



LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL EN LA ESCUELA NORMAL COMO PUNTO DE PARTIDA PARA ASPIRAR A LA CALIDAD EDUCATIVA A TRAVÉS DEL CONSENSO

Jorge Gerardo López Coutigno
Escuela Normal Urbana Federal Cuautla

Leonardo Caballero Serrano
Escuela Normal Urbana Federal Cuautla

Clara Celia Sarabia Morán
Escuela Normal Urbana Federal Cuautla

Área temática: Política y gestión de la educación.

Línea temática: 6. Actores y su corresponsabilidad: maneras en que los actores (alumnos, docentes, sindicatos, academia, organizaciones civiles y otros medios) se conjuntan o entran en conflicto ante determinadas políticas a través de la interpelación y exigencia públicas.

Tipo de ponencia: Reporte de investigación parcial.

Resumen:

Esta contribución representa avances de la investigación y está orientada a la relevancia de la planificación institucional en la escuela normal, como parte del subsistema de educación superior nacional. En ese sentido, se intenta presentar el conflicto de una institución normalista que está incluida en el concierto al que pertenecen universidades públicas estatales, universidades tecnológicas, institutos politécnicos y tecnológicos, así como universidades interculturales, pero que al mismo tiempo está inserta en la educación básica del país y que por mandato constitucional, sus planes y programas de estudio lo determina el Ejecutivo Federal, al igual que los de la educación preescolar, primaria y secundaria. Se asume que la planificación es un proceso que beneficia a la institución de educación superior para arribar a la calidad de la educación y se podrá incorporar acciones de mediano y largo plazos que incrementen los índices de calidad educativa y se fortalezcan las tres áreas sustantivas de las instituciones de educación superior en el país: la docencia, la investigación y la difusión y extensión de la cultura. Para ello, se ha planteado establecer un estudio de caso a fin de desarrollar una planificación exitosa, tomando como base la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, quien toma como base la comunicación; la propuesta se llevará a cabo en un espacio donde arribar a consensos es sumamente difícil.

Palabras claves: Planificación institucional, Instituciones Formadoras de Docentes, Calidad educativa, Análisis de sistemas, Consensos.

Introducción

En una de las principales obras sobre el análisis de la planificación en México, Juan Prawda sentencia que “La edad de la improvisación educativa está próxima a desaparecer” (1985, pág. 196). La advertencia de hace más de seis lustros se confronta con las medidas que se adoptaron a raíz de la independencia de España –en el siglo XIX–, una de las cuales era la tarea de la formación de ciudadanos, para lo cual se requirió “planificar, modificar, modernizar, edificar para el mañana” (Ramos Escandón, 1994).

A menos de nueve meses de empezar la tercera década del siglo XXI, en algunos niveles de la educación nacional –como es la escuela normal– aún no nos decidimos en construir el principal documento que nos rige y guía en el desarrollo de nuestra institución para los próximos años y lustros. Es decir, la improvisación está latente.

Adentrarse en la gestión institucional y en el tópico de la planificación institucional ha implicado revisar el debate que se ha dado en nuestro país, principalmente en el subsistema de educación superior, cuando la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) planteó en la década de los setenta un mecanismo de participación en la planeación de la educación superior a fin de crear “un verdadero sistema”, ante la ausencia de una política educativa orientada al crecimiento de este tipo de instituciones (La planeación de la educación superior en México. Ponencia ante la XVIII asamblea, 1978 noviembre).

Yazmín y Anna Karina Cruz López (2008) recuerdan que en 1999 la ANUIES realizó una tipología de las instituciones de educación superior donde coloca a las instituciones formación docente en una clasificación de once IES. Las normales están clasificadas como “Instituciones de formación docente: IES públicas y particulares responsables de formar a profesionales para actividad docente en los distintos tipos y niveles del Sistema Educativo Nacional en áreas como educación preescolar, en educación primaria, en educación secundaria, en educación especial y en educación física.” (Cruz López, 2008, pág. 298).

Por otra parte, un artículo en la revista de esa organización que refiere el proceso de planificación en las instituciones de educación superior, escrito por Felipe Martínez Rizo, distingue la conceptualización entre macro planeación y micro planeación, además de enfatizar que la planeación debe ser un ejercicio consensuado por toda la comunidad, en nuestro caso, la normalista, lo cual implica además un problema latente:

“Cuando los distintos elementos que integran una comunidad universitaria no tienen una aspiración común, más allá de sus legítimas diferencias, sino que en realidad cada uno busca determinados intereses que no son compartidos por los demás, que no son considerados legítimos por los demás, y no existe un mínimo común denominador entre todos, la planeación será inviable”. (Martínez Rizo, 1982)

A su vez, Torres Lima y otros (2008) se refieren a las propuestas de orientación institucional de las universidades y centros de investigación. En ese sentido, proponen una metodología –que fue aplicada en un departamento de una universidad mexicana– para llevarla a cabo. En su artículo explican que “... La principal función de la planeación estratégica consiste en orquestar los cambios organizacionales en el presente para alcanzar escenarios futuros deseados de desarrollo institucional.” (Torres Lima, 2008, pág. 1)

Tomando como base el marco de referencia de nuestro objeto de estudio, también se ha buscado documentos oficiales para identificar la estructura de sus propuestas; un ejemplo es la Ley de Planeación federal (Legislativo), el cual se considera como un documento útil para esbozar la ruta de la propia planificación, tal y como se aplica en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La siguiente es una propuesta observada desde una mirada general: 1) Diagnóstico general, 2) Ejes generales, 3) Objetivos específicos, 4) Estrategias, 5) Indicadores de desempeño, y 6) Demás elementos. Asimismo, orienta a los planificadores institucionales de secretarías y gobiernos estatales a construir programas derivados del PND, mediante los siguientes puntos: a) Diagnóstico general, 2) Objetivos específicos, 3) Estrategias, 4) Líneas de acción, 5) Indicadores estratégicos y 6) Demás elementos.

Una obra que sirve de apoyo para las escuelas normales del país a establecer el rumbo definido por todos sus integrantes es “La planeación institucional en las escuelas normales” (SEP, 2003), documento que establece una pregunta preminente para quienes guían el desarrollo de un futuro documento: ¿Con qué sentido planificar? ¿Para quién?

La respuesta a este cuestionamiento nos la da Juan Prawda, quien en su “Teoría y praxis de la planeación educativa en México” (1985), llama la atención a la comunidad educativa y política sobre la importancia de llevar a cabo planificaciones, principalmente en el área educativa. Su libro introduce propuestas para desarrollar la planificación institucional en este sector y cuenta con ejemplos de lo que se hizo en los últimos 20 años del siglo pasado: Presenta cinco enfoques que México había trabajado en esa época; conceptualiza el término, y propone una metodología de la planeación basada en cinco enfoques: a) Macroplaneación del sistema educativo; b) Microplaneación regional educativa; c) Desconcentración administrativa del sector educativo; d) Proyecto de educación comunitaria, y e) Prospectiva educativa.

Es importante destacar que Prawda elige la utilización del término “planeación” como sinónimo de planificación. Si leemos con atención los documentos oficiales, se utilizan indistintamente estos términos. La Real Academia Española (<http://www.rae.es>) explica que planificar se refiere a la organización que se realiza con la intención de obtener un objetivo determinado, mientras que planear se refiere a lo mismo pero implica un escrito o un esquema que se realiza como prueba antes de su aplicación o puesta en marcha (Lenguaje y comunicación). Para la elaboración de este documento se ha optado la utilización del vocablo “planificación”, aunque se respeta lo narrado por los distintos autores.

Contar con mayor información sobre la relevancia de la planificación e identificar los logros de otras instituciones de educación superior fueron de utilidad para reflexionar sobre el papel de la Escuela Normal

como institución de educación superior, así como encontrarme con otros autores que le han dado significado a la investigación documental sobre el objeto de estudio, como es el caso de la obra “La crisis de la educación”. Para Coombs, “[...] El mundo de la educación, tal como lo vemos, se ha vuelto tan complejo y se halla un estado tan grave que ningún vocabulario –ni siquiera el de pedagogía– puede describirlo completamente. Por consiguiente, se necesitan lenguajes e ideas de muchas disciplinas intelectuales y esferas de acción que puedan ampliar la visión del proceso educativo, para ver de manera más clara todo el conjunto y obtener, así, mayores logros y beneficios.” (Coombs, 1978, pág. 5)

Ante el proceso expansivo sin precedente en la historia humana que se había dado en la educación, el autor estadounidense explicaba la crisis educativa mundial con la siguiente analogía: “De igual modo que un adulto no puede usar ya los trajes que llevaba en la niñez, un sistema educativo no puede oponerse, con éxito, a la imperiosa necesidad de cambio cuando todo a su alrededor está cambiando.” (1978, pág. 12)

Establece que si nos seguimos aferrando a prácticas convencionales simplemente por ser tradicionales, si se liga a dogmas inalterables con el fin de mantenerse a flote en un mar de incertidumbres, se estará en riesgo de perder el poder de autoanalizarse claramente, además de convertirnos en una sátira del proceso educativo mismo. (Coombs, 1978, págs. 12-13)

En ese sentido, Coombs propone un método para enfocar el sistema de educación: *el análisis de sistemas*, para identificar indicadores y a partir de ello, evaluar el funcionamiento de la organización, en este caso, nuestra Escuela Normal. Sin embargo, el autor subraya que lo que interesa es el proceso organizado mediante el cual una sociedad promueve la enseñanza y si ese proceso y sus resultados pueden ser más apropiados, eficientes y eficaces dentro del contexto de la propia sociedad (Coombs, 1978).

Tomando en cuenta lo anterior, para poder abordar la problemática planteada para concebir a la planificación institucional como una propuesta para resolver problemas de la educación superior, principalmente, se ha formulado la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué relación existe entre la puesta en marcha de una planificación institucional y el incremento de los índices de calidad educativa de la Escuela Normal Urbana Federal Cuautla (ENUFC), mediante el arribo de consensos entre la comunidad normalista?

En ese sentido, nuestra hipótesis establece lo siguiente: Existe una relación intrínseca entre la puesta en marcha de una planificación institucional y el incremento de los índices de calidad educativa de la Escuela Normal Urbana Federal Cuautla (ENUFC), siempre y cuando haya consensos entre los actores.

El objetivo planteado en la investigación que se desarrolla es el siguiente: *Establecer estrategias de planeación institucional para que la Escuela Normal Urbana Federal Cuautla (ENUFC) alcance la calidad educativa en la formación inicial de docentes, por medio de los consensos entre la comunidad normalista.*

Se está de acuerdo con el hecho de que el objetivo final de todo proceso planificador en la escuela normal debe ser el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, a fin de coadyuvar a que se logren los conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas establecidas en el perfil de egreso; por tanto, las estrategias de intervención que se determinen deberán considerar esta prioridad institucional. Para ello, los acuerdos al interior son indispensables.

Desarrollo

En párrafos anteriores se explicó que la propuesta de Juan Prawda es enriquecedora en lo relacionado con la planificación en el contexto educativo mexicano. Por ello, su obra es un referente para esta investigación, principalmente porque: a) Recoge la experiencia en la planificación educativa que llevó a cabo en México en la década de los setenta; b) Ofrece una serie de elementos, principalmente históricos, que orientan la presente investigación, y, finalmente, c) Debido a que de los cinco enfoques de planeación que propone y analiza en su obra, el de la Planeación prospectiva apoya el análisis que se emprenderá en el caso de esta investigación, principalmente por poseer un carácter preventivo y porque este enfoque plantea alternativas de solución a los problemas del presente.

Prawda enfatiza tres condiciones que ayudan a ser efectiva la planeación. Estas son: *Querer hacer, saber hacer y poder hacer*. La primera condición nos remite a los orígenes del por qué es importante llevar a cabo una planificación; el saber hacer se refiere a la metodología a emplear, y, finalmente, las características, actores, limitaciones y efectos están ligados al poder hacer. El *querer hacer* es el punto de partida de este proceso y por ende, de gran relevancia debido a que marca el interés de los involucrados por alcanzar una transformación en su organización. Sin embargo, esta primera condición no es cualquier cosa, pues algún mal manejo de la situación o mala interpretación del estado de las cosas pueden arruinar la buena intención en un supuesto cambio. El autor de “Teoría y praxis de la planeación educativa en México” (1985) lo advierte de la siguiente manera: “Pisar la cola a dragones desconocidos puede desencadenar peores males que las enfermedades que se pretendían curar”. De ahí la importancia de la negociación que debe presentarse entre beneficiados y afectados por un cambio.

En el *saber hacer*, Juan Prawda nos da opciones para desarrollar uno de los cinco enfoques que nos ofrece la planeación institucional. Anteriormente habíamos mencionado que de la macroplaneación, la microplaneación, la desconcentración administrativa, el proyecto de educación comunitaria, y la prospectiva educativa; éste último enfoque puede dar luz en el camino pretendido para encontrar respuestas a la pregunta planteada en nuestra investigación. La siguiente tabla 1 resume las condiciones para llevar a cabo la planificación en una organización:

Tabla 1: Condiciones para la planificación institucional

Querer hacer	la voluntad política de afrontar los riesgos asociados a un cambio y apoyar el proceso del mismo.
Saber hacer	implica conocer y dominar la metodología de la planeación.
Poder hacer	espacio de negociación política y económica entre los protagonistas afectados por el cambio y quienes lo planean; condiciona por lo tanto el hacer de la planeación, es decir, su enfoque.

Fuente: Elaboración propia con información de Prawda (Teoría y praxis de la planeación educativa en México, 1985, pág. 28).

El autor advierte que independientemente de cuál sea el enfoque de planeación que se analice, la metodología general está constituida por cinco pasos, que se describen en el siguiente proceso, a saber:

1. Elaboración de un diagnóstico del presente para identificar causas y efectos de los aciertos y problemas del sistema.
2. Elaboración de escenarios para darse una idea de la situación del futuro.
3. Definición de fines (objetivos y metas) asociados a cada uno de los escenarios.
4. Definición de medios (políticas, estrategias, programas, tácticas, acciones, presupuestación).
5. Elaboración de mecanismos de evaluación y control para medir en forma permanente los logros alcanzados y compararlos con los deseados. (Prawda, 1985, págs. 24-25)

Por su parte, la especialista Inés Aguerrondo destaca que lo que ha fallado en el sistema educativo no es el planeamiento institucional sino el modelo aplicado en los planteles, basado en planeamiento normativo, el cual es rígido (Objetivos-Diagnóstico-Ejecución-Evaluación) e “ignora la turbulencia de los procesos que modelan tanto la escuela como su contexto” (Aguerrondo, 1992, pág. 143).

Propone un planeamiento estratégico-situacional, basado en la realidad de lo posible, pues supone que no se puede hacer todo a la vez. “Fijarse prioridades para establecer un camino”, y coincide con Prawda en el hacer para lograr, dentro de un plantel, la planificación. Reconoce que las instituciones educativas se enfrentan a un doble problema cuando se intenta cualquier transformación: 1) tienen problemas de rutinas, resistencia al cambio y falta de flexibilidad, y 2) la educación en sí misma posee un ritmo de cambio muy lento por ser parte de la conservación de la cultura. (Aguerrondo, 1992, págs. 140-141)

Lo explicitado por ambos autores latinoamericanos nos lleva a poner énfasis en el trabajo de gestión y organización que se lleva a cabo dentro de la escuela normal y más aún, analizar cómo se obtienen consensos (o disensos) los distintos actores educativos involucrados. En ese sentido, la lectura de Coombs nos relacionó con el análisis de sistemas, lo cual nos llevó a revisar a dos especialistas: Gregory Bateson, quien es antropólogo, científico social, lingüista y cibernético de origen inglés; quien estudia, desde un punto de vista evolucionista, los cambios que puede sufrir la sociedad a partir del comportamiento y conductas humanas; confronta las dimensiones pasional e intuitiva del ser humano con la lucha de contrarios que subyacen a la vida de éste (orden-conflicto, estabilidad-cambio, bien-mal...), apareciendo la comunicación como un fenómeno fundamental de la evolución.

Junto con el acercamiento a Gregory Bateson, se analiza a Niklas Luhmann, sociólogo alemán reconocido por su formulación de la teoría general de los sistemas sociales. Según Torres Nafarrete (2001), la teoría de sistemas luhmanniana ha sido la más grande contribución que se hizo a la sociología en el siglo XX, al tratar de dar a la sociología un método que le permita explicar cabalmente a la sociedad desde su interior, y es la comunicación –explica– el elemento basal de la sociedad y parte fundamental de su teoría (Torres Nafarrete, 2001, pág. 41).

Por comunicación, Luhmann no entiende una acción humana, ni un fenómeno tecnológico, menos aún un intercambio de información. Los seres humanos no pueden comunicar, "solo la comunicación comunica". Según el sociólogo alemán, los sistemas sociales emergen "...siempre que se establezca una relación comunicativa autopoietica, que limite su comunicación y se diferencie así de un medio ambiente. Por lo tanto, los sistemas sociales no están conformados por hombres ni por acciones, sino por comunicaciones". La comunicación se produce mediante medios de comunicación simbólicos generalizados, diferentes en cada sistema social pero comparables entre sí, por su carácter estructural. Afirma que "lo que no se participa comunicativamente no puede ser objeto de que se le preste atención" (Luhmann, 2001). De ahí el interés de "transformar la comunicación en comunicación capaz de articular consenso".

Para Luhmann no se puede pretender que las organizaciones o las interacciones evolucionan siguiendo los mismos momentos de la sociedad, aunque tanto organizaciones como interacciones suponen una sociedad ya constituida como el lugar en el que surgen y aunque en cada comunicación –en la organización, en la interacción o en cualquier sistema social– se reproduce la sociedad. (Rodríguez, 2001)

En ese sentido, Rodríguez M. señala que teoría luhmanniana propone la especialización de subsistemas en funciones de la sociedad y que cumplen funciones para los cuales no existe ninguna jerarquía u orden de importancia, además, cada subsistema utiliza su propio código, lo que hace mirar al sistema completo desde su propia perspectiva (Rodríguez, 2001, pág. 48).

Puntualiza que desde cada subsistema funcional se pueden distinguir tres posibilidades de observación, que Stichweh (2001) denomina estructura triádica porque es un sistema que observa, sistema observado y comunicación:

- a) La observación del sistema sociedad global, al que pertenece el subsistema funcional, la cual consiste en la función en que el subsistema realiza y en la cual se ha especializado,
- b) La observación de otros subsistemas funcionales en el entorno interno del sistema global de la sociedad, y consiste en las prestaciones recíprocas con los que los subsistemas de la sociedad se relacionan entre sí, y
- c) La observación que el subsistema funcional hace de sí mismo: la autoobservación. Esta observación es la reflexión del subsistema. (Rodríguez, 2001, pág. 49)

El autor aclara que la integración de los subsistemas funcionales en una sociedad compleja como la actual ya no puede entenderse con el viejo paradigma de todo/partes. “La sociedad moderna es un sistema mundial altamente complejo en que los diversos subsistemas se diferencian en procesos de autocatálisis, generando nuevas condiciones para sí mismos y para los demás subsistemas en su entorno interno a la sociedad”. (Rodríguez, 2001, pág. 50)

Con el apoyo de Luhmann en la parte teórica, nos estaremos apoyando en el método de estudios de casos, el cual, según Álvarez García (2005), “es un puente entre la teoría y la práctica” (2005, pág. 20). Este autor entiende estudios de caso como la escenificación de una determinada situación que se interrumpe súbita y deliberadamente en el momento preciso que se debe arbitrar una solución o adoptar una decisión.

De paradigma cualitativo, el método de estudios de caso ha sido aplicado desde su origen en las ciencias sociales y ha estado orientado en el ámbito de la formación para la gestión, sin embargo, se ha llevado a la investigación, a la educación formal –principalmente en la enseñanza superior–, así como en las organizaciones, donde el empleo de este método favorece no sólo el desarrollo de habilidades directivas en general, sino ante todo, la orientación del juicio y la determinación de criterios en la toma de decisiones (Álvarez García, Isaías, 2005, pág. 23). Esta técnica ayudará a identificar el papel de los distintos actores y de los propios grupos al interior de la institución al abordarse un tema tan significativo y complejo como es el desarrollo de la institución en el próximo lustro.

Conclusiones

A través de la revisión del debate que se ha generado en México en el ámbito de la planificación, la recuperación de la conceptualización del objeto de estudio, el acercamiento a teóricos que nos pueden dar pista sólida para resolver nuestra pregunta de investigación y el uso apropiado de una metodología

para poder llevar a cabo los procesos idóneos para presentar una propuesta, se da forma a la presente investigación, para poder establecer un Plan de Desarrollo Institucional en la Normal Cuautla, pero además (re)conocer la participación de los distintos actores educativos involucrados.

A más de un año de avanzar en ese camino, podemos afirmar que hasta el momento contamos con aportes y elementos –tal como se describieron en las páginas anteriores– para poder seguir dando pasos “a hombros de gigante” y poder arribar a nuestra meta. Las propuestas de Prawda y Aguerrondo darán forma al ejercicio para llevar a cabo los trabajos de conformación del PDI de la ENUFC, en tanto que la teoría luhmanniana será el fundamento para entender, desde la perspectiva del sociólogo alemán, la organización de nuestra institución y con ello, poder identificar (y a su vez, entender, las distintas acciones y posiciones de cada uno de los actores y grupos de la Normal Cuautla en la labor de desarrollar un documento que favorecerá el rumbo de la institución de educación superior formadora de docentes.

La proyección hacia el futuro de nuestra Escuela Normal está empezando ahora. No desaprovechemos esta nueva oportunidad y hagamos realidad la sentencia de Prawda para desaparecer la edad de la improvisación educativa.

Referencias

- Aguerrondo, I. (1992). Planificación de las instituciones escolares. En M. P. Graciela Frigerio, *Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión*. (págs. 137-174). Argentina: Troquel educación.
- Álvarez García, Isaías. (2005). *Los estudios de caso como estrategias para la formación en gestión. Experiencias del sector educativo*. México: IPN.
- ANUIES. (1978 noviembre). *La planeación de la educación superior en México. Ponencia ante la XVIII asamblea*. Puebla: ANUIES.
- ANUIES. (1982). *Planeación de la educación superior*. México: ANUIES.
- Coombs, P. H. (1978). *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Ediciones Península.
- Cruz López, Y. y. (2008). La educación superior en México. Tendencias y desafíos. *Modelos educativos*, 293-311. Obtenido de <http://planeacion.uaq.mx/docs/secplaneacion/novedades/MODELOS-EDUCATIVOS/articulos/04.pdf>
- Legislativo, P. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Luhmann, N. (2001). Poder, política y derecho. *Metapolítica*, 11-39.
- Martínez Rizo, F. (1982). Planeación de la educación superior en México 1968-1982. *Revista de la ANUIES*, 1-5. Obtenido de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista45_SIA2ES.pdf
- Prawda, J. (1985). *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. México: Grijalbo.
- Ramos Escandón, C. (1994). *Planear para progresar: Planes educativos en el México Nuevo 1820-1833*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Rodríguez, D. (2001). La teoría de la sociedad. Invitación a la sociología de Niklas Luhmann. *Metapolítica*, 42-51.
- S/A. (s.f.). *Lenguaje y comunicación*. Recuperado el 18 de marzo de 2019, de <http://lenguajeycomunicacionrosarito.blogspot.com/2013/03/planear-o-planificar.html>

SEP. (2003). *La planeación institucional en las escuelas normales*. México: SEP.

Stichweh, R. (2001). Teoría de sistemas versus teoría de la acción. La comunicación como opción teórica. *Metapolítica*, 52-67.

Torres Lima, P. V. (2008). Planeación estratégica y desarrollo organizacional en instituciones educativas: el estudio de un caso universitario en México. *Revista Iberoamericana de Educación*(47 (2)), 1-II. Obtenido de <https://rieoei.org/RIE/article/view/2378>

Torres Nafarrete, J. (2001). Dossier. *Metapolítica*, 40-41.