



Planeamiento de la educación

Fernández-González, José Alfredo¹ y Araiza-Vázquez, María de Jesús².

¹Escuela de Ciencias de la Educación, Nuevo León, México,
jfernandez@ece.edu.mx, Serafín Peña Sur # 130, 2do. piso, entre Aramberri y
Modesto Arreola. Col. Centro, (+52) 81 8340 6312

²Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y
Administración Monterrey, Nuevo León, México, arazav@gmail.com,
Av. Universidad S/N
Col. Ciudad Universitaria, (+52) 81 8329 4080

Artículo arbitrado e indexado en Latindex

Revisión por pares

Fecha de recepción: julio 2020

Fecha de publicación: diciembre 2020

Resumen

El concepto de planeamiento surge a inicios del siglo XX como parte de la política de los estados europeos para dar respuesta a la crisis económica en la tercera fase de la modernidad. Siguiendo esta necesidad por ordenar los esfuerzos en distintos sectores de la población, surge el planeamiento educativo, que se encargaría de atender y organizar las necesidades educativas de una población en crecimiento debido a la migración de la zona rural a la urbana, el crecimiento demográfico unido al incremento de la esperanza de vida. Con el paso del tiempo el enfoque del planeamiento educativo dará lugar a la creación de organismos internacionales que tendrán como misión apoyar a los estados en el desarrollo y práctica de su política educativa, pasando de ser una labor nacional a una tarea compartida entre bloques económicos, en la búsqueda por elevar la calidad de la educación.

Palabras clave: Planeamiento, Planeamiento de la educación, Reforma educativa, Calidad de la Educación, Sistema Educativo.

Abstract

The concept of planning emerged at the beginning of the 20th century as part of the policy of European states to respond to the economic crisis in the third phase of modernity. Following this need to organize efforts in different sectors of the population, educational planning arises, which would be in charge of meeting and organizing the educational needs of a growing population due to migration from rural to urban areas, population growth together the increase in life expectancy. With the passage of time, the educational planning approach will lead to the creation of international organizations whose mission will be to support the states in the development and practice of their educational policy, going from being a national task to a shared task between economic blocs, in the search to raise the quality of education.

Key words: Planning, Education planning, Educational reform, Quality of Education, Educational System.

1. INTRODUCCIÓN

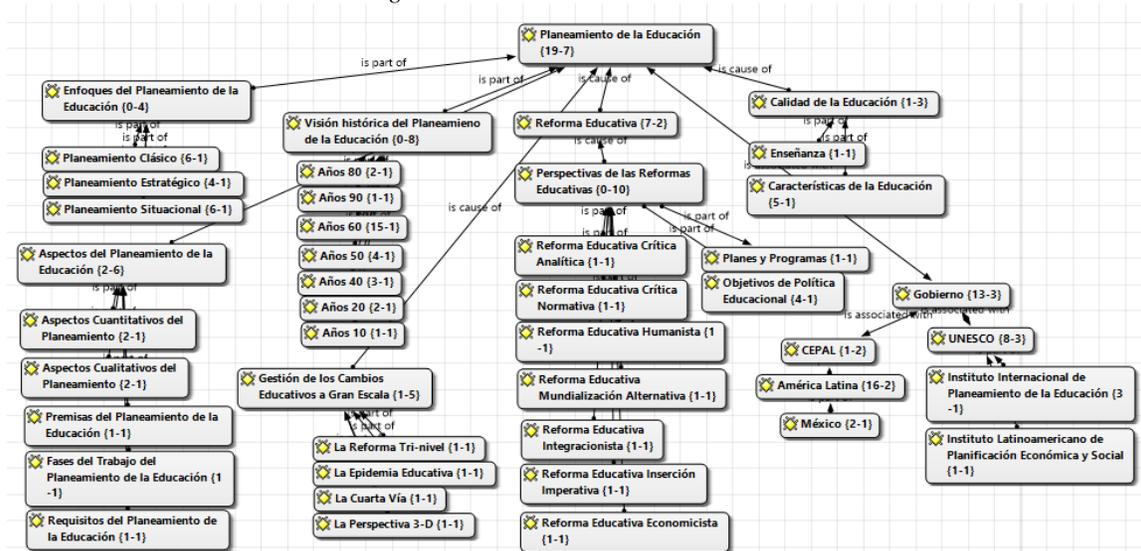
El motivo principal de abordar el tema del planeamiento educativo como núcleo del presente ensayo responde a la necesidad de comprender los factores que intervienen en su compleja elaboración, así como la repercusión que tiene dentro de una sociedad organizada, que busca mejorar la calidad educativa de los sistemas institucionales. Para lograrlo, el documento aborda siete subtemas que describen las principales características del planeamiento educativo.

En la figura 1 se pueden observar las líneas temáticas seguidas para elaborar el presente ensayo. El primer subtema “La modernidad y el planeamiento” ofrece un panorama histórico sobre el concepto planeamiento, cuyo origen se puede rastrear desde principios del siglo XX. El segundo subtema “Planeamiento de la educación” enarbola cómo se dio inicio a estructurar a la educación dentro de países en la modernidad, ajustando presupuestos, considerando los contenidos que se cubrirían en los distintos niveles educativos, entre otros. El tercer subtema, “Enfoques del planeamiento de la

educación”, describe tres momentos en que el concepto de planeamiento educativo sufrió modificaciones en cuanto a su óptica al cómo trazar la ruta educativa de un estado. El cuarto subtema, “Aspectos del planeamiento de la educación”, menciona los principales atributos que deben considerar los estados para organizar la educación sumando esfuerzos con instancias internacionales.

El quinto subtema, “Reforma educativa”, expone los motivos del estado en su formulación, y el interés de los actores políticos en llevarla a cabo. El sexto subtema, “Gestión de los cambios educativos a gran escala” enlista un breve inventario de teorías estructurales sobre cómo elaborar una reforma educativa, buscando que tenga un impacto en toda la población de un estado. Por último, el séptimo subtema “Calidad de la educación”, muestra el estado actual del sistema educativo, abocado en la mejora de los procesos y contenidos, dando gran valor a la evaluación y al logro de los aprendizajes, medidos a través de instrumentos nacionales e internacionales. Al término del ensayo se exponen las conclusiones del autor. Para realizar el ensayo se utilizó el *software, Atlas.Ti (v. 7.5.18)*.

Figura 1. Planeamiento de la Educación



Fuente: Elaboración propia.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. La modernidad y el planeamiento

Al concepto de planeamiento se le suelen atribuir connotaciones adjetivas, las cuales suelen mencionar el campo donde se aplica (económico, educativo), el nivel donde se trabaja (macro o micro) o su concepción (normativo, estratégico), con todas estas variantes, sorprende que no exista un consenso sobre su definición (Martínez, 2005). Esto se debe a que el planeamiento es una idea relativamente nueva, moderna, en el sentido histórico de la palabra, con apenas un siglo de antigüedad en países euroasiáticos (UNESCO, 1963) y siendo reconocida en el ámbito educativo de forma regional hasta 1956 en América Latina (Diez, 1965, p. 49).

Para llegar a la modernidad cada nación avanzó en distintos momentos, siguiendo diversas rutas y distintos recursos. Larraín (1997) menciona que los europeos fueron los primeros en avanzar a esta edad siguiendo una trayectoria dividida en cinco fases, 1) la fase precursora (siglo XVI a XVIII), en que la modernidad solo existe en la mente de algunos filósofos, y no se ve reflejado en los recursos materiales y políticos de la población, 2) la

fase revolucionaria (finales del siglo XVIII y todo el siglo XIX), donde la vida política comienza a ser democrática, surge la revolución industrial y los pensamientos de la ilustración permean a la sociedad en su conjunto, 3) la fase de crisis y transición (comienzos del siglo XX hasta 1945), después y durante ambas guerras mundiales, la cuestión social comienza a tener una importancia vital para los estados, 4) la fase del bienestar (de 1945 a 1973), conocida también como la época de oro del capitalismo, en donde la modernidad comienza a ser organizada y por último 5) la fase de acumulación, donde la modernidad es cuestionada y sujeta a crisis internas debido a problemas económicos y de orden social.

Es en la tercera fase, de crisis y transición, cuando el planeamiento surge como una necesidad del estado para intentar traer orden a todos los sectores que le competen. Algunos de los sucesos más importantes acontecidos en estos años que sirvieron de pauta para abordar el planeamiento como una acción política se esbozan en la tabla 1.

Tabla 1. Inicio del planeamiento en países euroasiáticos en el siglo XX

Década	Suceso
1910	1918. Se crea en la Unión Soviética el Consejo Superior de la Economía Nacional, que serviría para coordinar y prever los esfuerzos del estado en materia económica, un servicio de coyuntura estudiaría la evolución económica.
1920	1920. Partiendo de los estudios de la coyuntura, se comenzó a elaborar directivas o programas, al cual se le denominó “Plan único de la economía para el próximo periodo”. 1921. Se crea el plan <i>Gosplan</i> o comisión del Plan del Estado. 1923. Se retoman las ideas anteriores y comienzan a promulgarse planes quinquenales. En esta década otros países socialistas comienzan a adoptar planes “únicos”, semejantes al Plan <i>Gosplan</i> .
1940	1949. Se elabora el Consejo de asistencia económica mutua, que tiene como objetivo unir los esfuerzos de los planes “únicos” de los países socialistas a modo de bloque económico.

Fuente: UNESCO, (1963). *Principios del planeamiento de la educación*. Elaboración propia.

A raíz de la primera guerra mundial el resto de los países europeos con una inclinación capitalista comenzaron a tomar el planeamiento no como una estrategia socialista, sino como una forma de anticipar

eventos y sumar esfuerzos en materia económica. Siguiendo esta idea, es posible afirmar que el planeamiento nace como concepto a mediados del siglo XX (Aguerrondo, 2014) y se le concibe como una

herramienta o acción de gobierno (Zoppi, 2006) así como un proceso que sirve para tomar decisiones con la mirada puesta en el futuro, haciendo uso óptimo de recursos para el logro de objetivos específicos (Martínez, 2005). En la actualidad, no existe ningún país en el mundo que no emplee el planeamiento (UNESCO, 1963).

2.2. Planeamiento de la educación

Como se mencionó anteriormente, el concepto de planeamiento queda instaurado en sociedades modernas, que tienen por característica el haber desarrollado una lógica positivista o técnica con la cual el gobierno sustenta y justifica sus acciones (Zoppi, 2006). En un principio, el planeamiento articulaba todo aquello que tuviera reflejo en la economía, pero a medida que la sociedad se iba volviendo más compleja, y para brindar mayor precisión a los esfuerzos encaminados a los campos en los que interviene el gobierno, se comenzó a dividir en sectores, tales como el económico, social, cultural, salud, educación, entre otros.

El origen del planeamiento de la educación surge con la necesidad por atender y educar a la creciente población que emigraba del campo a la ciudad, instaurar la escuela pública, crear estándares locales, nacionales e internacionales de calidad educativa, así como elaborar los títulos de acreditación por cursar en instituciones del estado. El planeamiento educativo, en su sentido clásico, “trata de ampliar al máximo las oportunidades educativas de un país, aumentar el rendimiento del sistema educativo y mejorar la calidad de la enseñanza dentro de los medios financieros y humanos disponibles” (UNESCO, 1963, p. 7). De forma contemporánea, Lemus y Lemus (2019) lo abordan desde una perspectiva metodológica que permite diagnosticar las necesidades de una comunidad o país en el área de la educación, y determinar acciones concretas para satisfacerlas. A pesar de que cada país debe trazar su propia ruta en materia educativa, no es una actividad que deba necesariamente hacerla en solitario.

Uno de los aspectos que más preocupaba a la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la

Educación, la Ciencia y la Cultura), ambas fundadas en 1945, fue la forma en que los estados miembros organizaban sus esfuerzos para educar a la población. Con esto en mira, se decidió crear en 1963 al Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) “con el mandato de ayudar a los Estados miembros en la planificación y gestión de sus sistemas educativos” (IPE UNESCO, s/f, par. 1). La creación del IPE fue la culminación de muchas reuniones de países de todos los continentes en donde se reconocía la importancia de contar con un órgano internacional que capacitara a profesionales de la educación, diera seguimiento a las medidas emprendidas por los estados, documentara los errores del pasado y sugiriera de forma respetuosa la forma de proceder ante los nuevos desafíos (UNESCO, 1963). A lo largo de estas reuniones, el planeamiento de la educación ha pasado por distintos enfoques o concepciones.

2.3. Enfoques del planeamiento de la educación

Los enfoques del planeamiento de la educación surgen de forma teórica, dentro de los foros internacionales, respondiendo al tiempo en que fueron propuestos, los cuales han sufrido modificaciones al ponerse a prueba en distintos países. Aguerrondo (2014) menciona los tres enfoques en que se ha abordado:

- Planeamiento clásico o normativo, el cual nace a mediados del siglo XX, teniendo su auge en los años 50 y 70. Consiste en la expansión de los servicios, a través de una visión lineal de la dinámica de crecimiento de un país, estableciendo etapas que consideraba ineludibles y en orden sucesivo. La principal crítica de este enfoque es su incapacidad para adaptarse a los cambios. Se asienta en una filosofía positivista de la ciencia.

- Planeamiento estratégico, partiendo de un enfoque empresarial, intenta satisfacer las necesidades de la población guiándose por la oferta y la demanda. Hace uso del planeamiento clásico sin cuestionarlo, pero intenta incorporar nuevos elementos. Incorpora la estrategia dentro del concepto de plan para brindar mayor flexibilidad.

- Planeamiento situacional, el cual retoma elementos del planeamiento estratégico la búsqueda de la flexibilidad para adaptarse a los cambios internos y externos, pero da mayor importancia a la ejecución de acciones específicas. A diferencia del planeamiento clásico, el planeamiento situacional encuentra su fundamento filosófico en la dialéctica, dejando el rigor de constituir un plan único, y dando énfasis en trazar un plan que incorpore la flexibilidad para hacer frente a una cadena de situaciones que van transformándose y sucediéndose con cierta incertidumbre.

Como se puede observar, el planeamiento de la educación nace como un plan rígido que describe la situación de partida y señala hacia donde se desea llegar, ejemplo de ello son los planes quinquenales. Evoluciona hacia una concepción de mercado, buscando llenar los espacios que deja el plan trazado, lo que da origen a un planeamiento acompañado de estrategias locales. Culmina con un planeamiento de la educación más dinámico, que busca incorporar y dar respuesta a los imprevistos que puedan acaecer en el camino. A pesar de estas diferencias, hay aspectos que se mantuvieron y fortalecieron, creando un estándar internacional sobre aquello que se espera del planeamiento educativo.

2.4. Aspectos del planeamiento de la educación

Siguiendo a la UNESCO (1965) para que ocurra la práctica del planeamiento de la educación, se deben seguir las siguientes premisas:

- Función continua, por lo que requiere una organización permanente.
- Función compleja, incorporar especialistas en muchos campos del saber.
- Integración, en especial del planeamiento económico y social.
- Asistencia técnica, recibir soporte por organismos internacionales.
- Participación pública, ya que es un deber y derecho ciudadano.

En esta misma línea, la UNESCO (1963) menciona que los requisitos fundamentales del planeamiento de la educación son la autenticidad para evitar que

el plan sea desvirtuado por individuos o grupos de poder, aplicación del método científico, apreciación de las necesidades y la búsqueda por satisfacerlas, apreciación realista de los recursos y medios, continuidad, flexibilidad, trabajo en equipo, coordinación de los servicios del estado y la evaluación periódica de los planes. Una vez cumplidos estos requisitos, es posible trazar un planeamiento de la educación eficiente y eficaz. Sin embargo, esta descripción es meramente teórica, y el camino que siguen los estados no es en línea recta, ya que intervienen fuerzas políticas, ideologías, cambios de poder, entre otras variantes, que pueden reclamar, desde una posición de autoridad, reformar el sistema educativo y enseñar bajo un nuevo paradigma que les resulte favorable a su discurso, es decir, emplear una reforma educativa.

2.5. Reforma educativa

El concepto de reforma está integrado por dos términos en latín, el prefijo *re* que significa hacia atrás, y *forma*, que significa imagen o figura, por lo que el término de reforma constituye cambiar de forma o figura (Triana, 1984). En términos políticos podría aplicarse a un cambio de leyes o de autoridades, lo que vendría a ser también un cambio en el *status quo* del estado. En el caso de la educación, las repercusiones abarcan la forma de enseñanza, los perfiles de quienes aprenden y quienes enseñan, aquello que se ha de enseñar, los programas, estructura y organización de la educación, fomento de las innovaciones y nuevos métodos educativos, entre otros (UNESCO, 1965). Las reformas educativas no son propiamente planes de acción, aunque tocan elementos del planeamiento educativo, sino que responden a un discurso y un tiempo, buscando dar respuesta a las condiciones cambiantes de la época, pero suelen ser superados por el ritmo de los acontecimientos por lo que son sucedidos por nuevas reformas educativas (UNESCO, 1963). Estos documentos suelen venir acompañados de planes y programas que afectan un solo nivel o rama de la educación.

2.6. Gestión de los cambios educativos a gran escala

La finalidad de la reforma educativa es gestionar los cambios deseados por el estado en una gran escala, aplicada de forma regional o nacional. Para ello han surgido propuestas de cómo gestionar el cambio, aplicado a todo tipo de países (Aguerrondo, 2014):

- La perspectiva 3-D, defendida por Hargreaves y Fink, propone tener una mirada desde tres dimensiones, a) profundidad, buscando que la reforma no sea superficial, sino que abarque cambios profundos en el aprendizaje y desarrollo de los alumnos b) duración, que pretenda abarcar un buen período en lugar de caer en los primeros cuestionamientos de innovación y c) amplitud, que no se limite a un pequeño número de escuelas, sino que dé muestras de poder extenderse a comunidades, localidades, llegando incluso a transformar la educación de sistemas o naciones.

- La epidemia educativa, propuesta por David Hargreaves, señala que el sistema educativo será transformado cuando las mejoras sean asimiladas entre escuelas y docentes, sin intervención directa del gobierno. Se apuesta por confiar en que las escuelas desarrollen prácticas educativas y sean compartidas en una red, pasando de una relación vertical con el gobierno, a una horizontal, entre escuelas.

- La reforma tri – nivel, desarrollada por Fullan, hace un llamado a intensificar la sinergia entre la escuela, el distrito y el gobierno central, sumando esfuerzos y acciones que darían lugar a una reforma a gran escala.

Como se puede observar, existen muchos y variados puntos de vista sobre cómo aplicar de manera exitosa una reforma educativa, algunas consideran esencial la participación del gobierno, mientras otros afirman que sin su intervención las escuelas tendrán autonomía para crecer y desarrollarse. En lo que todas las propuestas están de acuerdo, es en la mejora de la práctica docente y el logro de los aprendizajes, lo que da lugar a elevar la calidad de la educación.

2.7. Calidad de la educación

Al existir opiniones diferentes sobre cómo realizar el planeamiento de la educación en un estado, o la manera de articular y llevar a la práctica una reforma educativa, los estados se han beneficiado de la documentación de instancias internacionales que daban registro de la experiencia de otros países. Esto dio lugar a la creación de estándares en cuanto a la calidad que se espera obtener de un determinado nivel académico. Hossein y Hickey (2019) comentan que los estados comenzaron a vincular el incremento de la calidad de la educación con el crecimiento de la economía, por lo que se comenzaron a proponer instrumentos que auxiliaran en dicha medición. El Banco Mundial (World Bank, 2017) menciona que la calidad educativa no es algo que pueda ser alcanzado solo con recursos económicos, sino que consiste en la alineación de los objetivos, políticas y prácticas en materia educativa, atendiendo un modelo de reforma en todo el sistema educativo aplicando los descubrimientos internacionales adaptados a las necesidades del país.

Rodrigo (2019) menciona algunos ejemplos de instrumentos internacionales para medir la calidad de la educación:

- Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (IEA).

- Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO.

- Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

CONSLUSIONES

Recapitulando, con la llegada de la modernidad se dio inicio al crecimiento de las ciudades, lo que requirió que los gobiernos aseguraran los servicios básicos para sus ciudadanos. Uno de esos servicios, que más adelante además de gratuito sería obligatorio, es la educación. El planeamiento de la educación vendría a dar forma a esta educación masificada, o educación para las masas, dando estructura a los esfuerzos del gobierno por educar a la sociedad.

Una vez que los estados comenzaron a cooperar entre sí en materia educativa se construyeron organismos internacionales para auxiliar en la mejora de los sistemas educativos, lo que permitió expandir el enfoque del planeamiento educativo. Con el paso del tiempo, las sociedades cambiaban y los estados requerían aplicar reformas estructurales, tales como las reformas educativas, que eran evaluadas a través de instrumentos nacionales e internacionales, buscando medir el alcance de la gestión de los cambios educativos a gran escala, es decir, la

calidad de la educación ofrecida por el sistema educativo del estado.

El planeamiento de la educación es un recurso valioso para dar respuesta a las necesidades de la población en un estado ya que permite anticipar los desafíos y sumar esfuerzos de los profesionales de la educación, así como unir voluntades en materia política para atender a los niños, adolescentes, jóvenes y adultos que desean aprender. En un mundo globalizado en constante cambio, el planeamiento educativo puede ser la diferencia entre un crecimiento exitoso y armónico, o el estancamiento social.

REFERENCIAS

- Aguerrondo, I. (2014). Planificación educativa y complejidad: gestión de las reformas educativas. *Cadernos Pesquisa*, 44(153). En: <https://doi.org/10.1590/198053142910>
- Anderson, C. (1967). *The Social context of educational planning*. UNESCO: International Institute for Educational Planning. En: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076208?posInSet=1&queryId=a841a802-f471-4935-aa4f-e3c114667f83>
- Coombs, P., & Ruscoe, G. (1970). *El planeamiento educational*. Editorial Paidós. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076671_spa?posInSet=1&queryId=467b181f-2d06-4b74-a8cf-eaef4cd45395
- Diez, R. (1965). *Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación*. UNESCO. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076615_spa
- Hickey, S., & Hossain, N. (2019). The problem of Education Quality in Developing Countries (1 Ed.), *The politics of education in developing countries* (p.1-21). Reino Unido: Oxford University. En: https://books.google.com.mx/books?id=WsKKDwAAQBAJ&lpg=PA1&ots=dXW_klwQLW&dq=what%20is%20education%20quality&lr&hl=es&pg=PR4#v=onepage&q=what%20is%20education%20quality&f=false
- Instituto Internacional de Planteamiento de la Educación (s/f). *¿Qué es el IIPE UNESCO? IIPE UNESCO Buenos Aires*. En: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/iipe-unesco>
- Larraín, J. (1997). La trayectoria latinoamericana a la modernidad. *Estudios Públicos*, 66, 313-333. Recuperado de: <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Trayectoria%20de%20la%20modernidad.pdf>
- Lemus Pérez, F. (2019). Análisis de la importancia del planeamiento educativo. *Revista Ciencia Multidisciplinaria CUNORI*, 3(1), 135-141. <https://doi.org/10.36314/cunori.v3i1.89>
- Rodrigo, L. (2019). Los programas internacionales de evaluación estandarizada y el tratamiento de sus datos a nivel nacional. El caso de Argentina en el estudio PISA de la OCDE. *Foro de Educación*, 17(26). 73-94. En: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.708>
- Sánchez, E. (2005). *Para un planteamiento estratégico de la educación: elementos conceptuales y metodológicos*. Argentina: Editorial Brujas. En: <https://books.google.com.mx/books?id=bzjDIYAJbF8C&lpg=PA11&ots=N9E3YFlpx>

- 5&dq=Para%20un%20planeamiento%20estrat%C3%A9gico%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20elementos%20conceptuales%20y%20metodol%C3%B3gicos&hl=es&pg=PA3#v=onepage&q&f=false
- Sauvageot, C. (1997). *Indicadores para la planificación de la educación: Una guía práctica*. UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103407_spa?posInSet=1&queryId=6e7511a1-1588-425e-aa5b-407ec7f3cafc
- Schramm, W., Coombs, P.H., Kahnhert, F., & Lyle, J. (1967). *Técnicas modernas y planeamiento de la educación*. UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076998_spa?posInSet=2&queryId=c781fedc-a50a-4527-b596-3a1b1d045fc8
- Triana, J. (1984). *Etimologías griegas y latinas del español*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). En: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020115196/1020115196.PDF>
- UNESCO, (1963). *Principios del planeamiento de la educación*. En: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133860>
- UNESCO, (1965). *Aspectos sociales y económicos del planeamiento de la educación*. En: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136408>
- World Bank, (2017). *The World Bank annual report 2017: end extreme poverty, boost shared prosperity : Main report*. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/132951507537966126/Main-report>
- Zoppi, A. (2006). El planeamiento como portavoz de los ideales de la educación. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy*, 30. 155-174. En: <https://www.redalyc.org/pdf/185/18503010.pdf>