

IMPLANTACION DE LA PLANEACION*

JAIME CASTREJON DIEZ**

José Martí, a quien no podemos olvidar en este tiempo de América, a fines del siglo pasado escribió: “O se da cauce a la Revolución o rompe la Revolución sin cauce... La política no es ciencia emprestada sino que ha de ser propia. Al país, lo del país y nada menos que de lo que necesita el país.”¹

Lo expresado por Martí sigue siendo vigente: los cambios estructurales que se esperan en las nuevas formas de vida social y que responden a las necesidades siempre nuevas y crecientes del hombre contemporáneo, requieren de una planeación. Todo verdadero cambio, toda mutación que responda a una necesidad es revolucionaria; el cambio, por lo tanto, ha de ser planeado, orientado para que la Revolución no rompa sin cauce.

Para ello, es necesario que las políticas nazcan del diagnóstico sociocultural de la realidad, de la determinación de las necesidades, de la intuición de la norma cultural de un pueblo, de la captación de sus valores y antivalores. La planeación y la planeación educativa han de ser producto de una política que responda a los requerimientos del pueblo y a las inquietudes de la juventud.

Pensar en la planeación de la educación como algo ajeno a las necesidades concretas del país y al sentir del pueblo, es olvidar al hombre, cosa que ninguna ideología hace.

La planeación educativa ha estado siempre en el plano central de las preocupaciones del hombre. Platón, en *La República*, presenta un modelo en el que trata de mostrar la necesidad de educar a los jóvenes para defender y promover los ideales de la sociedad. Blaug y Lauwerys² indican que el paradigma más antiguo de planeamiento integral de la educación debe buscarse en la obra platónica, en la que se presenta un esquema bien coordinado, que toma en cuenta las exigencias políticas de la Ciudad-Estado y en el que se considera a la escuela como servidora de la sociedad.

Siglos después, Comenio, afirman los autores citados, expuso con sumo detalle la forma en que las escuelas deberían organizarse y funcionar a fin de cimentar la unidad nacional. Posteriormente, Rousseau aconsejó a los polacos “según su manera de pensar sensata y práctica que tomasen medidas para levantar escuelas y dar instrucción a todos los ciudadanos”.³

Muchos son los ejemplos que pueden darse sobre estos inicios de la organización de los sistemas educativos. Organización que en la historia del hombre, se fue acentuando con el avance de la ciencia y de la tecnología, y con la Revolución Industrial, que significó el tránsito de un mundo rural a un mundo urbano. De los ejemplos que hemos anotado, conviene tener presente lo que se reitera: la escuela al servicio de la sociedad, el consejo a los que gobiernan, la instrucción para todos los ciudadanos. La autoridad política, y en esto queremos hacer énfasis, se enfrenta al dilema de ejecutar o no, de hacer realidad o no, el plan que se le presenta (Platón, Rousseau, la OECD, alguna gran universidad o el instrumento de planeación de un gobierno).

Los modernos planificadores han pensado y piensan establecer un cambio que promueva una sociedad más justa, en la que la convivencia constructiva de los hombres asegure un mundo mejor.

En las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, reunida en París en 1968, se indica: “Estimando que el planeamiento de la educación encamina la valorización de los recursos humanos y, por consiguiente, favorece el desarrollo del individuo, constituye uno de los medios fundamentales para el progreso de la sociedad y que la labor de iniciar y ejecutar planes de desarrollo de la

*Presentado en la reunión conjunta de la American Association for the Advancement of Science y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, sobre “La Ciencia y el Hombre”, el 29 de junio de 1973.

**Director General de Coordinación Educativa, de la Secretaría de Educación Pública.

¹Martí, José. *Ciegos y desleales*, Obras completas, Tomo II, Editorial Nacional de Cuba, La Habana, 1963, p. 216.

²Varios, *Teoría y práctica del planeamiento integral de la educación*, Ed. Estrada, Buenos Aires, 1971, p. XXI.

³Varios, *Op. cit.*, pp. XXI-XXII.

educación, con las consiguientes innovaciones, constituye un deber esencial de las autoridades competentes.”⁴

Las recomendaciones de hace cinco años de aquella Conferencia entrañan urgencia para los Estados miembros. Ellas revelan el deseo de instituir un cambio en dichos Estados, que signifique una sociedad mejor, más justa, en que se reconozca el valor de los recursos humanos y se favorezca el desarrollo del individuo. Sin duda alguna hay una diferencia esencial entre los principios y criterios sustentados por la Conferencia y el pensamiento platónico. No obstante, no está por demás recordar que en la dialéctica platónica la preocupación es el gobierno de los hombres. Acceder al mundo de las ideas, llegar a la idea del bien, tiene una finalidad política. La Conferencia, por su parte, manifiesta en forma categórica que el planeamiento de la educación constituye un deber y una necesidad esenciales de las autoridades competentes. Aquí, inobjetablemente, nos enfrentamos a un problema básico de la planificación. Los planes de desarrollo, los programas educativos, los principios que han de guiar la planeación educativa han de ser comprendidos, aceptados y ejecutados por las autoridades competentes, que son las autoridades políticas, y por el personal subordinado a ellas.

Si se reflexiona en el plan educativo, se podrá apreciar que éste influye únicamente en la sociedad si es aceptado, en primer lugar, por la autoridad política que lo puede imponer como una acción de su poder político. Si prolongamos esta reflexión veremos, como segundo paso, que para que el plan educativo alcance una concreción, ha de ser adoptado por la burocracia, que es el órgano de ejecución de las decisiones de quien asume o de quienes poseen el poder. Un tercer paso necesario es la aceptación del proceso de planeación por la sociedad en general. Es conveniente darse cuenta que el éxito de un plan depende de este tercer paso, pero, para llegar a él, tienen que ser satisfechos previamente los dos anteriores, es decir, la imposición del plan como un acto del poder político, a través de la burocracia.

Es necesario pensar en esta trilogía de la que depende la posibilidad de los planes, la realización de la planeación. Negarla es un error que conduce al fracaso a las mejores intenciones. El problema que se plantea es cómo superar los escollos que se presentan a los planificadores en el seno mismo de sus países, en las estructuras del aparato estatal. La dificultad, más que la aceptación por parte de una élite gobernante y quizá en muchos casos clarividente, se encuentra en los mandos medios, en los que tienen que hacer concreta una ideología política, económica, social o educativa. Y los mandos medios están representados por la burocracia, que es, como lo llama Crozier, un mecanismo social que, para hacerlo actuar en servicio de la sociedad, es necesario comprenderlo. Este mecanismo social no implica la realización mecánica de la ideología política, su conversión a principios de acción, sino, ante todo, la detección de los factores de estabilidad e inestabilidad en el sistema político y sociocultural. El concepto procesal y estructural de la burocracia como categoría básica (y del burocratismo como sistema de organización específico del aparato de Estado), concibe a ésta como el ejecutor del poder político.

“La existencia de la Administración Racional -escribe Medina Echavarría⁵- coincide con la aparición de la modernidad en lo político y en lo económico. Ni el Estado ni la empresa actuales pueden concebirse sin el funcionamiento eficaz de un aparato burocrático. Y todo el mundo sabe hoy también de las razones de esta característica imprescindible de la administración moderna.” El papel que juega la burocracia, como órgano de implantación de las decisiones de los organismos de poder de los gobiernos, es de la mayor importancia con relación a la aceptación de la planeación. Para la aceptación del plan educativo por parte de la sociedad en general, se requiere un proceso de concientización que se logra justamente a través de la burocracia. Parece evidente que, para el éxito de los planes del poder político, es necesaria una relación entre la concientización y la sociedad. Este nexo lo conforma o lo ha de conformar la burocracia. Sin esa ayuda no existe una relación de diálogo entre gobierno y pueblo, relación que tiene que existir, quizá en forma mucho más acentuada, entre la burocracia y la sociedad. Concientizar no es tarea fácil, no se reduce a una simple explicación de los motivos o los deseos que impulsan a los que ejercen el poder. La concientización es un largo y profundo proceso crítico que requiere la ubicación objetiva de un modelo ideológico normativo de organización (dominio cultural, del trabajo, etc.). No olvidemos que originalmente la tesis hegeliana ubicó a la burocracia como puente intermedio entre la naturaleza potencial del Estado y la conformación consensual del pueblo.

⁴Informe Final, Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, París, 6-14 de agosto de 1968, UNESCO, París, 1968, p. 29.

⁵Medina Echavarría, José, Discurso sobre política y planeación, Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1972, p. 115.

En los últimos años la planeación educativa ha sido comprendida de diversas formas. Ha habido tantas variedades de pensamiento, que ha sido necesario dividir los distintos esfuerzos, para que la evolución de este concepto pudiera ser analizada. El trabajo de Hüfner y Van Gendt⁶ es muy importante, porque contiene una clasificación que permite comprender las distintas etapas en que ha sido concebido el término planeación.

Dichos autores denominaron primera generación de planeación educativa a varias formas de planeación, y la dividieron en tres etapas. La primera, en la que la planeación era igual a programación, se consideró como una actividad que buscaba solamente la realización de objetivos propuestos. Esta planeación utilizó varios enfoques: el de correlación, estudios de costo-beneficio, desarrollo de recursos humanos y el de demanda social. En la segunda, el énfasis fue en función puesta sobre la ejecución. La planeación fue así considerada en función de dos fases, la primera de programación, y la segunda de implantación. En esta etapa fue cuando surgieron los modelos educativos y los modelos de flujo. En la tercera etapa se introduce la dimensión de tiempo. En ella la planeación se consideró como un proceso de múltiples fases: información, programación, implantación y evaluación.

Característico de estas etapas fue considerar que en el proceso de toma de decisiones, la planeación educativa se limitaría a preparar algunas de ellas, con carácter científico, y cuya aprobación y ejecución sería de incumbencia política. La razón de ello, además de tener profundas raíces en la dicotomía Estado-Pueblo, consiste en conceptualizar a la ejecución en general y a la implantación educativa en particular, justamente como mera implantación; es decir, en la medida en que la implantación presentase las medidas concretas, no de las opciones, sino de las decisiones, se convertiría en poder político, dejaría de ser, ipso facto, implantación.

Esas fases de la primera generación de planeación educativa presentaban una debilidad muy clara, debido al gran valor que se daba en su desarrollo a la ciencia de la economía. Se consideraba que la teoría económica daba todos los elementos metodológicos necesarios para lograr la planeación, lo que impidió una mayor comprensión de la planeación, a través de los instrumentos que la sociología, la psicología, la organización y otras ciencias sociales pueden prestar al desarrollo de la planeación educativa.

En la segunda generación de planeación educativa se presentó un nuevo enfoque del proceso teórico, en el que el sistema educativo fue definido tomando en cuenta no sólo la economía, sino las otras ciencias sociales, y considerándose al sistema educativo, según Hüfner y Van Gendt:⁷

- 1° Como un sistema abierto que tiene relación de interdependencia con el entorno.
- 2° Un sistema complejo que tiene muchas interrelaciones con el entorno y también con sus subsistemas.
- 3° Un sistema probabilístico, lo que quiere decir que no todos los futuros estados del sistema son conocidos.
- 4° Un sistema capaz de aprender, “ultra-estable”, que es capaz de adaptarse a las situaciones nuevas todavía no conocidas.

El sistema educativo en esta etapa de la planeación se consideró compuesto de dos partes: la primera corresponde al sistema de enseñanza-aprendizaje, y la segunda a la administración de la educación. Para algunos objetivos y funciones, el primer sistema es más importante, pero para planear a nivel macrosocial, el sistema es más importante, pero para planear a nivel macrosocial, el sistema de administración educativa se considera como sujeto del enfoque central de la planeación.

En el análisis de estos autores se distinguen dos niveles:

- a) La interrelación entre el sistema de administración educativa y el sistema de enseñanza-aprendizaje; desde el punto de vista anterior, el primer sistema de nuestra definición es el entorno interno.
- b) La interrelación con otros sistemas sociales, considerados como el entorno externo.

⁶Hüfner K. y Van Gendt R., Development and Change, III-2-1972.

⁷Hüfner K. y Van Gendt R., op. cit.

En esta etapa, la planeación educativa se convierte en un proceso dinámico, de múltiples fases y dimensiones, que se lleva a cabo en varios niveles de organización y que consiste en diversos ciclos de retroalimentación, relacionados unos con otros por medio de la informática y la comunicación.

La planeación educativa deja de consistir exclusivamente de programación y de su aplicación, puesto que puede apreciarse que existen tres dimensiones: la política educativa, la planeación de la política educativa y la administración educativa. Estas tres actividades son las que debemos considerar dentro de la implantación.

De lo anteriormente expuesto podemos desprender una conclusión: la implantación puede considerarse de distintas formas pero, para un análisis realista que permita comprender la complejidad de las situaciones en que se desarrolla la planeación educativa, debemos considerarla dentro del esquema de lo que los autores mencionados llamaron la segunda generación de planeación educativa, y en el que se estudian múltiples ciclos de retroalimentación, en tres etapas principales: la programación, la implementación, la evaluación, cerrando el ciclo nuevamente hasta la programación (Fig. 1).

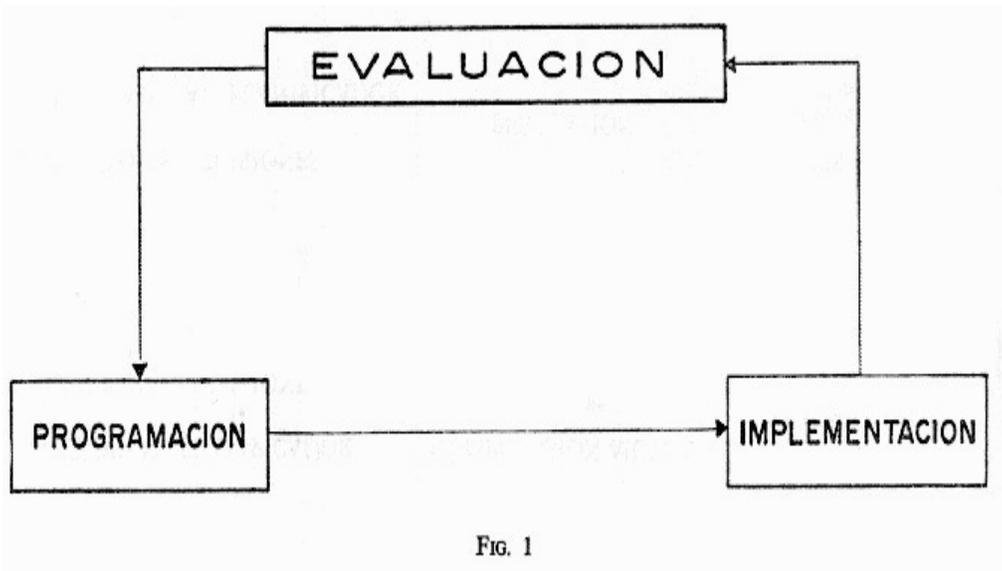


FIG. 1

La implantación, como hemos observado, depende de una decisión política, de una eficiencia burocrática y de una asimilación social; esto nos muestra la íntima relación entre el que planea y el político o el hombre que tiene la capacidad de tomar decisiones. Podríamos utilizar el modelo que sugirió Habermas⁸ en 1966, en el cual muestra las distintas relaciones que pueden establecerse entre ambas personas (Fig. 2): cuando el hombre que toma decisiones comprende al planificador y el planificador comprende al que toma decisiones, se produce lo definido por el concepto pragmatístico, es decir, un entendimiento mutuo; cuando el político que toma decisiones comprende al planeador, pero el planificador no comprende al político, se establece únicamente una comunicación; cuando el hombre que toma decisiones no comprende al planeador y el planeador comprende las necesidades del político, se obtiene un intento de persuasión por parte de ambos, y por último, cuando ninguno de los dos se comprende, existe una función separada de ambos, definida por el concepto decisionístico, en el que el planificador no influye en la decisión.

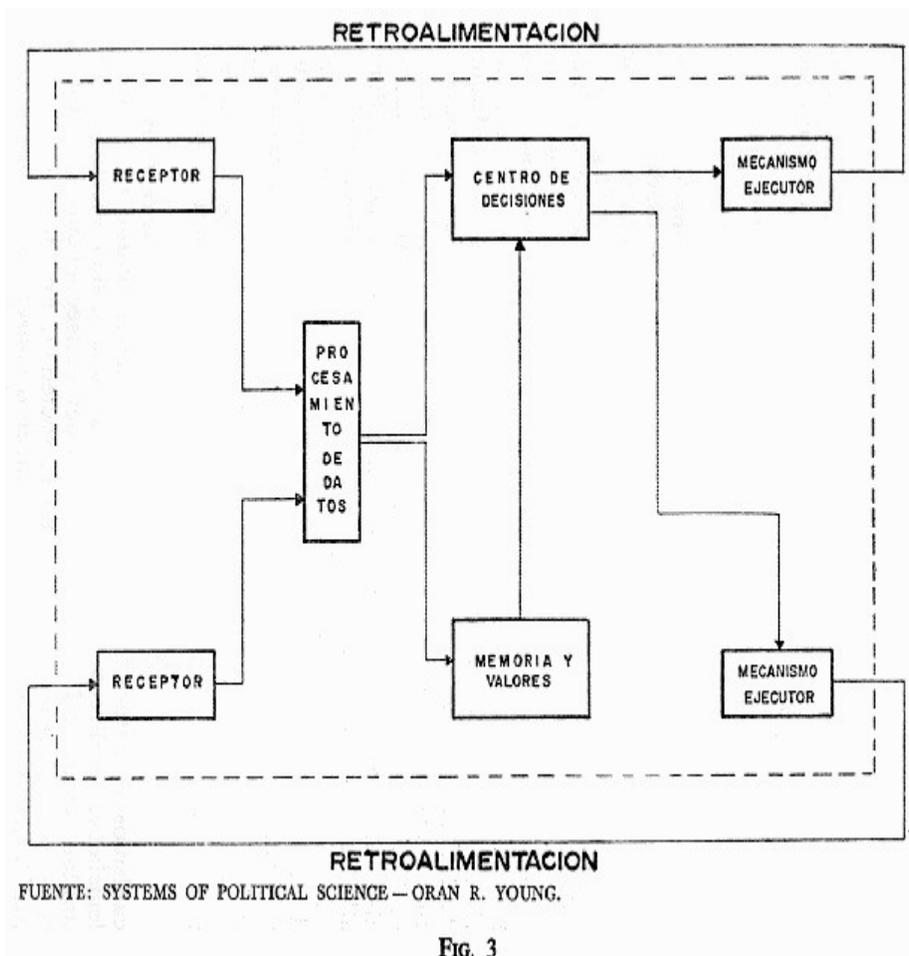
	<i>El planificador entiende al que toma decisiones</i>	<i>El planificador no entiende al que toma decisiones</i>
ENTIENDE AL PLANIFICADOR EL QUE TOMA DECISIONES	COMPRESION MUTUA (Concepto pragmático de Habermas)	COMUNICACION
EL QUE TOMA DECISIONES NO ENTIENDE AL PLANIFICADOR	PERSUASION	FUNCIONES SEPARADAS (Concepto decisionístico de Habermas)

FUENTE: Conceptos de cooperación entre planificadores y políticos que toman decisiones.
K. Hüfner y R. Van Gendt.

FIG. 2

Si analizamos las tres partes que hemos mencionado al principio, y que posteriormente se designaron como el modelo de la segunda generación de planeación educativa, debemos considerar el aspecto político. Deutsch⁹ observa que la política y el gobierno deben ser considerados esencialmente como proceso de conducción y coordinación de los esfuerzos humanos para lograr un grupo de objetivos. Dentro de la estructura de este mecanismo básico, mediante el cual se manifiesta el proceso, el factor principal es la decisión. Es importante especificar que este enfoque dedica una atención especial al proceso de toma de decisiones, en contraste con la consecuencia de estas decisiones. El proceso de implantación de un plan a través de ese mecanismo de retroalimentación, va a afinar constantemente a éste (Fig. 3). Para ello debemos considerar que, en el centro de la decisión política, hay receptores que miden la magnitud y que permiten obtener de la sociedad en general las expectativas y las necesidades convertidas en sistemas de medición informática; estos receptores, por un mecanismo de procesamiento de datos y por otro de memoria y de valores complejos sostenidos, producen los instrumentos necesarios para que el planeador prepare las distintas opciones que utiliza el político que toma las decisiones.

⁸Crozier Michael, The Burocratic Phenomena.



La implantación de las decisiones se hace a través de mecanismos ejecutores, lo que puede ocurrir mediante una forma legislativa o directamente a través de una orden ejecutiva. La implantación de las órdenes va a traer consecuencias entrópicas tanto en la burocracia como en la sociedad. En un modelo simple, la retroalimentación de información consensual sería un solo mecanismo pero, en la complejidad de la realidad, este mecanismo tiene dos redes de retroalimentación (Fig. 4). Una para los efectos que causa en la burocracia, es decir, en los mandos medios, que son los que realmente implantan la decisión del poder político en la sociedad, y otra donde se pueden apreciar las consecuencias de la decisión tomada en la sociedad. Como se observa, el concepto es procesal y dinámico. Ningún plan es lo suficientemente perfecto para que su implantación sea inflexible. A través de estos canales de retroalimentación hacia el centro de decisiones políticas y hacia el planificador, se van afinando cada vez más las decisiones, hasta lograr los objetivos propuestos o, por lo menos, satisfacerlos parcialmente.

⁹Hüfner K. y Van Gendt R., op. cit.

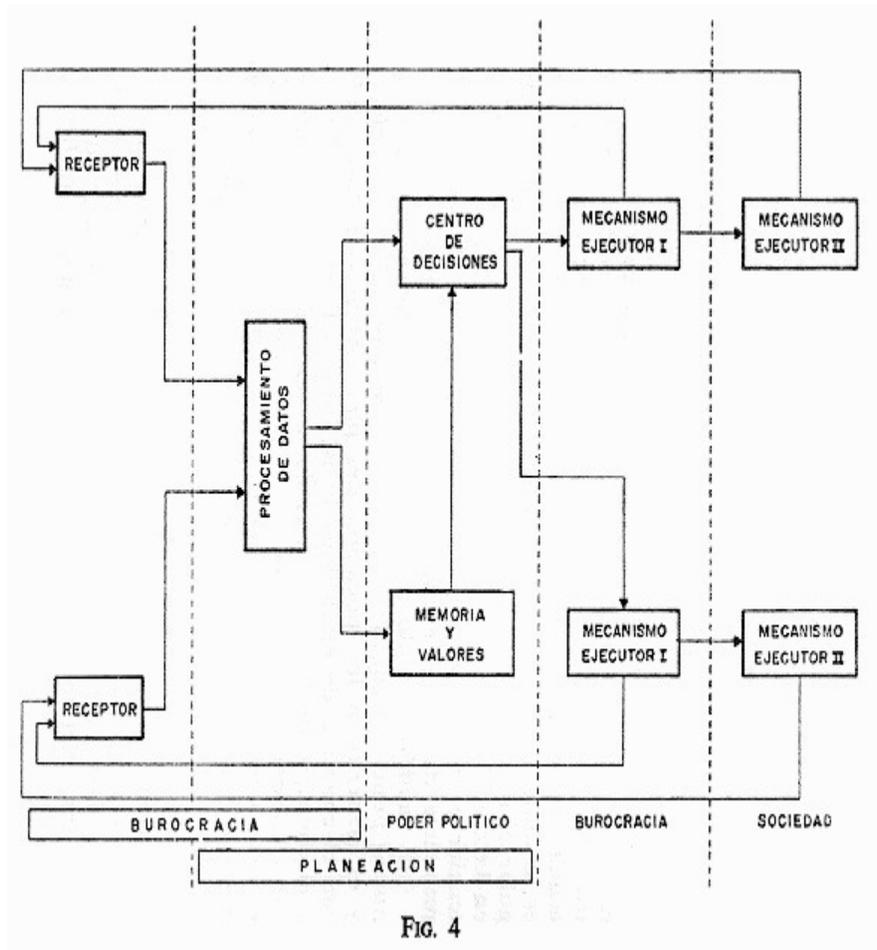


Fig. 4

La retroalimentación de datos es positiva cuando la ejecución ha producido cambios; entonces la información que se retroalimenta al sistema cataliza las acciones y se incrementa la acción original. Cuando la retroalimentación es negativa, esto es, cuando no se obtienen los resultados deseados, es posible regular el sistema y tratar de obtener una complejidad mantenida, en la cual la trayectoria y los tiempos de reacción permiten potenciar el cambio dentro del sistema social, produciéndose una respuesta de acción espiral.

El cambio operado por un plan puede concebirse como un nuevo punto de equilibrio entre el estado inicial de la sociedad y el posterior a la aplicación del plan. Algunos autores enfocan el concepto de estabilidad considerando la retroalimentación y el concepto de homeostasis en lugar del análisis del equilibrio. Ellos critican lo que se llama el enfoque del equilibrio, considerándolo muy mecanicista y muy distante del impacto que en un sistema hace el entorno social. Consideran que la política y el gobierno son diferentes de estos sistemas estáticos, en dos formas:

- 1^a Hacen un trabajo y logran objetivos de tal manera, que cambian sus posiciones básicas frente al entorno social, y
- 2^a Tienen, por lo menos, la habilidad para cambiarse a sí mismos en el curso de llevar la sociedad al logro de ciertos objetivos, es decir, constituyen un sistema mucho más flexible.

Buckley¹⁰ nos dice: “Los intentos amplios y conscientes de dirigir una sociedad compleja de un modo viable y adaptativo apenas han comenzado en la historia moderna. . . Es esencial una comprensión íntima del funcionamiento del nivel sociocultural del sistema adaptativo complejo.”

Y más adelante: “Un rasgo fundamental de este sistema adaptativo complejo es su capacidad de persistir o de desarrollarse modificando su propia estructura, a veces de manera fundamental.”

Las tensiones estructurales, resultado de la acción sistemática de los actores, no entraña que el complejo sistema adaptativo sea creado para la reducción o supresión de tales tensiones, sino, esencialmente, para establecer un sistema selectivo de decisiones que permitan comprender con claridad la compleja diferencia entre la tensión de roles, los patrones de comportamiento, etc. y las desviaciones propiamente patógenas.

Este complejo proceso de circuitos de retroalimentación tiene un cuerpo sustancial ideológico-político, un puente vivo y complicadísimo llamado burocracia y un fin último: el consenso del pueblo.

Las tesis desarrolladas abarcan la planeación y la planeación educativa, como preocupación central del hombre en el mundo; el concepto homeostático y morfostático, la urgencia de la planeación como parte de la trilogía (poder político, burocracia y aceptación social) y el proceso de concientización que sirve de vehículo para la eficiencia de la implementación.

Lo que importa estudiar y comprender es el caso de aquellos planes correctamente hechos, que son aceptados por los que toman decisiones y que interpretan correctamente el entorno social, pero que fracasan por cuestiones de ejecución.

El nivel de implantación que se ha enfatizado es el político, el de la correcta toma de decisiones, que tiene una doble fuente de retroalimentación y en el que juega un rol esencial la burocracia.

Se ha de considerar la planeación como neutra, ajena a lo ideológico y dependiente del poder político que es el conductor y coordinador del esfuerzo humano hacia la realización de determinados objetivos, los que sin duda emanan de una ideología. Aquí se plantea una seria reflexión acerca del problema axiológico, ético del o de los que toman decisiones. Se trata de la ética de la decisión.

¹⁰Buckley, La sociología y la teoría moderna de los sistemas. Ed. Amarrortu, Buenos Aires.