

LA PLANEACIÓN EN LAS INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES, TRAZOS, DESAFÍOS Y HORIZONTES POSIBLES

JUAN GUTIÉRREZ GARCÍA

TEMÁTICA GENERAL: POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

RESUMEN

Este trabajo se centra en la reflexión acerca del papel que desempeña la planeación como proceso ligado a la gestión, en el desarrollo de las instituciones formadoras de docentes en México (IFD); de manera específica, en las denominadas escuelas normales públicas (ENP). En primer término se exponen los rasgos de su evolución histórica; destacando sus alcances como elemento generador y articulador de lo que hoy se denomina subsistema formador de docentes (SFD). En este sentido, se enfatizan los desafíos que ha enfrentado y sus repercusiones en el desarrollo académico de las ENP. A partir del reconocimiento y ponderación de los avances alcanzados, se formulan planteamientos dirigidos a redefinir la perspectiva de la planeación en el marco de la realidad actual en la que se encuentran inmersas las ENP, caracterizada ésta por la complejidad e incertidumbre, lo que significa para estas IFD, encarar el reto de formar a los docentes en términos de calidad y pertinencia que demanda la sociedad mexicana, en esta segunda década del siglo XXI.

Palabras clave: planeación, gestión, desarrollo institucional, formación de docentes y práctica de planeación

INTRODUCCIÓN

A las ENP como organizaciones complejas, se les puede analizar desde diferentes ángulos, entre los que destacan: la dimensión académica, la dimensión de gestión, la dimensión político-ideológica y la de vinculación con el contexto social entre las más representativas.

En el caso concreto de este trabajo, se focaliza a la planeación como un proceso ligado a la gestión institucional, lo que representa concebirla desde un enfoque integrador a fin de superar el abordaje tradicional respecto al papel que desempeña este proceso de la formación docente en el desarrollo académico de las ENP. “Planificar en este contexto, y con el marco de la complejidad, ayuda a pensar la gestión de la incertidumbre, ya que esta es una de las características del mundo en que vivimos.” (Aguerrondo, 2014, p. 574)

En el marco del desarrollo histórico de las ENP en México, el surgimiento y práctica de la planeación, como función formal de la gestión, es reciente y ha sido inducido desde las instancias gubernamentales con la finalidad concreta de lograr el *funcionamiento eficiente* de estas instituciones educativas.

En este sentido, la elaboración del presente trabajo, implicó adoptar una postura que permitió delimitar y ubicar a la planeación como práctica institucional en constante reconstrucción que para cumplir con el principio de *pertinencia*, requiere de la permanente revisión y renovación de sus dimensiones teleológica, epistemológica, teórica y metodológica a fin de realizar prácticas de planeación que contribuyan de manera real al logro de los niveles de desarrollo académico de las ENP, que demanda el contexto actual.

Así el propósito central del presente ensayo, consiste en analizar la perspectiva desde la que se ha realizado la práctica de la planeación en las ENP, a partir de la identificación de los aciertos, logros, limitaciones y posibilidades desde lo histórico-institucional, a fin de identificar y mostrar en el presente, las posibilidades reales de este proceso ligado al de gestión de contribuir en la transformación académica de estas IFD.

A partir de lo expuesto, se enuncian las interrogantes que constituyen los ejes de la reflexión que se efectúa, acerca del alcance de la planeación en el desarrollo académico de las ENP:

¿Cuál ha sido el papel que ha desempeñado la planeación en la edificación de lo que hoy se denomina como subsistema de formación de docentes (SFD) en México?

¿Qué sentido ha cobrado la planeación como proceso ligado a la gestión en el desarrollo académico de las ENP en México?

¿En qué términos se plantean hoy las posibilidades de que la planeación contribuya al desarrollo académico de las ENP?

DESARROLLO

La planeación que se realiza en la actualidad en las ENP de México, en sus distintas vertientes y modalidades, tuvo su origen en el segundo tercio del siglo XX; al ponerse en ejecución las políticas tendientes a lograr la articulación del Sistema Educativo Nacional (SEN). Asimismo, es pertinente hacer referencia a la reforma que se generó en el contexto de las escuelas normales, a principios de los años setentas del siglo XX, reforma que dio lugar a dos vertientes en la formación de los docentes de educación primaria: una cultural vocacional de un año y otra profesional de dos años (Latapi, 1975, p. 3)

Uno de los aspectos más relevantes del proceso de reestructuración de la formación de docentes en México, implantado en la década de los setentas del siglo XX, desde el ámbito de la planeación, fue la implantación de mecanismos dirigidas a lograr el *equilibrio coherente y pertinente* del crecimiento y desarrollo de la educación normal en sus diferentes tipos y modalidades. “La acelerada expansión de la educación básica durante los años 60 y 70... provocó una rápida masificación de las instituciones públicas formadoras de docentes” (Arnaut, 2004, p.11)

Con el fin de atender dicha problemática, en 1979 se creó el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CONACEN), órgano responsable de analizar la problemática global y los retos que enfrentaban las ENP como IFD; formular *directrices estratégicas* para atender los principales desafíos que presentaba la educación normal, así como promover la comunicación y concertación de estos centros educativos con otros sectores de índole gubernamental y de la sociedad civil.

El propósito de este organismo, consistió en articular e inducir la convergencia de los diferentes proyectos académicos de las ENP con el proyecto de desarrollo del Sistema Educativo Nacional (SEN) impulsado por las instancias gubernamentales. La apuesta consistió en que, por medio de mecanismos de planeación y coordinación, sería posible articular racionalmente, a estas instituciones, como resultado de una acción intencionalmente dirigida desde las instancias educativas centrales. “La reforma alcanzó con diversa intensidad todos los niveles escolares...sistematizó la planeación y modernizó sus instrumentos” (Latapi, 1988, p.33)

Sin embargo los alcances del desempeño del CONACEN como organismo coordinador del desarrollo y fortalecimiento de las ENP, fueron sumamente limitados debido a dos cuestiones: la resistencia por parte de las autoridades educativas locales a acatar las directrices emitidas por este *órgano rector de la educación normal* y por la falta de coordinación entre los diferentes actores institucionales intervinientes en la formación de docentes desde los niveles de gobierno federal y estatal.

Posteriormente, en la década de los ochentas del siglo XX, la Secretaría de Educación Pública (SEP), implementó acciones dirigidas a la *reestructuración académica y homologación laboral* tanto

de las ENP públicas como de las instituciones responsables de los diferentes programas federales de capacitación y actualización del magisterio, a fin de posicionarlas como instituciones de educación superior. “Pronto las instituciones formadoras de maestros -normales unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y centros de actualización- buscaron adherirse a estos programas y homologar sus sueldos con el resto de las instituciones públicas de educación superior” (Arnaut, 2004, p.15).

En este contexto de reajustes en el terreno educativo, se constata que fue a partir de los ochentas del siglo XX, cuando se inicia el establecimiento de instancias formales de planeación- *unidades de planeación*- en las ENP al posicionarlas como instituciones de educación superior. Es entonces que dio inicio la instrumentación de acciones encaminadas a coordinar el desarrollo de la formación de docentes a nivel nacional, bajo la *perspectiva sistémica* prevaleciente en ese tiempo en el ámbito de la planeación educativa.

Sin embargo, en el ámbito de las instancias gubernamentales centrales, privaba la visión de reorientar el crecimiento desmedido de la matrícula que privaba en las ENP, debido a la falta de mecanismos para regular, la acelerada expansión de este subsistema que en la década de los setentas tuvo su máxima expresión. Por lo tanto, desde los órganos centrales de planeación del SEN se estableció como prioridad el reordenamiento del SFD. “La falta de maestros a principios de la década de los 60 se convirtió...en una sobreoferta de profesores que se reflejó en la desigual sobre la calidad de la formación en un muy heterogéneo sistema de formación de maestros...” (Arnaut, 2004, p. 11)

En esta etapa, la planeación desempeñó la función *racionalizadora* para controlar las variables críticas del SFD, a fin de darle congruencia y coherencia al crecimiento y desarrollo del conjunto de las instituciones que lo integraban, esto con el fin de lograr de nueva cuenta el equilibrio entre la demanda y oferta de maestros que de hecho estaba fuera de control debido al excesivo número de maestros egresados sobre todo de las escuelas normales particulares incorporadas.

Al inicio de la década de los noventa del siglo XX, tuvo lugar un acontecimiento de suma relevancia por sus repercusiones en la vida académica de las ENP, al ponerse en marcha la descentralización tanto de la educación básica como de la formación de docentes, en el marco del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

El propósito central de este acuerdo, consistió en establecer las bases para la redefinición de las atribuciones y ámbitos de competencia entre la federación y los estados respecto a la educación básica y normal, así como determinar la reasignación del presupuesto destinado a éstas; a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de las mismas. “Muchas tensiones y tendencias al cambio vividas por el sistema de formación de maestros desde la época de los 70, se fueron acentuando al iniciar la década de los 90” (Arnaut, 2004, p.20)

A partir del proceso de descentralización de la educación normal, se agudizó el problema de la formación de docentes ya que el gobierno federal, transfirió a las entidades federativas, la responsabilidad de coordinar el desarrollo académico de las ENP; lo que dio lugar a la participación de los gobiernos estatales en este ámbito; lo que derivó en su intervención directa en la instrumentación de estrategias de desarrollo institucional, orientadas al fortalecimiento de dichos centros educativos. "...el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal..." (Martínez, 2011, p.42). Situación que impactó directamente en la manera de planear el desarrollo académico de estas instituciones educativas.

Otros factores que influyeron en la situación prevaleciente en el ámbito de la planeación de las ENP en la década de los noventa del siglo XX, se refiere a la *restricción financiera* predominante y la hegemonía del paradigma de la *racionalidad normativa de la planeación*. "Los problemas que vive... la educación normal... son muy graves, pues su dinámica y funcionamiento se convierten en un serio obstáculo para el funcionamiento adecuado del sistema, sobre todo ahora que se pretende modernizarlo" (Reyes y Zúñiga, 1995, p.17)

En este contexto, surge en 1992 el denominado *Sistema de Formación, Capacitación, Actualización y Superación Profesional de Docentes*. Entidad que tenía como propósito el establecimiento de condiciones para la realización coordinada de programas, proyectos para elevar la calidad de la formación docente que se desarrollaba en las ENP. "Las políticas del *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994* aplicaban las ideas generales sobre modernización al terreno educativo en nueve capítulos, relativos a la educación básica y la formación de docentes..." (Martínez, 2011, p.42)

Así el inicio del siglo XX, planteaba nuevos retos a las ENP. "Transformar un sistema tan grande, con una organización y prácticas burocráticas... con enormes desigualdades en la distribución de insumos y en los resultados educativos, exige tiempo, el uso innovador del conocimiento y nuevas capacidades de decisión y gestión" (Zorrilla y Barba, s/f, p.10)

Por lo expuesto, se puede afirmar que la perspectiva de las políticas públicas en materia de formación de docentes que ha prevalecido en México, desde los setentas del siglo XX hasta la fecha, ha consistido en mantener una visión de *unificación nacional*, respecto al desarrollo de las ENP y a la vez, pretender *vincular su misión y sus proyectos* de desarrollo académico con el desarrollo global de la educación superior. "...la planeación dirigida al sistema educativo en su conjunto se expresa en un cuerpo de políticas que intentan traducirse en orientaciones para la acción de los agentes directamente involucrados en el funcionamiento del sistema escolar;..." (Rueda, 2011, p. 3)

En este sentido se reconoce en primer término que el impacto de la práctica de la planeación, desde la perspectiva de unificación nacional, ha sido sumamente escaso en el desarrollo académico

de las ENP, debido a factores como: la incompatibilidad de los llamados proyectos nacionales y la diversidad de las condiciones contextuales prevalecientes en las ENP; la falta de capacidad institucional para generar y construir una cultura de innovación-renovación robusta que dé continuidad a las iniciativas surgidas de las propias comunidades académicas; las restricciones presupuestales permanentes; la inercia de la cultura institucional imperante y el alcance limitado del liderazgo académico. “La comunicación entre los diseñadores de la política, los responsables de tomar las decisiones y sus instrumentadores en los centros de trabajo, se construye en general con visiones opuestas...” (Savín, 2000, p. 18)

Por otra parte, es innegable que, en la actualidad, en las ENP, se llevan a cabo *prácticas formales de planeación* bajo la coordinación de las instancias gubernamentales centrales. En este sentido, a pesar de las encrucijadas de carácter legal, organizativo y presupuestal que privan en las ENP y que han limitado su desarrollo académico, las comunidades que conforman estos centros educativos, han tomado la iniciativa responsable de llevar a cabo la práctica de la planeación como un instrumento orientado al fortalecimiento de la vida académica institucional.

El modelo de planeación de las ENP, basado en el establecimiento de objetivos y metas programadas a nivel nacional, ha respondido a la intencionalidad, concepción y enfoque que conforman el modelo construido y compartido por los tomadores de decisiones de las instancias educativas centrales en turno. “...por lo común cada nueva administración define las políticas que se identificarán con su proyecto de desarrollo y es frecuente que no se considere la situación actual, fruto de las políticas anteriores, para poner en marcha las nuevas.” (Rueda, 2011, p. 3)

En cuanto a la práctica de la planeación en las ENP, ésta ha sido concebida como un trabajo de expertos cuyos planteamientos están lejos de dar respuestas prácticas a las amplias exigencias de transformación académica de estos centros educativos. “Impulsar transformaciones en el funcionamiento y la organización de las instituciones que se orienten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los futuros maestros” (SEP, 2003, p.35)

En cuanto al proceso de seguimiento y evaluación de las directrices puestas en práctica en el ámbito de la planeación de las ENP, no existen evidencias de los logros obtenidos como resultado de su instrumentación. De ahí que no ha sido posible precisar la magnitud del alcance de los resultados obtenidos y la contribución real de la planeación al desarrollo de las ENP en su conjunto.

Superar inercias y generar procesos de transformación en el quehacer académico cotidiano de las ENP, desde la práctica de la planeación institucional, no es una tarea exclusiva de los órganos directivos y administrativos centrales, que tienen como uno de sus propósitos, *el establecer las condiciones pertinentes* para que se produzcan los cambios, es decir la construcción y materialización de dichos cambios está en manos de las comunidades académicas de estas instituciones educativas. “... los esfuerzos para cambiar la formación docente que se aplican independientes... de otro esfuerzo

de cambio de otras partes del sistema. Esto implica el problema de cómo jerarquizar y ordenar las decisiones de reforma.” (Aguerrondo, 2003, p. 63)

Por lo tanto, el proceso de planeación a desarrollarse en las ENP de México, en el futuro inmediato, tendrán que responder a los retos y desafíos del momento actual en los siguientes términos:

- Promover la capacidad de gestión de las ENP, lo que les permitirá definir sus objetivos y metas, acordes con los requerimientos del desarrollo académico como instituciones de educación superior. Esto con el fin de definir su futuro a partir de la puesta en práctica de formas innovadoras de planeación institucional y de vinculación con su entorno social. “Derivado de esto, se considera que la tarea más importante hacia adelante es aquella relacionada con la planeación estratégica de la fuerza de trabajo. O sea, la planeación universitaria es una de las prioridades” (Rangel, 2016, p.1)
- Impulsar el desarrollo asociativo, colaborativo y compartido entre las ENP para que, desde una visión colectiva, se responda a los retos que plantea el México del siglo XXI. “Es necesaria una *red nacional* integrada por colectivos de formadores interesados en explorar nuevas formas de trabajo que contribuyan a la formación de los maestros con un diferente modo de ser.” (Jacobo y Pintos, 2003, p.39)
- Establecer como prioridad la equidad en el desarrollo de las ENP del país, lo que significa el abatimiento de las brechas de desempeño académico, mediante una mejor distribución de los recursos económicos, materiales y humanos, considerando la complejidad de los contextos con los que interactúan estas instituciones de educación superior.” La complejidad del sistema obedece al conjunto de instituciones, relaciones e interacciones que se desarrollan al interior del sistema educativo y que tiene su destino final en la escuela como escenario en donde convergen todas las instituciones sociales,” (Contreras, 2011, p. 102)
- Desarrollar estrategias de corresponsabilidad, en un marco de apertura y flexibilidad de gestión por directivos, personal académico, estudiantes y trabajadores administrativos de las organizaciones académicas y gremiales. “...esta propuesta altera la tradición de la gestión como la lógica imperante tanto entre los tomadores de decisiones en el campo de la educación, como de los demás actores que participan de estos procesos.” (Aguerrondo, 2014, p. 573)
- Fomentar el desarrollo de una cultura de vinculación entre las ENP, a partir de la difusión y divulgación de experiencias exitosas de desarrollo académico y la apertura de espacios para el desarrollo de proyectos y acciones con una mayor comunicación e intercambio interinstitucional. “Fortalecer los sistemas de planeación de los servicios y las modalidades de

educación normal en cada estado, con objeto de garantizar la formación inicial de docentes de acuerdo con la dinámica demográfica...” (SEP, 2003, p. 36)

- Es preciso reconocer la madurez del desempeño académico institucional, cuyos logros han trascendido a nivel nacional. Esto con el fin de descubrir y promover nuevas formas de vincular a las ENP entre sí y con diferentes instituciones de educación superior, centros de investigación, organismos gubernamentales y de la sociedad civil
- Establecer mecanismos de coordinación, que sin contravenir el principio de identidad que caracteriza la orientación del desarrollo de cada institución, fortalezca la vinculación interinstitucional para sumar esfuerzos y experiencia con el propósito de eficientar recursos. “...se han emprendido diversas acciones orientadas a la renovación de los procesos de gestión institucional, tales como: el mejoramiento de la planeación y evaluación institucional...” (SEP, 2003, p. 31)
- Constituir fondos estratégicos con recursos concurrentes provenientes de los gobiernos federales y estatales, de organismos sociales y productivos y agencias de financiamiento para programas y proyectos interinstitucionales que complementen a los programas de desarrollo de cada institución. “Renovar los procesos de planeación, de evaluación institucional y de regulación en la aplicación de los recursos financieros, como base para organizar la vida institucional...” (SEP, 2003, p.36)

CONCLUSIONES

En los años setentas del siglo XX, la principal innovación que se incorporó en el ámbito de la formación de docentes en México a través de la planeación, radicó en que, por primera vez, se constituía un espacio formal de concertación –CONACEN- al más alto nivel jerárquico de la gestión educativa gubernamental, dirigido a regular el funcionamiento de las ENP.

Los planes nacionales de educación a partir de los que se promovió el desarrollo de la formación de docentes en México, durante las tres últimas décadas del siglo XX, mostraron una enorme influencia de las corrientes teóricas de planeación centradas en la *racionalidad administrativa*, prevalecientes en Norteamérica y en Europa. Estos modelos tuvieron en México un enorme impacto como procesos formadores de recursos humanos para promover el desarrollo económico del país.

Durante las cuatro últimas décadas, el gobierno federal en México, ha impulsado la práctica de la planeación con el propósito de regular el crecimiento del subsistema conformado por las ENP; implantando mecanismos para garantizar el cumplimiento eficaz y eficiente tanto de las políticas instrumentadas en este ámbito del SEN como el cumplimiento cabal de las atribuciones y funciones asignadas a estos centros educativos.



Los retos que exigen redefinir el proceso de planeación en las ENP, se centran en recuperar lo valioso de las múltiples prácticas efectuadas en este ámbito, a fin de promover la articulación y coordinación entre los diferentes actores que intervienen en la definición de las directrices, e instrumentación de planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del desarrollo académico de estas instituciones educativas.

REFERENCIAS

- Aguerrondo, Inés. (2003) *Formación docente: desafíos de la política educativa*. Cuadernos de Discusión. SEP, Distrito Federal, México.
- _____ (2014) Planificación educativa y complejidad: gestión de las reformas educativas. En *Cuadernos de pesquisa* v.44 n.153 p.548-578 jul. /set. 2014. Recuperado de: www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a05v44n153.pdf
- Arnaut, Alberto. (2004) *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*. Serie Cuadernos de Discusión SEP. Distrito Federal, México.
- Contreras, Bello, Yolanda. (2011) Organización, planeación y administración educativa. Perspectivas teóricas en la escuela. En *Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA* ISSN 2145-549X, Vol 2. No. 2, Enero – Junio, Colombia. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4165990.pdf>
- Jacobo, García, Héctor y Pintos, Juan, Luis. (2003) *Nuevos escenarios en la formación de los educadores mexicanos. Una visión sistémica*. Serie Cuadernos de Discusión. SEP, Distrito Federal, México.
- Latapí, Sarre, Pablo. (1975). Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos. En *Revista de Comercio Exterior, Bancomext*. Distrito Federal, México. Recuperado de: gob.mx/rce/sp/index.jsp?idRevista=738
- _____ (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1979-1976*. Distrito Federal, México, Nueva Imagen.
- _____ (1988) *Un siglo de educación nacional: una sistematización*. Fondo de Cultura Económica. Distrito Federal, México Recuperado de: <https://sistemaeducativo.files.wordpress.com/.../un-siglo-de-educacion1>
- Martínez, Rizo, Felipe. (2001) Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. En *Revista Iberoamericana de Educación, Monográfico: Reformas educativas: mitos y realidades*, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Aguascalientes, México. Recuperado de: www.rieoei.org/rie27a02.htm
- Meneses, Morales, Ernesto. (1991). *Tendencias educativas oficiales en México, Volumen IV*. Centro de Estudios Educativos /Universidad Iberoamericana. Distrito Federal, México.

- Rangel, José. (2016) Posición o planeación. Los límites de la planeación educativa. En *Educación futura*. Ciudad de México, México. Recuperado de www.educacionfutura.org/posicion-o-planeacion-los-limites-de-la-planeacion-educativa
- Reyes, Esparza, Ramiro y Zúñiga, Rodríguez, Rosa María., (1995) *Diagnóstico del subsistema de formación inicial*. Fundación para la Cultura del Maestro. Distrito Federal, México.
- Rueda, Beltrán, Mario. (2011) La investigación sobre la planeación educativa. En *Perfiles Educativos*. vol. XXXIII, núm. 131, IISUE-UNAM. Ciudad de México, México. Recuperado de: www.redalyc.org/pdf/132/13218531001.pdf
- Savín, Castro, Marco Antonio. (2000) *Escuelas Normales: propuestas para la reforma integral*. Serie Cuadernos de Discusión. SEP, Distrito Federal, México.
- SEP. (2003). *Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Serie Cuadernos de Discusión SEP. Distrito Federal, México. Recuperado de: basica.sep.gob.mx/fcms/cds17
- Zorrilla, Margarita y Barba, Bonifacio. (s/f). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. En *Revista Sinectica-Iteso*. Distrito Federal, México. Recuperado de: sinectica.iteso.mx/.../30_reforma_educativa_en_mexico_descentralizacio...