

Evaluación de los planes de desarrollo región zuliana en el área educativa

An Evaluation of the Zulia Region Development Plans in the Educational Sector

Mineira Finol de Franco

Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín

Resumen

Esta investigación de tipo descriptiva evaluativa se centra en la evaluación del proceso de Planificación Educativa Regional mediante el análisis de la coherencia y secuencia entre el IV y V Plan de Desarrollo Región Zuliana; determinar si en estos Planes se encuentran plasmadas las características y particularidades físicas-geográficas, poblacionales, económicas y sociales, culturales e institucionales de la Región; la congruencia teórica y por último la operatividad de ambos planes. Para ello se utilizó el Modelo de Evaluación propuesto por Gabriel Da Pujadas (1980), así como también se aplicó la técnica análisis de contenido. Los resultados revelan entre otros aspectos que en el IV y V Plan en el área Educativa siguen vigentes las políticas democratizadora y modernizadora del Estado Venezolano al proponer ampliar la cobertura del sistema educativo. Se observa la falta de pertinencia o adecuación de dichos planes al entorno social, al no contemplar las características y particularidades de la Región. Por otra parte presentan incoherencias y falta de continuidad entre lineamientos y proyectos estratégicos diferentes para luego proponer acciones estratégicas afines. Así mismo se evidencia congruencia teórica entre las acciones estratégicas para la Educación y los lineamientos de carácter político-institucional. Los Planes analizados muestran deficiencias y omisiones con relación a la identificación de recursos, medios e instrumentos para el logro eficiente y eficaz de la situación objetivo.

Palabras clave: Evaluación, planes de desarrollo, congruencia teórica, coherencia, secuencia, operatividad.

Abstract

This descriptive and evaluative research centers on an evaluation of the process of regional educational planning through the analysis of the coherence and sequence between the IV and V Zulia Region Development Plans; and the determination of whether or not these plans took into consideration the physical-geographical, demographic, economic, social, cultural and institutional characteristics and peculiarities of the region; the theory of congruence, and lastly the operability of both plans. To do all of this, an evaluative model proposed by Gabriel da Pujadas (1980) was used, and also a technical analysis of the content was applied. The results revealed that among other aspects of the IV and V Plans in the area of education, the democratic and modernization policies of the Venezuelan Government remained intact in the proposal to amplify the coverage of the educational system. The lack of pertinence or adjustment in the social coverage of these plans was observed in that the peculiarities and characteristics of the region were not taken into

account. Furthermore, incoherence and a lack of continuity in lines of action were observed in different strategic projects. Later similar strategic lines of action were proposed. There was also evidence of theoretical congruence between strategic lines of action in education and political-institutional lines of action. The plans analyzed showed deficiencies and omissions in relation to the identification of resources, means and instruments for the efficient achievement of the goal situation.

Key words: Evaluation, development plans, Congruence Theory, coherence, sequence, operability.

Introducción

El problema del desarrollo en América Latina ha sido por décadas, punto central de discusiones y toma de decisiones en la vida política, económica, social de estos países. Problema que se ha hecho presente en la Formación Económica - Social Venezolana como parte integrante de la totalidad latinoamericana.

Con insistencia, la Educación ha sido considerada como factor de gran relevancia, a ser tomada en cuenta por todo país que aspire lograr su desarrollo y modernización, es así como la planificación de la educación al igual que la planificación del desarrollo ha llegado a ser de este modo, una idea fundamental para Venezuela. De allí que a partir de la creación del Sistema de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) según decreto N°. 492 del 30-11-1958 donde se institucionalizó formalmente el proceso de planificación en el país, se han elaborado nueve planes de Desarrollo Nacional y seis planes de Desarrollo Regional Región Zulia con la incorporación de las regiones a dicho proceso, mediante decreto N° 72, de fecha 11 de junio de 1969.

Igualmente se dio inicio a la Planificación de la Educación, con la creación, el 7 de agosto de 1959, de la oficina de Planificación Integral de la Educación (EDUPLAN) y de sus diversas unidades administrativas, encargadas de estudiar los problemas específicos del Sistema Educativo en todo los niveles y modalidades.

Para la elaboración e los Planes de Desarrollo Nacional y Regional, hasta la publicación del Plan-Libro VI Plan de la Nación y III Plan Regional, se utilizó la metodología de la planificación normativa cuyos rasgos característicos, la han tipificado como una planificación "oficialista" insincera, de mediano plazo, cierta y con un final cerrado. En este sentido, destaca la afirmación de Giordani (1984) quien plantea lo siguiente:

La planificación surgió a partir de una concepción de una elite política que buscó su introducción dentro del aparato del Estado; y al enfatizar en su naturaleza técnica, hizo posible su consolidación y uso para legitimar los nuevos grupos de poder que representaban los partidos políticos. La planificación emergió como una ideología que fue socializada posteriormente, al venir aceptada como idea entre los varios actores y grupos sociales. (p.175).

Ante la ineficiencia demostrada por la planificación normativa, el Gobierno Nacional, asumió como enfoque orientador para el periodo 1984-1988 la metodología de la planificación estratégica-situacional, bajo la responsabilidad de Matos Azócar, Ministro de CORDIPLAN, elaborándose los lineamientos del VII Plan Nacional y IV Plan regional Región Zuliana.

Sin embargo, se dio la salida de Matos Azócar y estos lineamientos no se concretizaron en la práctica debido a que otros actores y fuerzas sociales, de acuerdo a sus intereses se convirtieron en oponentes, reforzando los planteamientos de Matos (1982) quien afirma que:

La planificación debe asumir que el medio donde se desarrolla es un medio resistente que se opone a nuestra voluntad y tal oposición no proviene de la naturaleza, sino de otros hombres con distintas visiones, recursos o poder, que también hacen un cálculo sobre el futuro y tienen iguales o mejores posibilidades que nosotros para conducir el proceso social por un camino que se aparta del nuestro (p.3).

En 1990 se asiste al re-estreno en el uso de la metodología de la planificación estratégica a través de la formulación de los lineamientos del VIII Plan de la Nación y del V Plan de Desarrollo Regional Región Zuliana.

En todo este devenir de hacer y rehacer planes, se ha hecho presente una de las grandes debilidades y limitaciones de la planificación en Venezuela, como es la ausencia de un proceso de evaluación al interior de ella; que se realice antes, durante y después de un acto planificador.

La evaluación es una expresión bastante amplia, utilizada para designar muchas clases de juicios. Hoy día se habla de evaluación del potencial de ventas, evaluación financiera, económica, privada, del desempeño, evaluación del rendimiento estudiantil e institucional. Sin embargo afirma Weiss (1975) que "la finalidad en los empleos de la palabra, es la noción de juzgar el valor o mérito de las cosas, donde alguien está examinando o sopesando un fenómeno, valiéndose de algún patrón explícito o implícito". (p.63).

La evaluación constituye uno de los aspectos claves del proceso de planificación. Pero ha sido poco tratada o simplemente considerada como simple medición, lo cual es una concepción errada de la misma, ya que debe ser una función permanente en todo proceso de ideación o ejecución de acciones en la realidad. Al respecto en el caso concreto de la Formación Social Venezolana, es una de las limitaciones y debilidades de la planificación, ya que a modo de ver de diferentes autores, entre los que se destacan Lander (1970), Izaguirre (1983) existe ausencia de una visión analítica de conjunto en lo que se refiere a la situación de la planificación, sus resultados y perspectivas, producto de no encararse una evaluación de todo el sistema de planificación, del proceso y de los planes, dejándose al libre devenir de los acontecimientos las acciones emprendidas, no se lleva un control de la ejecución de programas, ni existen mecanismos que permitan una evaluación eficiente y permanente.

Esta ausencia de un proceso de evaluación integral y continua se patentiza en el área educativa, donde cada día se invierte mayor presupuesto y los logros alcanzados se evalúan en función de la expansión cuantitativa del sistema educativo, es decir, se ocupa del crecimiento del mismo, sin ir aparejado a una evaluación cualitativa e integral.

Partiendo de estas consideraciones esta investigación se centra en evaluar el proceso de planificación educativa regional mediante el análisis de la coherencia y secuencia entre el IV y V Plan de Desarrollo Regional Región Zuliana, la evaluación conceptual y operativa de estos planes y la determinación de la presencia o ausencia de las características y particularidades físico-geográficas, poblacionales, económicas, sociales, culturales e institucionales de la región, al momento de diseñar los planes antes mencionados.

Metodología

Para realizar la evaluación del IV y V Plan de Desarrollo región Zuliana en el área Educativa, se utilizó el Modelo de Evaluación propuesto por Gabriel Da Pujadas (1980), partiendo de un análisis del entorno y una delimitación teórica del objeto de estudio, seguido por la evaluación conceptual y operativa.

Técnicas e Instrumentos para la Recolección de la Información

Se Aplicó la Técnica de Análisis de Contenido para evaluar la coherencia y secuencia entre planes, determinar la presencia o ausencia de las características y particularidades físico-geográficas, poblacionales, económicas, sociales, culturales en el IV y V Plan de Desarrollo Región Zuliana en el área Educativa. Así mismo para evaluar la congruencia teórica y la operatividad de estos Planes. Esta debe ser entendida como la desagregación de aquellos elementos de información contenidos en los Planes objeto de evaluación.

Para recabar y sistematizar la información se elaboraron varias matrices de análisis; una para determinar coherencia y secuencia entre Planes, tomando como unidades de análisis las concepciones de Desarrollo, Desarrollo Regional, Sociedad, Educación, Hombre y Lineamiento, Proyectos, Operaciones y Acciones Estratégicas para la Educación. Otra para determinar la presencia o ausencia de las características y particularidades de la Región en los Lineamientos, Proyectos, Operaciones y Acciones Estratégicas para la Educación; se consideraron las categorías total o medianamente contempladas para distinguir la presencia y la categoría "no contemplada" para señalar la ausencia de los elementos incluidos en la evaluación.

Por otra, para evaluar la operatividad se utilizaron dos matrices, una de identificación y otra que relaciona situación objetivo, medios e instrumentos, para determinar la eficiencia y eficacia de los planes en el logro de la situación objetivo. Para la congruencia teórica se elaboraron dos flujogramas de interrelaciones, uno para cada plan, tomando para ello las categorías de Desarrollo, Desarrollo Regional, Sociedad, Educación, Hombre, Lineamientos y Objetivos

para el Desarrollo Regional, Lineamientos, Proyectos, Operaciones y Acciones Estratégicas para la Educación.

Técnicas para el Procesamiento y análisis de la información

Una vez ordenada la información, en las respectivas matrices y flujogramas elaborados manualmente para cada uno de los Planes seleccionados; se procedió al análisis e interpretación respectiva. Esta se hizo a través de la Técnica de Análisis Descriptivo Cualitativo, dirigida a la descripción objetiva, sistemática y cualitativa de los resultados obtenidos de la aplicación del análisis de contenido de los Planes, resumido en las matrices, y del análisis de relaciones en los flujogramas, y con apoyo de la revisión de documentos o textos.

Resultados

En el IV y V Plan de Desarrollo Regional siguen vigentes las políticas de Democratización y Modernización de la educación como acción del gobierno, ya que una vez más se evidencia que a pesar de que en ambos planes se afirma la necesidad de formar un recurso humano calificado, eficiente, capaz de enfrentar los retos que el entorno demanda, y la búsqueda permanente de lograr elevar la calidad de la educación a nivel regional; cuando se analizan los lineamientos, proyectos, operaciones y acciones estratégicas para la Educación se observa una propuesta dirigida a brindar igualdad de oportunidades a la población del Estado Zulia a través de la ampliación de la cobertura del sistema educativo, con mayor énfasis en el V Plan de Desarrollo Regional, dirigido a la población de edad Pre-escolar, Básica y Media-Diversificada que constituyen los pilares fundamentales de la formación del individuo.

Además de la incorporación masiva de la población en edad escolar, proponen la modernización del sistema educativo regional por la vía de la descentralización y regionalización administrativa y programática del sector sin tomar las previsiones, para reforzar la calidad del aprendizaje, de contar con recursos humanos eficientes, apelando a su creatividad e innovación, para así aumentar los niveles de calificación que pretenden alcanzarse durante la vigencia del Plan.

El IV y el V Plan de Desarrollo Región Zuliana, presenta coherencia y secuencia en relación a las concepciones de desarrollo, desarrollo regional, educación, hombre y sociedad respondiendo a las necesidades del modelo de desarrollo neoliberal, implantado en el país, destacando la relación del hombre como fuerza de trabajo, o recurso humano productivo, con los requerimientos de la nueva estrategia económica, mediante un aprovechamiento óptimo de las ventajas comparativas.

En cuanto a la estructura del plan en el área Educativa se observan dos aspectos que son pertinentes destacar.

- a. A nivel de lineamientos, proyectos estratégicos se patentiza la incoherencia y falta de continuidad entre planes, cuando se precisan lineamientos estratégi-

cos diferentes para dos problemas que aunque surgidos de una misma realidad tienen connotaciones distintas, para luego proponer proyectos estratégicos afines, comunes, dirigidos a mejorar la calidad de la educación y capacitación de la población del Estado Zulia.

- b. En cuanto a las operaciones y acciones estratégicas para la educación, se encontró cierto nivel de coherencia y secuencia cuando se mantienen vigentes algunas de éstas, enunciadas por primera vez en el IV Plan de Desarrollo. Así mismo, se observó que desaparecen algunas de estas operaciones y acciones, para darle cabida a otras operaciones y acciones estratégicas, respondiendo a la problemática educativa y a los nudos críticos, con el fin de lograr el cambio situacional deseado.

La Planificación Educativa Regional concretizada en el IV y V Plan de Desarrollo Región Zuliana en el área Educativa en búsqueda de un desarrollo regional armónico e integral, no ha contemplado, ni ha representado una respuesta a las características y particularidades físico-geográficas, poblacionales, económicas, sociales, de la región zuliana.

A pesar de los distintos decretos y resoluciones referidos a la regionalización administrativa y programática efectuados desde 1969 hasta los momentos actuales, donde se retira una y otra vez la imperiosa necesidad de que la Educación y todo el sistema educativo regional responda con pertinencia a su entorno, a la realidad económica, social, cultural de los municipios y parroquias; se observa que dicha aseveración se queda en simple formulaciones legales y en el enunciado de ciertas acciones estratégicas para la educación. No se concretiza en una transformación de currículum, que integre los objetivos, estrategias y procedimientos a la diversidad de instituciones involucradas para responder adecuadamente a los desafíos y necesidades de la nueva realidad económica, social, cultural, de la región zuliana y del país.

Cabe destacar que el V Plan de Desarrollo Regional contempla dentro de las características institucionales, respondiendo a la implementación de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público, una operación estratégica con sus respectivas acciones, destinada a la descentralización del sistema educativo regional, comenzando por el nivel de Educación Preescolar, que significa un avance en la toma de decisiones a nivel regional.

Del análisis de la coherencia lógica-formal del IV y el V Plan de Desarrollo Regional en el área Educativa se desprenden una serie de incongruencias teóricas referidas a los lineamientos estratégicos para el desarrollo regional, como líneas de acción precisadas por el Estado en la búsqueda del desarrollo regional armónico e integral de la región zuliana, y los objetivos como propósito que se desean alcanzar, ya que cada lineamiento no presenta coherencia teórica con todos y cada uno de los objetivos destinados al proceso de transformación socio-económico, político de la región e igualmente se presentan incongruencias teóricas entre los lineamientos estratégicos para el desarrollo regional y las acciones estratégicas

para la Educación; cuando se identifican lineamientos dirigidos al sector económico, social, cultural, desvinculados uno de otro. De allí que las acciones estratégicas para la Educación sólo presentan congruencia teórica casi exclusivamente con los lineamientos estratégicos para el desarrollo regional referido al área problema servicios públicos, específicamente Educación; por lo demás, las distintas acciones se encuentran desvinculadas de los diferentes lineamientos estratégicos para el desarrollo regional, lo cual frena el desarrollo armónico y balanceado previsto en los Planes, e impide que la educación, como elemento estratégico, motrice ese desarrollo, formando en calidad y cantidad los recursos humanos, eficientes, de alta especialización, vinculados al quehacer económico, social, cultural, político de la región zuliana.

El IV Plan de Desarrollo Región Zuliana en el área Educativa presenta profundas deficiencias y omisiones relacionadas con la identificación de recursos, medios e instrumentos para el logro eficiente y eficaz de la situación objetivo; ya que no sólo ha existido la ausencia de un proceso de evaluación al interior del proceso de planificación que verifique en qué grado o medida se estaba cumpliendo lo planificado, de ir llevando una secuencia operativa y establecer las correcciones en las acciones, retroalimentando el proceso, sino que, el mismo adolece de la imprecisión de recursos materiales, técnicos, instrumentos financieros, administrativos lo cual limita la eficiencia y eficacia en la aplicación del plan; quedando en simple enunciado el problema y su propuesta.

Por su parte en el área educativa, presenta ausencia de información relativa a la definición de recursos técnicos, instrumentos administrativa, demanda real, aspectos importantes dentro de éste y que atenta contra la operatividad del plan ya que lógicamente interfiere en el logro eficiente y eficaz de la situación objetivo prevista a alcanzar durante su vigencia. Es necesario resaltar que este V Plan de Desarrollo Región Zuliana en el área Educativa presenta un avance metodológico y mejor estructuración en comparación con el IV Plan en lo que se refiere a la identificación de recursos, medios e instrumentos dirigidos a obtener la situación objetivo.

Del análisis del IV y V Plan de Desarrollo Regional Región Zuliana en el área Educativa, se evidencia una vez más que a semejanza de los Planes anteriores, no se da al hombre y a los factores que inciden en su desarrollo integral, la importancia que tienen; no se considera al hombre en sí mismo, como centro de la Planificación; las variables macroeconómicas siguen siendo el eje de la planificación, que irradian con su acción a las demás esferas de la sociedad. Existen contradicciones en los planteamientos, se insiste en la necesidad de consolidar una sociedad democrática, participativa, y a la vez, se enfatiza en los mecanismos de mercado como salida a los problemas de la sociedad que están dentro de los márgenes de pobreza crítica y extrema.

Coincidente con esta aseveración destaca Giordani (1984), quien considera que los sectores que pasaron a conducir el país, desde el punto de vista político, adoptaron a la planificación como "Una técnica, un procedimiento para la proyección de variables económicas, como un método para lograr la más efectiva uti-

lización de los recursos, dado ciertos objetivos y como un instrumento para orientar el desarrollo” (p. 182).

Referencias

- Ander-Egg, E (1976). **Introducción a la Planificación**. El Cid Editor. Buenos Aires. P. 176
- Barrios, A (1988). **LA Planificación en Situaciones de Poder Compartido. Críticas a la Planificación Tradicional o Planificación Normativa**. Maracaibo. P. 120.
- Boyer, L (1985). **La Regionalización de la Educación Superior**. CINTERPLAN. Venezuela. P. 75
- Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) (1987). **Propuesta Educativa en el Marco del Proyecto de la Reforma Integral del Estado**. Caracas. p. 319
- CONZUPLAN. (1984). **IV Plan de Desarrollo Región Zuliana**. Maracaibo.
- CONZUPLAN. (1990). **V Plan de Desarrollo Región Zuliana**. Maracaibo.
- Coraggio, J (1988). **Territorio en Transición: Crítica a la Planificación Regional en América Latina**. México. P. 281.
- Cuaderno de Educación (1983). **V Plan de la Nación. Análisis Crítico**. N° 42. 2da. Edición. Caracas. P.112.
- Cuaderno de Educación. **VI Plan de la Nación. Textos y Comentarios del Sector Educativo**. Caracas. N°91-92. P. 120.
- Da Pujadas, G (1980). **La Evaluación dentro del Proceso de Planificación**. Corporación del Promoción Universitaria (CPU). Estudios Sociales N° 26.
- De la Cruz, R (1988). **Venezuela en Busca de un Nuevo Pacto Social**. Alfadil Ediciones. Caracas. P. 153.
- Demo, P. (1988) **Evaluación Cualitativa**. Caracas. P. 87.
- Giordani, J. (1984). **La Planificación como Proceso Social**. Vadell Hermanos Editores. Caracas. P. 357.
- Lander, L. (1982). **LA Planificación en Venezuela**. CENDES. Venezuela. P. 164
- Matus, C. (1982). **Política y Plan**. IVEPLAN. Caracas. P. 186.
- Morales Gómez, D. (1979). **La Educación y el Desarrollo Dependiente en América Latina**. Ediciones Germánica. México. P. 260.
- Moyer, H. (1989). **LA Planificación Estratégica Situacional. Conceptos Básicos**. LUZ. Maracaibo. P. 136.