "precio de la ayuda": intereses, compromisos nacionales, obligaciones accesorias, diferencia entre el precio del servicio extranjero y el que pagaría el país dejado a sí mismo. Hay que escoger la ayuda más económica, ya que el problema de la ayuda conlleva frecuentemente aspectos financieros y políticos que estén más allá de la competencia de los organismos de planeamiento educativo. Pero es esencial que los planificadores conozcan todas las fuentes posibles, el tipo de asistencia que ofrecen, las condiciones de la misma, sus plazos y procedimientos para obtenerla. La misma multiplicidad y variedad de las ayudas requiere un Plan de Petición de ayudas, con el fin de utilizar al máximo las posibilidades, coordinar las ofertas, evitar duplicaciones y reducir las demoras".

G) EJECUCION Y EVALUACION.

Aunque la ejecución del plan es una responsabilidad de todos los servicios, es esencial que el organismo central, sin intervenir en la Ejecución propiamente dicha, se encargue de seguir la ejecución y de prevenir a tiempo los factores imprevistos que pueden causar desórdenes en la marcha del planeamiento (retardos, dificultades presupuestarias, etc.).

Este organismo, que es la oficina de planeamiento, se encargará también de la Evaluación, por lo que el plan debe prever su propia revisión que muy al contrario de constituir procesos aislados, estas revisiones periódicas deben ser etapas de un proceso ininterrumpido de evaluación y de reajuste del plan.

La ejecución del plan de educación resulta muy difícil cuando éste no ha sido traducido en programas operativos y en proyectos específicos, que permitan incorporarlo dentro del proceso administrativo, mediante una conveniente distribución de las responsabilidades en la ejecución y el control, por lo que es muy importante establecer en calendario preciso para el desarrollo de las operaciones. A este respecto merece mucha atención el papel de la supervisión y de los servicios estadísticos. Ambos elementos han de ser dotados de los recursos adecuados, para que puedan ejercer su función en la información indispensable para la evaluación de resultados.

Cabe observar, sin embargo, que la garantía de la eficaz ejecución del plan, no depende tanto de la cantidad y detalle de las directrices que se importan y de la severidad de los controles. Algún rigor debe haber para su cumplimiento, pero tales controles no deben llegar al extremo de suprimir las iniciativas y la necesaria adaptación de la acción o algunas circunstancias que ningún plan puede prever. Un plan constituye una guía, un instrumento, un marco de referencia para la acción y no una norma rígida e inflexible; lo que se espera de él son resultados y no su simple cumplimiento formal. ^{1/}

Sobre la evaluación del Plan Salvadoreño, la única revisión sistemática hasta ahora hecha es la elaborada por el Comité Adhoc de la Nómina -

^{1/} Simón Romero Lozano - Opus cit. página 26.

de los Nueve, cuyo informe fue conocido en el mes de octubre, del contenido que sigue: 1/

La parte I se concreta a una síntesis de la situación educativa y -- los problemas generales y específicos de cada nivel hasta 1964.

La parte II resume y analiza el plan que se tiene proyectado ejecutar donde sobresalen las siguientes observaciones:

a) Las necesidades del sector educativo han crecido en forma tal, -- que siempre existe un gran déficit en los renglones destinados a construcciones escolares y a expansión de la educación media. Los problemas de financiamiento son tan agudos que, a pesar de las diversas formas de cooperación que recibe el Gobierno para la tarea educativa, y aún cuando se -- eleva el doble de la cantidad del presupuesto anual destinado a educación, sería dudoso que se pudieran eliminar los problemas con la rapidez que -- exige el país. Salvo el aumento considerable en inversiones de capital en 1964, los incrementos registrados en el presupuesto se han tenido que --- usar en su mayoría para mejorar los salarios del personal que trabaja en educación.

b) Al observar los costos totales del plan y las fuentes de los fondos estimados, da la sensación de que si fallara la ayuda externa, los -- programas quedarían truncos y en algunos casos, inoperantes. En efecto, -- las inversiones por insumos, mano de obra, materiales y equipo para los -- programas, sin incluir la Universidad, dependerán en más del 50% de fuentes externas:

fuentes internas:	20.671.000
" externas:	· 22.794.000
Total	Ⱬ 43.465.000

Talvez habría sido conveniente presentar dos o tres alternativas pa-

ra la ejecución y alcance de los programas, en los cuales se previeran los posibles grados de participación de ayuda externa.

La parte III se refiere al "Cumplimiento de las Metas de Punta del Este" en lo que a planeamiento educativo se refiere, y la parte IV, se limita a dar cuatro recomendaciones generales.

En realidad, no se observa una evaluación propiamente dicha, por lo menos en educación, por lo que se hace necesario (aunque se supone que se sigue) recomendar la urgencia de ella para conocer acerca del cumplimiento de las metas para los primeros años del plan.

La Universidad a partir de agosto 1966, comenzó la evaluación de lo realizado, para el mismo período, a través de una comisión específica. Aunque no se conoce el informe final, los resultados obtenidos, tienen gran importancia, ya que el plan de la Universidad establece "que no se ha querido planificar en detalle el desarrollo universitario en los dos últimos años de quinquenio, para permitir a medio período del mismo, una reevaluación (evaluación) de los objetivos señalados con base en los resultados obtenidos hasta esa fecha" (Pág. 47). Se ha previsto así, especialmente porque en 1967 entran las nuevas autoridades, quienes con base en la experiencia anterior, fijarán sus proyectos hasta 1969, de acuerdo a las modificaciones que estime más convenientes.

CUADRO 23-2

PLAN QUINQUENAL DE LA EDUCACION

FUENTE DE FONDOS ESTIMADOS, POR PROGRAMAS

Programas	1965	1966	1967 1968 1969			Total
			(Miles de Colones)			
Educación Primaria	5.754	4.603	4.603	5.179	5.179	25.318
Fuentes Internas	2.647	2.117	2.117	2.382	2.382	11.645
Fuentes Externas	3.107	2.486	2.486	2.797	2.797	13.673
Educación Media	-	1.758	2.532	2.672	3.515	10.477
Fuentes Internas	-	1.044	1.503	1.586	2.087	6.220
Fuentes Externas	-	714	1.029	1.086	1.428	4.257
Educación Normal	1.810	420	760	450	510	3.950
Fuentes Internas	310	360	440	270	310	1.690
Fuentes Externas	1.500	60	320	180	200	2.260
Normal Superior	-	500	600	-	-	1.100
Fuentes Internas	-	250	250	-	-	500
Fuentes Externas	-	250	350	-	-	600
Educación Técnica	230	70	250	220	380	1.150
Fuentes Internas	60	-	90	90	120	360
Fuentes Externas	170	70	130	130	260	790
Vocacional Agrícola	75	255	235	35	-	600
Fuentes Internas	32	109	100	15	-	256
Fuentes Externas	43	146	135	20	-	344
Otros Programas	370	500	-	-	-	870
Fuentes Internas	370	500	-	-	-	870
Total No Universitaria	8.239	8.106	8.980	8.556	9.584	43.465
Fuentes Internas	3.049	3.880	4.500	4.343	4.899	20.671
Fuentes Externas	5.190	4.226	4.480	4.213	4.685	22.794

Nota sobre suposiciones usadas: Porcentaje esperado con moneda Extranjera

	De gastos de Construcción	De gastos de equipo
Educación Primaria	54% de los gastos del programa con moneda extranjera.	
Educación Media	33%	100%
Educación Normal: Nuevo Programa	33%	100%
Normal San Andrés	100%	100%
Normal Izalco	-	-
Normal Superior	50%	100%
Educación Técnica	50%	100%
Vocacional Agrícola	50%	100%
Otros Programas	-	100%

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONESCONCLUSIONES.

Los males que afectan actualmente a la educación salvadoreña se deben solamente a una causa: a la vigente estructura social, política y económica que prevalece en el país. Todas las soluciones que pretendan buscar un progreso, tropiezan con esa barrera contundente; por lo tanto, para que se realice un verdadero desarrollo educativo urge una reforma estructural a nivel nacional, la cual permitirá que se lleven a cabo reformas integrales dentro del sector educativo que garanticen un avance en todo su orden.

El Diagnóstico elaborado por el Ministerio de Educación evade, cuando cita los factores obstruyentes de un mejor rendimiento del sistema educativo, determinar esa razón básica, cuando la realidad es que todos esos factores que establece, de por sí están involucrados en una causa general: esa actual estructura que ha enraizado duros obstáculos a cualquier intento de modificar el sistema educativo.

Es por esto que la situación exige un Gobierno que en forma decidida rompa las columnas de esa vieja estructura, para que a través de la planificación se establezca un sistema racional, científico y técnico, por medio del cual se cumpla realmente la función social de la educación, imponiéndose, además, a aquellos intereses divergentes de las aspiraciones de la colectividad.

Partiendo de esa afirmación pueden desglosarse las siguientes conclusiones:

En una materia como la educación, abundan las ideas y los juicios subjetivos, pero ahora ha llegado el momento de reconocer que ya de eso hay bastante, y no son necesarios más "teóricos" de la educa

ción; de lo que sí necesitamos es de quienes construyan y accionen un nuevo sistema educacional, ya que el actual falla sustancialmente.

La elaboración de las ideas educativas que pregonan nuestros maestros debe seguir su desarrollo, es obvio, pero no a expensas de la escuela, cuya función es capacitar. La nueva concepción de la escuela es la que responde a una necesidad social; actualmente, gran parte de lo que se enseña no sirve, y para que sirva, tienen que reformarse los planes y programas de estudio, para lograr así, un rendimiento proporcional a lo que en ella se invierte: tiempo, actividades, recursos. La educación debe proporcionar individuos útiles para la vida práctica en todos sus niveles, sin descuido de sus otros mandatos, y tomar a su cargo la responsabilidad de preparar a la juventud del país para actividades de trabajo, a prepararlos como recursos humanos.

Qué sucede en la realidad del sistema educativo salvadoreño? Como en otros países de Latinoamérica, ha sido importado de países más desarrollados como son los europeos y por eso se le ha dado una doble misión a la escuela: La de educar y enseñar. Esta última, o sea una labor instructora, se puede decir que es tarea propia, pero la de educar es más amplia y corresponde a toda la sociedad. Una labor instructora plantea problemas como los de tener más maestros y alumnos, mejores programas, mejores escuelas, presupuestos suficientes, etc.; la educación en cambio, establece problemas de solución más difícil: digamos, por ejemplo, los discursos líricos y poéticos de los maestros sobre los fines y objetivos de la escuela, éstos presuponen un tipo de "hombre culto" al que se debe ajustar el educando, aspiración que es más un ideal filosófico o religioso, que al que realmente debe corresponder.^{1/}

La Escuela de hoy se encuentra asediada por necesidades económicas y

sociales que demandan su cooperación, y el sistema actual nuestro, y hablamos de los tres niveles, está concebido, en gran parte, para proporcionar una educación informativa y no formativa; esa amplia labor no es, quizás, de la escuela, sino del medio social en que se vive; lo que puede y debe hacer el sistema es preparar a los alumnos y dotarlos de capacidad para contribuir a satisfacer aquellas necesidades.

Al observar nuestra escuela primaria, no se podría asegurar que es base del sistema educativo, aunque debiera serlo. Es primaria, por ser la primera con la que el niño se enfrenta, pero no por ser básica, pues la falta de una integralidad del sistema, de la que luego se hablará, la ha dejado en esa situación y en ella subsiste un sistema de enseñanza anacrónico, que se extiende hasta el nivel medio, el cual limita la educación a conformarse con una obra informativa, de la cual resultan estudiantes pasivos que no desarrollan su iniciativa ni una mentalidad propicia a la investigación. Nuestra escuela se ha dedicado a ilustrar sin un fin práctico y que ahora es el que tiende a dominar el campo de los conocimientos. De qué sirve formar hombres contemplativos y servidores? Formemos al hombre dinámico, al hombre que crea, dirige y construye para bien de nuestro pueblo.

Los cambios sociales, económicos y tecnológicos obligan a los sistemas educativos a encarar su participación permanente y destacada a la preparación de la población que debe afrontarlos y estimularlos. El Salvador necesita en forma apremiante que la población económicamente activa adquiera una preparación técnica suficiente para las tareas y funciones económicas y sociales que debe realizar y esto no lo puede suministrar el sistema actual, el cual cultiva el conocimiento nada más, como ilustración.

Y a la par de este sistema de enseñanza inadecuado, hay que mencio--

nar que los métodos de evaluación se concretan al habitual examen, sin tomar en cuenta otras capacidades del alumno que manifestaría a través de prácticas, laboratorios y participaciones activas dentro de la clase. La cátedra discutida, y no simplemente magistral, permite reconocer al profesor cualidades y capacidades del alumno, que muy difícilmente se reflejan en las respuestas de un par de hojas de examen escrito.

Otra conclusión importante es sobre la atención a las zonas rurales. Se habla tanto sobre el analfabetismo, se escriben artículos en revistas y periódicos, se pronuncian discursos y conferencias y por el ruido que se hace, pareciera que se está a las puertas de su erradicación total.

Como precepto constitucional que es, todo partido político ofrece enfrentar su solución a corto plazo; después se concretan a llevar a cabo unas cuantas e inoperantes campañas. Estas campañas contribuyen, quizás más que a beneficiar, a afianzar formas de vida y mentalidades atrasadas, ya que lo que se trata de lograr en esa forma es una solución en la vida rural misma y se procura que el campesino se conforme con aceptar que sus condiciones de vida puedan mejorarse, pero que sus fundamentos son inalterables.

Pero las aspiraciones están cambiando y el hijo del campesino emigra a la ciudad porque ya no quiere ser más un mozo de servicio, sino un técnico y sobre todo, vivir en la ciudad. Por eso es tiempo perdido el que se emplea en ese tipo de enseñanza, que por sí sola, sin aparejar otras actividades de superación, para el caso el de fomentar la continuación de los estudios de los estudios primarios a la gente alfabetizada, no tiene mayor importancia, ya que en esa forma más parece que, cuyo fin es retenerlos en el campo, pues los remedios que se les ofrecen no llenan sus aspiraciones. De todas maneras, el desarrollo es incontenible y aunque -- ahora sostengamos un país con una economía agrícola que predomina, se es-

tá reconociendo que una reforma agraria se está volviendo indiscutible, ella sentará las bases de un avance educativo, cultural y tecnológico. - Así, por mucho tiempo y dinero que se invierta en la enseñanza rural, és no podrá superar, con la estructura actual, el ciclo de la economía agrícola a que pertenece, el cual se encuentra en un evidente declive y por tanto no puede proporcionar más que una enseñanza en declinación. Duele ver como en otros países los cerebros electrónicos resuelven operaciones matemáticas complicadísimas en pocos segundos y en nuestras zonas rurales ni siquiera se conocen las cuatro operaciones fundamentales de la aritmética y el factor principal que prevalece en ese atraso es el predominio de una economía agrícola, dependiente, y el desarrollo industrial que asuma, exigirá una preparación que supere a la labor manual y de rutina, o sea que la labor de una persona depende más de su inteligencia que de la destreza de sus manos. He ahí la nueva orientación que exige el sistema educativo, en todos sus niveles y modalidades y es hacia ella que debe dirigirse el Planeamiento Educativo.

La misión del planificador de la educación es articular en la mejor forma posible la acción educativa con las exigencias del proceso de desarrollo económico y social del país, y a la vez, asegurar a través del planeamiento, la superación en la eficiencia operativa del sistema educacional.

La falta de integralidad entre los tres niveles del sistema educativo es un obstáculo para que éste funcione eficazmente. La Universidad puede alegar -tomándola como representativa del nivel superior- que a pesar de sus defectos funciona mejor, pero como sus alumnos provienen de la primaria y el nivel medio, debe interesarle la preparación que traen los jóvenes de los niveles inferiores.

La Universidad funcionara mejor si el nivel medio incrementara e im-

pulsara las carreras de técnicos medios; así, no tendría que soportar la sobrecarga de los que la abandonen a poco de haber iniciado sus estudios. La falta de integralidad repercute en las aspiraciones del alumno, quien se ve obligado, no pocas veces, a estudiar bajo planes de estudio rígidos que no permiten la movilidad entre los niveles, lo cual ayuda a la deserción del educando. La formación de profesionales y técnicos medios, permitiría, además, atender la demanda que hay de los mismos, o que habrá, debido al incipiente desarrollo industrial.

El sistema educacional debe ser un cuerpo coherente y los recursos - para su mantenimiento deben dársele en proporción a sus necesidades y rendimientos. Ahora cada sector defiende sus posiciones sin prestar atención a los demás sectores, no se tiene una visión clara del sistema educativo en su conjunto, de sus funciones, el orden de prioridades de solución de sus problemas; la falta de interacción entre los tres niveles es un obstáculo, tanto para la distribución racional del presupuesto como por el uso de los fondos, de acuerdo a esas prioridades. Si bien es cierto que la enseñanza primaria es la que necesita un mayor empuje, no por eso se le va a dedicar de por siempre un 70% o más del presupuesto, hay que analizar - las necesidades del país para esa adjudicación, Por otra lado, si se continúa invirtiendo más y más dinero en un sistema que funcione mal, éste - se volverá anti-económico, pues la baja capacidad de producción de éste - que hasta ahora sostiene, no resulta adecuada a lo que se espera de él.

La actual legislación educacional y la falta de una dirección estricta de la actividad educativa, ha permitido el predominio privado en ella. Existe gran necesidad de la cooperación privada, es indiscutible, ya que el Estado no podría, en las condiciones actuales, cargar con la obligación de dotar a todos sus habitantes de una educación media y superior, - pero esa cooperación debe reglamentarse, para evitar que los propietarios

de los colegios privados, amparándose en que cumplen con una función social, especulan con la educación, la cual les brinda pingües ganancias - que resultan de la fijación de altas tarifas de escolaridad, todo lo cual actúa contra los objetivos de la democratización de la enseñanza.

Existe una gran oposición dentro de la educación, contra cualquier reforma que se quisiera establecer, cuando éste lleva por fin un cambio en el funcionamiento del sistema. El pensamiento tradicional que reina entre quienes administran la educación, queda garantizado cuando los cargos de dirección están en manos de quienes son opositores a innovaciones. El feudalismo existente en la educación es uno de los obstáculos más serios para el avance educativo, y el cual origina la desarticulación actual dentro del sistema. Para el planificador salvadoreño, quizá sea éste el problema más espinoso al que tiene que enfrentar.

Sobre el funcionamiento del sistema se puede concluir que los bajos coeficientes de retención, indican la situación general de la educación salvadoreña. No sólo es necesario observar los crecimientos en términos absolutos de las matrículas anuales, ya que estos podrían aparentar mejoras, que al analizarlas a fondo, resultan los desequilibrios en la atención de ambos sexos, grupos de edad debidos, en las regiones y estratos socio-económicos. En efecto, si se observan las matrículas de los tres niveles, resultará que no sólo aparecen alumnos según cada edad escolar, sino también, los que sobrepasan esas edades, con lo cual se ve que los niveles no sólo absorben alumnos con la edad respectiva, sino de edades superiores también. Puede notarse que la educación ha mejorado notablemente en los últimos años, pero que subsisten muchas deficiencias, las cuales se reflejan en que ese mejoramiento ha favorecido más a las zonas urbanas y por lo tanto a las clases media y alta del país.

Persiste la falta de maestros en primaria como en secundaria, que se

tratará de incrementar para corresponder a ese incremento de la matrícula que se ha planeado. La aversión del Maestro a trabajar en las zonas rurales ha dado lugar a que se especule con los nombramientos en las zonas urbanas, sufriendo las consecuencias últimas de ello, los habitantes rurales, que se tienen que conformar con escuelas incompletas en su mayoría, funcionando las más veces en locales inadecuados, sin mobiliario y en condiciones ruinosas, todo lo cual trunca las aspiraciones de ellos.

Comprendiendo la actual situación de la educación, el Ministerio de Educación procedió a elaborar el Diagnóstico y el Plan de Educación para el período 1965-1969, los cuales intentan establecer un estudio histórico y causas del estado presente de nuestra educación y establecer ciertas metas para lograr impulsar el desarrollo educacional y por lo tanto el desarrollo general del país.

Comprendiendo, también, con sus limitaciones, que la mejor forma de poder llevar avante ese impulso, es a través del planeamiento, el cual -- exige nuevos procedimientos en trabajo como requisito previo a su aplicación, púsose en marcha ese primer intento de planificación encontrándose algunas observaciones que se han expuesto a través del trabajo. La Evaluación del plan dirá si se cumplieron con los requisitos necesarios para su eficiente ejecución y así obtener las metas proyectadas; de otra manera, confirmará que son necesarias reformas sustanciales, para poder realizar un verdadero planeamiento en El Salvador.

RECOMENDACIONES.

Urge promulgar una nueva Ley de Educación, para que por ello no se siga justificando el atraso actual. Naturalmente que no sólo es el hecho de que se dicte y sus mandatos vayan a quedar sobre el papel como sucede con muchos preceptos constitucionales que nunca se han aplicado en beneficio del país, para el caso, los artículos que se refieren a "Cultura" en nuestra Carta Magna.

La exigencia del cumplimiento de esa Ley para garantizar el buen funcionamiento del sistema educativo debe ser constante y no sólo el principio de su promulgación, ya que la actitud conservadora de la educación es su principal característica. El peligro del estancamiento por el predominio de ese conservatismo educativo, siempre acecharía, aunque a través de esa nueva Ley se produjera o se confirmare una reforma del sistema, por lo que siempre será necesario vigilar el cumplimiento de ella.

Tal como se ha establecido, el país necesita de un sistema escolar en función del medio, la era del "hombre culto" y del "hombre ideal", está cambiando. Una escuela de orientación tecnológica puede fomentar mejor que la académica el interés por el estudio de problemas nacionales tales como los relacionados con la producción agropecuaria, la industrial, que sí deben ser motivo de constante atención por parte de cada nivel del sistema. Se deben superar esos conocimientos que se proporcionan hasta cierto punto decorativos, pues el mundo moderno se configura con la tecnología, en el que la organización y la producción ocupan las actividades principales, y es en ello donde se debe orientar la función de nuestro sistema educativo, máximo que constituimos un país en proceso de desarrollo.

Aunque a través de un primer plan, o intento de plan, como es el de El Salvador, será muy difícil, debe tratar de lograrse la integralidad y

la coherencia del sistema educacional. Si bien es cierto que éstos son objetivos a largo plazo, dada la situación en que se encuentra nuestra educación, deben irse estudiando las mejoras que podrían hacerse al respecto, ya que de otra manera cada nivel programará sus propias metas y actividades, lo cual complicará el desarrollo global, si éstos no se estiman en su conjunto.

El déficit educativo actual es un elemento poderoso demostrativo de que la forma de actuar improvisado, es completamente deficiente para resolver nuestro problema educacional, razón suficiente para establecer que el planeamiento se hace indispensable, sobre todo, por su estrecha relación con el desarrollo económico y social.

Es necesaria la reorganización de la Oficina o Departamento de Planeación Educativa en la forma que en este trabajo se establece, ya que -- por constituir el organismo dirigente, su estructura debe ser la más indicada para que pueda desarrollar su labor con toda capacidad.

La Reforma administrativa del sistema proporcionará una mejor coordinación en la ejecución de los proyectos. Es muy importante que cada em--pleado reflexione que su labor es muy valiosa y que de su colaboración depende el cumplimiento de las metas del plan, para lo cual es necesario -- mantener una información constante sobre los objetivos y contenido de ese plan.

Esa reforma administrativa perseguirá erradicar el burocratismo que persiste en la actividad educativa, ya que el Planeamiento constituye un proceso dinámico que depende mucho de la coherencia de las distintas actividades de los organismos de la educación.

El control estadístico eficiente y la investigación estadística, --- constituyen la base para efectuar evaluaciones. La necesidad de contar -- con cifras reales exige una mejor labor de esa sección del Ministerio. --

Las estadísticas educativas, no sólo interesan a ese Ministerio, sino a la Banca, a oficinas internacionales, al comercio, a la industria, por lo que se puede establecer un trabajo conjunto en el que colaboren todas esas partes. La Universidad, con su sistema IBM, podría colaborar a que esas cifras resultaran más rápido y a la vez se integraría una información total del sistema.

En el aspecto docente, así como es necesario el aumento del número de maestros de primaria y secundaria, lo es también, mejorar su calidad, para obtener mejores alumnos. La revisión de los sistemas de enseñanza y de los planes y programas de estudio, así como los métodos de evaluación, se vuelve urgente ya que todo ello influirá en el mejoramiento de los índices de promoción, incorporación y de retención. El establecimiento de una verdadera supervisión velará por el cumplimiento de estas nuevas disposiciones, siempre que el supervisor sea la persona capaz de cumplir sus funciones con responsabilidad. Igualmente, que con los otros cargos, para un mejor rendimiento en las labores, se debe erradicar el favoritismo que persiste en la adjudicación de puestos.

En el aspecto financiero, juega un papel muy importante la asignación de las cantidades necesarias para el desarrollo de actividades, hechas a través de un estudio previo de las necesidades de cada nivel. La eficiencia en el uso de los fondos, junto a una mejor administración, proporcionará un mejor rendimiento de los gastos e inversiones en la educación. Por ejemplo, actualmente se necesita de una evaluación sobre los fondos invertidos en las campañas de alfabetización, pues no tiene objeto alfabetizar a una persona cuando, por sus condiciones, no puede continuar progresando y resulte analfabeta nuevamente. De ser éste el caso, que es lo más probable, pues estas campañas se efectúan entre el campesinado, no tiene mayor objeto proseguirlas y lo más indicado es ampliar las

escuelas incompletas rurales y fundar nuevas y crear así nuevos incentivos para estudios primarios en la zona rural.

Asimismo, se puede determinar si se está favoreciendo a un nivel, sacrificando al otro, o de acuerdo a las necesidades ocupacionales conviene incrementar ciertas ramas que otras, etc.

Otro factor importante es que la Integración Económica Centroamericana, necesita de bases firmes y estas debe proveerlas al desarrollo socio-cultural de la población de la región, cuyos logros pueden acelerarse a través de la formulación de planes conjuntos de educación, para facilitar el desarrollo educativo de toda el área de Centro América. La educación de la región sigue pasos tan desiguales que es necesario uniformarlos. Especialmente a El Salvador le conviene luchar por la integración educativa, dado su crecimiento poblacional y la extensión de su territorio y una previsión regional le favorecerá. La integración, tomándola en su sentido más amplio, establece la colaboración estrecha de país a país, para conseguir un desarrollo global.

El estrecho contacto que debe existir entre quienes formulan los planes y quienes los aprueban y deciden, se vuelve imprescindible, para la garantía de la buena marcha en el trabajo de los planificadores, quienes deberán orientar las actividades hacia donde sean más urgentes y más convenientes.

El Planeamiento integral garantizará un mejor funcionamiento de los tres niveles de la educación, que se encuentra tan desequilibrado actualmente, ya que la Universidad ha logrado avanzar, gracias a su reforma, sobre el resto de los niveles, en todo aspecto. Eso demuestra que las acciones decididas a romper con lineamientos tradicionales a través de un planeamiento, dan por resultado la obtención de metas, las cuales no se consiguen a través de ajustes esporádicos y descoordinados. El mejoramiento

en la aplicación de las técnicas de planificación, a través de un personal especializado, permitirá mantener un avance constante en todos los sectores de la educación, de ahí la urgencia que se brinde todo el apoyo necesario para su implantación como sistema directriz.

1000

1000

1

1000

1000

BIBLIOGRAFIA BASICA

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, (ILPES)
Santiago, Chile:

Romero Lozano, Simón,

Carelli, Dino,
Vuskovic, Pedro,
UNESCO,

CO - IPE,

Pedro y otros,
Telheim, Charles,

Facultad de Ciencias Económicas

Ministerio de Educación,

Ministerio de Hacienda,

Banco Central de Reserva de El Salvador

Dirección General de Estadística y Censos,

Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica,

Universidad de El Salvador,

Comité Interamericano de Alianza -- para el Progreso (CIAP).

Algunos Aspectos y Problemas del Planeamiento de la Educación. Seminario para Jefes de Oficina de Planeamiento de la Educación, 1963.

Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina. Chile 1962.

Notas sobre Características y Elementos del Planeamiento de la Educación (ILPES).

Estructura Escolar (ILPES).

Técnicas de Planificación.

Aspectos Sociales del Desarrollo Económico de América Latina, 2 - Tomos.

Los Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación.

Educación y Desarrollo Económico.

Planeación y Crecimiento Acelerado. F.C.E. 1965.

Revista "Economía Salvadoreña" Nos 29, 30 y 31.

Diagnóstico de la Educación.

Educación en Cifras, 1965.

Memoria de Labores, 1965-1966.

Memoria de Labores - Años 1958-64.

Revista Mensual, octubre 1966.

Anuario Estadístico, Tomo II, años 1960-1964.

El Salvador en Gráficas 1964.

Tercer Censo Nacional de Población, 1961.

Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-69, 2 - Tomos.

Plan Quinquenal de Educación Superior, 1965.

Evaluación del Plan de la Nación -- para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador.