

LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN DESDE EL CONTEXTO ESTADO-PAÍS

Educational Planning from the State-Country context

Planejamento Educacional no Contexto Estado-País

Juan Antonio Arroyo Valenciano¹

Costa Rica

juan.arroyo@ucr.ac.cr

<https://orcid.org/0000-0002-3092-3872>

RESUMEN:

En el discurrir de la humanidad la planificación se ha consolidado como una actividad inherente al ser humano. Si dentro de cada comunidad social la planificación ha sido fundamental, no cabe duda que como tal, ha permeado a la educación, en función de la previsión y logro del modelo de sociedad y ciudadano futuro, al que esa comunidad aspira. Es a partir de la segunda mitad del siglo XX, que la planificación de la educación tiene su origen, al ser considerada fundamental para la expansión económica y social. Desde entonces se pueden identificar dos ámbitos de desarrollo de la planificación de la educación.

El primer ámbito es el de la planificación en el contexto de la comunidad social: Estado-País y, el segundo, la planificación en el contexto de la organización o centro educativo. La finalidad de este ensayo radica en analizar la planificación de la educación desde el ámbito Estado-País, por su relevancia en la articulación de la educación a las necesidades de desarrollo económico y cambio social de las sociedades del siglo XXI.

Bajo el enfoque de investigación documental, se inicia con el estudio de los elementos del escenario de la planificación, continúa con el examen conceptual del significado y finalidad de la planificación de la educación. Finaliza con una descripción de las fases del proceso de planificación desde el ámbito de la comunidad Estado-País. Las conclusiones destacan al proceso de planificación de la educación como la estrategia para alcanzar la imagen de sociedad y ciudadano, predeterminada por la comunidad social.

PALABRAS CLAVES: PLANIFICACIÓN, PROCESO EDUCACIÓN, SISTEMA EDUCACIÓN, ACTO EDUCATIVO.

¹ Magister Scientiae en Administración Pública

Profesor asociado en Escuela de Administración Educativa, Universidad de Costa Rica

RECIBIDO 12 DE MAYO 2022 • CORREGIDO 25 DE AGOSTO 2022 • ACEPTADO 30 DE SETIEMBRE 2022



ARTÍCULO POR REVISTA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN SE DISTRIBUYE BAJO UNA CREATIVE COMMONS RECONOCIMIENTO-NO COMERCIAL-SIN OBRA DERIVADA 3.0 INTERNACIONAL

ABSTRACT:

In the course of humanity, planning has been consolidated as an activity inherent to the human being. If within each social community planning has been fundamental, there is no doubt that as such, it has permeated education, based on the forecast and achievement of the model of society and future citizen, to which that community aspires. It is from the second half of the 20th century that educational planning has its origin, as it is considered essential for economic and social expansion. Since then, two areas of development of educational planning can begin to be identified.

The first area is planning in the context of the social community: State-Country, and the second is planning in the context of the organization or educational center. The purpose of the essay lies in analyzing the planning of education from the State-Country level, due to its relevance in the articulation of education to the needs of economic development and social change of 21st century societies.

Based on the documentary research approach, it begins with the study of the elements of the planning scenario to continue with the conceptual examination of the meaning and purpose of educational planning. It ends with a description of the phases of the planning process from the scope of the State-Country community. The conclusions highlight the educational planning process as the strategy to achieve the image of society and citizen, predetermined by the social community.

KEYWORDS: PLANNING, EDUCATION PROCESS, EDUCATION SYSTEM, EDUCATIONAL ACT

RESUMO:

No decorrer da humanidade, o planejamento se consolidou como uma atividade inerente ao ser humano. Se dentro de cada comunidade social o planejamento tem sido fundamental, não há dúvida de que, como tal, tem permeado a educação, a partir da previsão e realização do modelo de sociedade e futuro cidadão, ao qual aquela comunidade aspira. É a partir da segunda metade do século XX que o planejamento educacional tem sua origem, por ser considerado essencial para a expansão econômica e social. Desde então, duas áreas de desenvolvimento do planejamento educacional podem começar a ser identificadas. A primeira área é o planejamento no contexto da comunidade social: Estado-País, e a segunda é o planejamento no contexto da organização ou centro educacional.

O objetivo do ensaio é analisar o planejamento da educação a partir do nível Estado-País, por sua relevância na articulação da educação às necessidades de desenvolvimento econômico e mudança social das sociedades do século XXI.

Sob a abordagem da pesquisa documental, inicia-se com o estudo dos elementos do cenário de planejamento, para continuar com o exame conceitual do significado e finalidade do planejamento educacional, termina com a descrição das fases do processo de planejamento no âmbito da comunidade Estado-País. As conclusões destacam o processo de planejamento educacional como estratégia para alcançar a imagem de sociedade e cidadão, determinada pela comunidade social.

PALAVRAS-CHAVE: PLANEJAMENTO, PROCESSO EDUCACIONAL, SISTEMA EDUCACIONAL, ATO EDUCACIONAL.

INTRODUCCIÓN

En torno al desarrollo y la evolución de la planificación, el análisis documental permite establecer que no existe obra alguna que trate sobre ella y que el conocimiento que se posee surge del estudio de las evidencias y de los vestigios encontrados en un conjunto de acontecimientos, documentos y obras suscitados durante el desarrollo de la humanidad. Lopera (2014) señala: “no es posible identificar un momento preciso que dé inicio al proceso de la planificación, puesto que pueden observarse antecedentes desde las sociedades primitivas hasta la época posmoderna” (p. 30). Lo señalado, entonces, permite establecer que:

—En el discurrir de la humanidad existen espacios históricos, en los que la planificación pasa de forma desapercibida como un instrumento prescindible e informal al quehacer del ser humano, mientras que, en otros, se revela y trasciende como una herramienta formal e imprescindible para el desarrollo de la humanidad.

—La planificación al formar parte del proceso de administrar, se ha consolidado a lo largo de la historia de la humanidad, como una actividad inherente al ser humano, que de modo consciente o inconsciente le ha permitido el desarrollo de grandes obras y acontecimientos, conforme a los desafíos y oportunidades de su entorno.

Los primeros teóricos de la administración Fayol y Taylor (1916) consideraron la planificación como la primera fase del proceso de administración, asignándole el nombre de prever. A partir de esta primera noción dada a inicios del siglo XX, la comunidad científica representada entre otros por: Ackoff (1981), Terry y Franklin (1986), Drucker (1988), Gómez (1994), Daft (2004), Münch (2010), Robbins et al. (2013), en poco más de una centuria, han logrado establecer un universo infinito de nociones, que con sus coincidencias y diferencias, en esencia han pretendido el mismo propósito (Córdova, 2021), hacer cada vez más preciso el significado científico del concepto planificación, dado que el establecimiento de conceptos y nociones, es componente esencial para la evolución y desarrollo de toda disciplina científica. Esto por cuanto si los mismos, no son precisos y congruentes, en este caso el ejercicio de la planificación se vuelve imposible (Confucio, 2014, p. 11).

A su vez cada una de las nociones planteadas por estos autores, ha pretendido desde su construcción, que toda acción o actividad humana (Aguerrondo, 2014) de progreso económico y de transformación social sea posible y que la planificación se consolide como un instrumento estratégico para la administración de los procesos, que en los diferentes entornos del quehacer humano, desarrolla la comunidad social.

Lo expuesto permite confirmar con respecto a la planificación dos aspectos sustantivos; el primero, ser una función inherente a las actividades y procesos que desarrolla el ser humano. El segundo, por asociación al primero, que la planificación es fundamental dentro de cada comunidad social, para el desarrollo sistemático, eficiente y eficaz de la educación, en función de la previsión y

logro del modelo de sociedad y ciudadano futuro, al que esa comunidad aspira.

La planificación en el entorno educación, tiene su génesis en la XXV Conferencia Internacional de Instrucción Pública desarrollada en Ginebra en el año de 1962, en la que se planteó que la educación debía trascender su función transmisora de conocimientos, técnicas y valores a las nuevas generaciones para proceder a enseñar y preparar a todos los ciudadanos para las transformaciones económicas y sociales futuras, tal consigna consideró, por tanto, la relevancia según Borreguero (1962) de “planear la educación” a un compás similar que el de “la planificación económica, para asegurar la elevación del nivel de vida” (p 85), por considerarse relevante para la expansión económica y social de la vida moderna. De ahí la relevancia que toma la planificación para la administración de la educación.

La planificación de la educación se desarrolla en dos ámbitos esenciales y de acción diferentes. El primer ámbito está relacionado con la planificación de la educación en el contexto de la comunidad social: Estado-País. Su objetivo es definir el modelo de sociedad y ciudadano al que, desde los términos de crecimiento económico y cambio social, anhela alcanzar tal sociedad. Iyanga (2006) considera que, desde este ámbito de la planificación de la educación, el Estado fomenta la consecución del ideal de bien colectivo “en función de los objetivos de orden político y social” (p. 32).

Desde este ámbito, la planificación de la educación, le corresponde establecer los fines de la educación (Ornelas et al., 2018), su estructura y las normas bajo las cuales se ha de organizar, desarrollar y gobernar (Saforcada y Campos-Matínez, 2020), el sistema educativo para cumplir tal misión en toda la comunidad social.

Por su parte, el segundo ámbito, está vinculado con la planificación de la educación en el contexto de la organización o centro educativo en el cual se brinda el servicio educación. Tiene por objetivo el desarrollo eficiente y eficaz de los programas de estudio para alcanzar con calidad y excelencia el modelo de sociedad y ciudadano al que la comunidad social aspira alcanzar. Para Carriazo et al., (2020) la planificación en el contexto del centro educativo hace posible el desarrollo del “acto educativo de manera eficiente y con calidad para la prestación de dicho servicio educativo” (p.89).

Porto et al. (2020) por su parte plantea que este ámbito de la planificación abarca la “organización, dirección, delimitación de objetivos, contenidos y métodos para que la rutina escolar funcione en todos sus sectores” (p. 124) y como proceso considera cinco aspectos esenciales: el espacio, el tiempo, las tareas, las materias y los recursos materiales y financieros.

De ambos ámbitos, la indagación documental permite identificar un alto volumen de estudios y aportes bibliográficos relacionados con la planificación desde el contexto de la organización que brinda el servicio educativo y en una proporción menor los relacionados con la planificación desde el contexto de la comunidad social: Estado-País.

De ahí que este ensayo científico tenga por finalidad desarrollar un análisis de la planificación de la educación desde el ámbito de la comunidad social: Estado-País, dada su relevancia e impacto en la articulación de la educación a las necesidades de desarrollo, crecimiento económico y cambio social a las que aspiran las sociedades del siglo XXI, por medio de sus sistemas de educación como nunca antes en las últimas tres décadas (López, 2021).

Dicho análisis se desarrolló bajo el enfoque de la investigación documental (Herrera y Tobón, 2017), por tanto, originó un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información referente al tema de la planificación. El cual a su vez concedió estructurar los planteamientos surgidos, producto de tal análisis en cuatro apartados. El primero, aborda el estudio de los elementos que constituyen el escenario de la planificación de la educación.

El segundo, desarrolla un análisis del significado y finalidad de la planificación de la educación.

El tercero, establece la estructura que debería seguir el proceso de la planificación de la educación desde el contexto Estado-País. Para finalizar en el cuarto apartado, con el planteamiento de las conclusiones, a las que el análisis documental permitió llegar.

ELEMENTOS DEL ESCENARIO DE LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Para delimitar su significado, determinar su finalidad y explicar cómo se desarrolla la planificación de la educación desde el contexto Estado-País, es fundamental precisar su escenario. El escenario de la planificación de la educación, desde este contexto, asocia tres elementos claves que en su conjunto determinan su espacio de acción, a saber; el Sistema Educación, el Proceso Educación y el Acto de Enseñar y Aprender, mismos que se analizan a continuación.

1. SISTEMA EDUCACIÓN

El sistema educación se define como la estructura que surge por la integración ordenada e interrelacionada de un conjunto de organizaciones comisionadas por la acción del Estado, para administrar la educación de un país. En sí, conforman una estructura construida por la sociedad para fomentar y reproducir su ideal de convivencia colectiva a través de las instituciones (Rizvi, 2014, p. 105).

Para López (2021), “en las sociedades modernas los sistemas educativos se han constituido en componentes esenciales de los sistemas sociales y económicos y mantienen con estos, relaciones altamente complejas, con múltiples y diversos vínculos de influencia recíproca y de interacción” (p. 17). Es por ello que, dada su importancia, el sistema educación no “puede permanecer al margen de la sociedad y de su evolución” (López, 2021, p. 67).

De ahí que considerando tales señalamientos y los planteamientos de Ossenbach (2005), se pueda inferir que de forma independiente al modelo de Estado-País que lo comisiona, el sistema educación asume dos finalidades esenciales:

1. Garantizar la educación a todos y cada uno de los habitantes de ese Estado.

2. Satisfacer las demandas que señala el orden social y económico, en términos de crecimiento económico y cambio social

Tales finalidades son aseguradas por cada Estado en su ordenamiento jurídico, mediante la promulgación de un conjunto de normas que asumen la denominación de ley o código de educación. El resguardo de tales finalidades para el caso de Costa Rica toma como evidencia la Ley Fundamental de Educación que señala:

1. Todo habitante tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de ofrecerla (Art.1).
2. La educación debe procurar en el habitante el desenvolvimiento de la capacidad productora y de la eficiencia social. Capacitando para la vida del trabajo y el sentido económico y social. Desarrollando las habilidades y aptitudes que le permitan orientarse hacia algún campo vocacional o profesional (Ley Fundamental de Educación, artículo N° 3 inciso f, artículo N° 13 inciso g, artículo N° 14 inciso f).

Con respecto al conjunto de organizaciones comisionadas por el Estado para administrar la educación, su identificación y estudio permite determinar una estructura configurada por un orden piramidal (Tedesco, 2005), con un enfoque de administración centralizado y una dirección vertical descendente.

Tal estructura permite establecer que las organizaciones se ordenan (Münch, 2010, Robbins et al., 2013 y Barreto, 2017), siguiendo una interrelación de al menos tres niveles:

a. Alto o Estratégico: tiene la visión integrada de las necesidades educativas del país, y por tanto debe asumir la responsabilidad de crear las políticas públicas que el país requiere para su desarrollo nacional, en materia de Educación acorde a las políticas de Desarrollo Nacional.

Para atender tal responsabilidad debe asumir las tareas de determinar la imagen de sociedad a la que aspira el país, orientar la educación hacia el modelo de habitante que tal imagen de sociedad demanda y asegurar las estrategias de unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional del País.

Este nivel es integrado por lo general por una sola organización, que según el país, puede ser denominada Consejo Superior de Educación, Consejo Federal de Educación, Consejo Directivo Central o Consejo Nacional para la Reforma Educativa.

b. Medio o Táctico: Asume la misión de concretar las políticas públicas que, en materia de Educación, estableció el nivel alto o estratégico. Por consiguiente, asume las tareas de diseñar y estructurar las tácticas y actividades que deben ser ejecutadas en cada fase del proceso educación, para el logro efectivo de tales políticas. El nivel medio o táctico, está constituido por una macro organización denominada según el país: Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio Federal de Educación, Secretaría de Educación, Administración Nacional de Educación Pública.

La estructura de esta macro organización la integran un ápex táctico (Krieger et al., 2020), una tecnoestructura (Mintzberg, 2005), académica y administrativa.

- **Ápex táctico:** tiene la responsabilidad de implementar las políticas públicas definidas para el país en materia de educación. La dirección del ápex es designada por el Estado, bajo la figura pública de persona Ministra o Secretaria de Educación o Instrucción según sea el país.
- **Tecnoestructura académica:** encargada de la administración del currículum y de los planes de estudio que deben ser implementados en cada una de las fases del proceso educación y con ello garantizar que el Sistema Educación cumpla las dos finalidades que el Estado le ha asignado. Está constituida por un conjunto de técnicos y profesionales que poseen el conocimiento especializado y las competencias en pedagogía y currículum; planificación, dirección, supervisión y evaluación de la educación, para asesorar y orientar el desarrollo de cada una de las asignaturas que integran los planes de estudio establecidos para cada una de las fases del proceso educación.
- **Tecnoestructura administrativa:** responsable de desarrollar los procesos administrativos que requiere la tecnoestructura académica para una administración eficaz y eficiente del currículum y de los planes de estudio.

Integrada por un conjunto de técnicos y profesionales que poseen el conocimiento especializado y las competencias en administración, administración de personal, administración financiera y presupuesto, auditoría, derecho, ingeniería, informática entre otros, para brindar asesoría y diseñar las aplicaciones y estrategias que requiere la tecnoestructura académica.

c. Básico u Operativo: Produce el servicio de educación que supone la satisfacción exitosa tanto de las demandas como de los objetivos económicos, sociales y culturales propuestos para el desarrollo del país.

El nivel básico u operativo está integrado por las organizaciones que prestan el servicio de educación, es decir, que desarrollan el acto de enseñanza y aprendizaje de cada una de las asignaturas que conforman los planes de estudio, definidos para cada una de las fases del proceso educativo. Para López y Gallegos (2019) las organizaciones educativas son entes de transformación y cambio, orientadas a alcanzar los fines del sistema educación.

Las organizaciones educativas, de acuerdo con la fase del proceso educación y en relación con la población a la que le ofrecen el servicio educación, pueden clasificarse conforme a la siguiente tipología:

- Centro de Educación Infantil
- Centro de Educación Primaria
- Centro de Educación Secundaria
- Centro de Educación Superior

Cada organización o centro de educación cuenta con una estructura integrada por una tecnoestructura académica y una tecnoestructura administrativa.

- ▶ La tecnoestructura académica está constituida por un grupo de docentes profesionales, que poseen los conocimientos especializados en pedagogía y en la enseñanza de al menos una determinada asignatura del plan de estudios, correspondiente a la fase del proceso educación que atiende ese centro de educación.

En sí, tienen la relevante tarea de desarrollar el acto de enseñar y orientar la motivación del acto de aprender, que garantizan el desarrollo efectivo del correspondiente plan de estudios.

- ▶ La tecnoestructura administrativa está constituida por un grupo de profesionales que posee conocimientos especializados en pedagogía y enseñanza, pero cuentan, además, con capacitación y formación en administración de la educación.

Asumen la responsabilidad de crear y asegurar las condiciones necesarias para que los procesos que requiere el acto de enseñar y aprender alcancen su finalidad.

2. PROCESO EDUCACIÓN

El Proceso Educación se define como el conjunto de etapas o fases sucesivas establecidas con la finalidad de guiar y desarrollar la capacidad, destrezas y facultades intelectuales, morales y de comportamiento humano de los habitantes de un Estado-País.

Para el Sistema Educación el Proceso Educación constituye el instrumento mediante el cual se asegura el cumplimiento de sus finalidades. Al establecer la estructura que garantiza la educación para todos y el proceso mediante el cual se desarrolla a cada individuo desde su potencialidad para aprender. Es decir, a partir de su educabilidad como capacidad humana, “creando el capital humano y el capital intelectual con la calidad y competencias” (Muñoz, 2009, p. 103), que se requieren para atender las demandas de orden económico y social.

El Proceso Educación incluye al menos cuatro fases o trayectorias formativas (Antúnez y Gairín, 2008), que son:

- ▶ **Fase de Educación Infantil:** Considerada como la de mayor influencia para la vida, dado que debe sentar en los niños y niñas las bases y los principios del desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral que determinarán su identidad, carácter, personalidad y perfil profesional cuando sean adultos. Comprende el periodo de tiempo que va de los 0 a los 6 años.
- ▶ **Fase de Educación Primaria:** Encargada de brindar los conocimientos que permitirán al niño y niña continuar su recorrido en las siguientes fases del proceso. Por consiguiente, debe garantizar saberes esenciales relacionados con la lectura, la escritura, la comprensión oral y el cálculo. También conocimientos relacionados con la historia y la geografía, las ciencias naturales y la literatura. Para garantizar una formación integral procura fortalecer y desarrollar el sentido artístico, la creatividad, la afectividad y la convivencia. Comprende el periodo de tiempo que va de los 6 a 12 años.

- ▶ **Fase de Educación Secundaria:** Marca el tránsito entre la educación primaria y la universitaria, por lo que desarrolla conocimientos más complejos y específicos. Fortalece las aptitudes que conllevan a formar ciudadanos comprometidos con el ejercicio de sus derechos y obligaciones cívicas y preparados para desarrollar con éxito su vida personal y laboral. Tales conocimientos comprenden temáticas relacionadas con aspectos científicos, tecnológicos, humanísticos y artísticos. Debe, además, contribuir a la toma de decisiones en materia de definición de vocaciones y elección profesional, que pueda conducir al joven a una elección e inserción laboral exitosa. Comprende el periodo de tiempo que va de los 12 a 17 años.
- ▶ **Fase de Educación Universitaria:** Constituye la última fase del proceso educación, su función es proporcionar los conocimientos, técnicas y saberes más específicos sobre una determinada carrera o profesión. Le corresponde la formación de profesionales competentes capaces de atender de forma creativa y novedosa los problemas propios de su profesión y de la sociedad mediante el planteamiento de respuestas eficientes y eficaces. Inicia a partir de los 17 años.

El Sistema de Educación de Costa Rica reconoce tales fases y las instituye al señalar que la educación será graduada conforme al desarrollo de los habitantes, por tanto, comprenderá los niveles de educación Preescolar, Primaria, Media y Superior (Ley Fundamental de Educación, artículo N° 7).

3. EL ACTO DE ENSEÑAR Y APRENDER

Guiar y desarrollar la capacidad, destrezas y facultades intelectuales, morales y de comportamiento humano de los habitantes de un país, no solo requiere de un Sistema de Educación y de un Proceso de Educación, demanda también de un elemento esencial: el Acto de Enseñar y Aprender o Acto Educativo.

El Acto de Enseñar y Aprender, se desarrolla en cada organización que brinda el servicio educación, es decir, en cada centro de educación a partir de la interacción de dos importantes actores (Guajardo y Rivera, 2018):

- ▶ **La persona profesora:** profesional de la educación y con especialidad en al menos una de las asignaturas del plan de estudios, conforme a la fase del proceso educación en que se ubica el centro de educación. Para Benejam (2015) es la persona experta que dirige y establece las condiciones para que la persona estudiante dé significado a lo que aprende y tal significado “sea cada vez más comprensivo, razonable, adecuado y complejo” (p. 56), y le brinde mayor autonomía.

Por tanto, la tarea esencial de la persona profesora es dar dirección y orden mediante una estructura metodológica a los conocimientos del plan de estudios, que deben ser comunicados al estudiante, de forma tal que pueda manipularlos conforme a sus capacidades y competencias, según cada fase del proceso educación.

- ▶ La persona estudiante: persona que alcanza el desarrollo de sus capacidades, destrezas y facultades intelectuales, morales y de comportamiento humano, mediante el esfuerzo activo que realiza para comprender y reconstruir (Benejam, 2015), los conocimientos establecidos en cada uno de los planes de estudio, según fase del proceso educación.

Al considerarse la enseñanza como la comunicación de conocimientos, se convierte en la estrategia fundamental del proceso educación, por cuanto es por medio de ella que se deben “organizar y preparar las condiciones para que los individuos aprendan” (Suescún, 2012, p. 145), los saberes, comportamientos, aptitudes y valores presentes en cada una de las asignaturas que conforman el plan de estudios.

Por su parte, el Aprendizaje al concebirse como la apropiación del conocimiento comunicado por la enseñanza, tiene por finalidad generar un cambio de conducta (Ellis, 2005), por medio de los saberes, comportamientos, aptitudes y valores presentes en cada una de las asignaturas que conforman el plan de estudios, según la fase del Proceso Educación formen y estructuren el modelo de persona acorde a la imagen de sociedad definida por el Estado para el país.

En sí, el acto de enseñar y aprender busca un cambio (Guajardo y Rivera, 2018), a través del cual transforma a cada individuo desde su educabilidad como capacidad humana, para atender las demandas de orden económico y social que requiere la comunidad social.

SIGNIFICADO Y FINALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Los primeros teóricos de la administración Fayol y Taylor (1916), establecieron que administrar es “prever, organizar, mandar, coordinar y controlar” (p. 10). A la vez con esta definición institucionalizaron las fases del denominado proceso de la administración, orientado al logro de los objetivos de la organización. Fayol y Taylor (1916, p.10) consideraban, por tanto, a la planificación como una de las fases del proceso de la administración y le asignaron la finalidad de “escrutar el porvenir y confeccionar el programa de acción”.

Desde la perspectiva etimológica, la planificación se delimita como la acción y el efecto de planificar o planear. Planificar por su parte asume el significado etimológico de proyectar, preparar y elaborar un plan. Finalmente, el plan es la evocación de diseñar y crear para extenderse y por tanto ocupar más espacio y tiempo.

A partir de ambas concepciones y de los aportes brindados por Ackoff (1981), Terry y Franklin (1986), Drucker (1988), Gómez (1994), Daft (2004), Münch (2010), Robbins et al. (2013), se puede determinar que la planificación:

- ▶ Es un acto a futuro, que se define en el presente, cuando se procede a indagar de forma cuidadosa y científica, cómo va a ser la organización.
- ▶ Traza una imagen de organización a la cual se anhela llegar en un determinado periodo de tiempo.

- ▶ Define y diseña el conjunto de acciones que tienen por única finalidad dirigir a la organización a la imagen futura trazada.
- ▶ Proyecta en tiempo y espacio a la organización fortaleciendo su desarrollo y crecimiento, pero ante todo su sobrevivencia y éxito.

La planificación es en sí, el primer estado o función del proceso de la administración (López et al., 2018), que traza en el presente la imagen de lo que ha de ser la organización en el futuro y, por ende, diseña las estrategias que permitirán en un determinado tiempo y espacio alcanzar tal imagen. Para Krieger et al., (2020) “lo que hoy es presente, en algún momento del pasado fue futuro” por tanto “el presente en algún momento fue previsto o al menos imaginado” (p.5).

Por consiguiente, si tales considerandos teórico-conceptuales de planificación, son aplicados a la educación podría delimitarse la planificación de la educación desde el ámbito Estado-País como el:

proceso a través del cual el Estado como organización, traza la imagen de sociedad y de ciudadano a la que el país desde las perspectivas de cambio social y crecimiento económico aspira alcanzar y estructura a partir de ellas, la política que en materia de educación permitirá a futuro alcanzar tal crecimiento y cambio.

La planificación de la educación asume a partir de esta delimitación dos tareas esenciales que son:

1. Articular la educación para que satisfaga las necesidades de orden económico y social establecidas por el Estado. Esto implica que la educación debe formar a las personas con la capacidad, talento y competencias que requiere el país para su desarrollo económico. Asimismo, con las actitudes de convivencia y participación social, así como con los patrones de conducta moral y cívica para atender las necesidades de desarrollo social.

2. Asegurar un sistema de educación de calidad, lo cual significa generar un sistema de educación administrado de forma eficiente y eficaz, innovador y visionario; para que la educación logre su cometido económico y social.

EL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La planificación de la educación como proceso técnico, económico y organizativo (López et al., 2018), pretende prever la estabilidad, el crecimiento y la evolución del sistema educación de un determinado Estado-País. Para lo cual debe concretarse en la atención de tres problemas esenciales; —¿cuál es la imagen de sociedad y de ciudadano a la que el Estado-País desde las perspectivas de cambio social y crecimiento económico aspira alcanzar en el futuro?; —¿cuál es el estado actual del sistema educación para alcanzar esa imagen de sociedad y de ciudadano a la que aspira el país?; —¿qué acciones se deben desarrollar en el sistema educación para alcanzar esa imagen de sociedad y de ciudadano a la que el país aspira desde las perspectivas de cambio social y crecimiento económico?

La atención de estos tres problemas posibilita que la planificación de la educación sea una acción deliberada para: aumentar la eficacia de la administración de la educación, ajustar la educación a su contexto social y mejorar la calidad de la educación.

Por consiguiente y en el orden de atención de los problemas planteados, el proceso de planificación de la educación, como quehacer racional fundamentado en los conocimientos que resultan de la investigación, la reflexión y el pensamiento sistémico (López et al., 2018), se desarrolla mediante la implementación de un conjunto de fases sucesivas y concatenadas en un determinado tiempo y espacio; las cuales son:

a. Trazo del modelo o imagen futura de sociedad y de ciudadano.

Cada Estado-País debería tener definido la imagen o modelo de sociedad y de ciudadano a la que, desde las perspectivas de cambio social y crecimiento económico, aspira en un determinado tiempo y espacio alcanzar en el futuro. Por consiguiente, tal imagen o modelo justifica y conforma la razón de ser (Fred, 2013) de cada sistema educación.

Establecer tal “imagen idealizada de lo que proyecta ser en el futuro” (Reyes, 2012), requiere de la definición de la doctrina organizacional del sistema educación del Estado-País, integrada por la visión, la misión, los valores, los objetivos y las políticas; que le darán como marco de referencia sentido, propósito y finalidad al sistema educación, en función de tal imagen de ciudadano y sociedad.

b. Análisis situacional del Sistema Educación.

El análisis situacional contribuye a comprender el estado actual y la capacidad estratégica (Torres, 2014) del Sistema Educación, con la finalidad determinar sus principales problemas (Reyes, 2012) y prever las alternativas de cambio que demandará alcanzar la imagen futura de sociedad y de ciudadano, definida en la fase anterior.

El análisis situacional del Sistema Educación inicia con el estudio de la demanda y la oferta del servicio educación. Este estudio es fundamental por cuanto permitirá determinar la capacidad del sistema en función de la población potencial que demandará el servicio.

Proyectar la demanda en educación determinará la cantidad de personas que por año lectivo se irán incorporando al sistema educación por fase. Previendo así una oferta óptima del servicio educación en cumplimiento a una de sus dos finalidades: garantizar una educación para todos.

La proyección de la demanda lleva de modo objetivo y racional a determinar y prever los requerimientos que se deben satisfacer en cuanto a los siguientes recursos:

- ▶ **Materiales:** el análisis situacional de estos recursos se desarrolla considerando los bienes inmuebles y los bienes muebles. Los bienes inmuebles constituyen todos aquellos espacios físicos como lo son los terrenos y edificios asignados por el Estado-País, para atender la demanda del servicio educación conforme a las fases del proceso educación. que se encuentran cada uno de los bienes muebles para ser utilizados, según corresponda, por la tecnoestructura académica o

administrativa.

Prever los requerimientos de los bienes inmuebles demanda contar con un inventario de la cantidad de centros de educación con los que cuenta el sistema educación, para el desarrollo de las fases del proceso educación.

El análisis situacional de materiales, no solo debe responder a un detalle cuantitativo de cantidad, debe a su vez responder a aspectos cualitativos relacionados con condiciones óptimas de calidad y seguridad, dado que son particularmente valiosos (Hill et al., 2019), para desarrollar el servicio educación. Por otra parte, el catálogo de bienes inmuebles debe considerar las propiedades a las cuales se puede tener acceso en caso que se requiera construir o ampliar un centro de educación por demanda del servicio.

Los bienes muebles están conformados por objetos tangibles que se pueden movilizar y son requeridos en cada centro de educación para desarrollar el servicio educación conforme a cada una de las fases del proceso educación. De igual forma, se requiere por centro de educación una descripción no solo cuantitativa sino también cualitativa en referencia al estado y condiciones en que se encuentran cada uno de los bienes muebles para ser utilizados, según corresponda, por la tecnoestructura académica o administrativa.

- ▶ **Talento Humano:** con respecto a este recurso corresponde verificar conforme a cada fase del proceso educación, si cada centro de educación cuenta tanto en su tecnoestructura académica o administrativa con la cantidad de personas requeridas y con la formación profesional apropiada en términos de conocimientos, competencias y habilidades, para que el desarrollo del acto educativo alcance su finalidad. Además, debe atender las necesidades de desarrollo profesional, que surgen a partir de la práctica profesional académica y administrativa, con el fin de promover nuevas e innovadoras formas de intervención pedagógica.
- ▶ **Financieros:** en relación con este recurso se deben estudiar los aspectos relacionados con el proceso de identificación, generación, administración del presupuesto con cuenta y requiere el sistema educación para desarrollar la oferta de un servicio educación acorde a su demanda y que, específicamente, permita el logro de la imagen o modelo de sociedad y de ciudadano a la que desde las perspectivas de cambio social y crecimiento económico aspira el Estado-País alcanzar en un determinado tiempo y espacio.
- ▶ **Administrativos:** evalúa la estructura del sistema educación a partir del conjunto de órganos que desde los niveles estratégico, táctico y operativo han sido facultados por el Estado-País para administrar la educación.

Por consiguiente, estudia tanto su organización, integración e interrelación, así como los procesos de planificación, organización, dirección, asesoría y evaluación que desarrolla cada órgano con el fin de alcanzar la imagen o modelo de sociedad y de ciudadano a la que desde las perspectivas de cambio social y crecimiento económico aspira el Estado-País.

► **Plan de Estudios:** constituye el instrumento curricular que organizado por asignaturas y por fase del proceso educación, mediante el acto de enseñar y aprender transforma a cada individuo desde su educabilidad como capacidad humana, para atender las demandas de orden económico y social que requiere un país; y por tanto alcanzar la imagen o modelo de sociedad y de ciudadano a la que aspira el Estado-País.

El análisis situacional del plan de estudios debe llevar a determinar si cada asignatura que le conforma, por fase del proceso educación es coherente y si se interrelacionan, para lograr ese modelo de sociedad y ciudadano. Los resultados de este estudio deben conducir a determinar las modificaciones o cambios que requiere el plan de estudios, así como a los procesos de implementación de los mismos.

► **Mercadológicos:** el análisis situacional debe llevar a observar e investigar el ambiente geográfico, económico, político, social y cultural propio de cada centro de educación, para identificar las amenazas y oportunidades, pero ante todo con la finalidad establecer las acciones de control y las alianzas estratégicas de intercambio y cooperación para que el servicio educación transforme a cada individuo para atender las demandas de orden económico y social que requiere el Estado-País.

c. Diseño del Plan de Educación

A partir del análisis situacional realizado al sistema educación y considerando la imagen o modelo de sociedad y de ciudadano a la que se aspira, se debe trazar los planes de educación, dirigidos a la formación de cada individuo conforme a las demandas establecidas por el orden económico y social que requiere el Estado-País.

El plan de educación representa la estrategia que define y ordena los cambios y las acciones que se deben ejecutar en el corto, mediano y largo plazo en el sistema educación, para que el Estado-País alcance la imagen futura predefinida de sociedad y ciudadano.

El plan de educación se instrumentaliza en su operatividad por medio de los:

- **Programas de educación:** Conjunto de actividades prescritas que sirven de guía para concretar el conjunto de decisiones trazadas en el plan de educación.
- **Proyectos de educación:** Conjunto de actividades específicas, conexas y ordenadas entre sí, que tienen por finalidad atender, en un determinado tiempo y espacio un requerimiento o una necesidad específica del sistema educación, según lo establecido en un determinado programa de educación.

d. Desarrollo y Evaluación del Plan de Educación

Desarrollar el plan de educación significa poner en ejecución cada uno de los programas y proyectos de educación, que fueron definidos en la fase anterior, en función del logro de la razón de ser del sistema educación. Implica la movilización de recursos, así como la integración y coordinación de tareas, entre todos y cada uno de los diferentes equipos gestores de los programas

y proyectos.

La evaluación del plan de educación constituye una acción imprescindible a lo largo del proceso de ejecución (González, 2005), de los programas y proyectos de educación, con el fin de desarrollar un análisis crítico de los resultados obtenidos, que proporcione la información oportuna y adecuada al equipo gestor, para introducir o plantear las modificaciones o reajustes necesarios para su ejecución exitosa.

Con respecto a lo señalado sobre el proceso de planificación de la educación, desde el contexto Estado-País, se puede establecer que como tal define la dirección que debe seguir el sistema de educación, partiendo de sus debilidades, establece las oportunidades de cambio e innovación, que se operacionalizan y concretan, a través de los programas y proyectos de educación, formalizando así su organización, integración y el control de sus acciones, para alcanzar en el futuro su razón de ser: el modelo de ciudadano y sociedad al que la comunidad social aspira.

CONCLUSIONES

La reflexión y discusión planteada en este ensayo, con respecto al análisis de la planificación de la educación desde el ámbito de la comunidad social: Estado-País, dada su relevancia e impacto en la articulación de la educación a las necesidades de desarrollo, crecimiento económico y cambio social a las que aspiran las sociedades del siglo XXI, permite establecer las siguientes conclusiones:

La planificación ha sido una actividad sustantiva e inherente a la evolución y al desarrollo del ser humano, siendo fundamental dentro de cada comunidad social, su integración a la educación, con el fin de prever el logro del modelo de sociedad y ciudadano futuro al que aspira desde los términos de crecimiento económico y cambio social.

El sistema educación como dispositivo para la evolución de los sistemas sociales y económicos de las sociedades del siglo XXI, conforman una estructura que surge por la integración ordenada e interrelacionada de un conjunto de organizaciones comisionadas por la acción del Estado, para administrar la educación y así lograr su ideal de ciudadano y de comunidad social.

El proceso educación como instrumento del sistema educación, ordena las fases o etapas del desarrollo de cada individuo, dentro de la comunidad social; en términos de capacidades, destrezas y facultades intelectuales, morales y de comportamiento humano.

El acto educación constituye la estrategia esencial mediante la cual cada etapa o fase del proceso educación, a partir de la educabilidad como competencia humana, transforma a cada individuo y se asegura el logro de su razón de ser, en función de las demandas de orden social y económico de cada sociedad.

El proceso de planificación de la educación consolida las estrategias y tácticas que el sistema educación establece para definir las acciones y ordena los cambios que a través de los programas y proyectos de educación deben ser ejecutados en el corto, mediano y largo plazo, para que el Estado-País alcance la imagen futura predefinida de sociedad y ciudadano.

REFERENCIAS

- Aguerrondo, I. (2014). Planificación Educativa y Complejidad Gestión de las Reformas Educativas. *Cadernos de Pesquisa*, 44(153), 548-578. <https://doi.org/10.1590/198053142910>
- Ackoff, R. (1981). Planificación de la Empresa. LIMUSA.
- Antúñez, S. y Gairín Sallán, J. (2008). Organizaciones educativas al servicio de la sociedad. Wolters Kluwer. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/63161>
- Barreto, J. (2017) Introdução à Administração. UAB-UFBA.
- Benejam, P. (2015). ¿Qué educación queremos? Ediciones Octaedro, S.L. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/61999>
- Borreguero, M. (1962). La planificación de la educación, tema de la XXV Conferencia Internacional de Instrucción Pública en Ginebra. *Revista de educación*, (148), 85-90. <https://redined.mecd.gob.es/xmlui/handle/11162/71080>
- Carriazo, C., Pérez, M. y Gaviria, K. (2020). Planificación educativa como herramienta fundamental para una educación con calidad. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 25(3), 87-95. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7524690>
- Confucio. (2014). *Analectas*. Heder Editorial.
- Córdova, R. (2012). *Proceso Administrativo*. Tercer Milenio.
- Daft, R. (2004). *Administración*. Cengage Learning.
- Drucker, P. (1988). *La gerencia de Empresas*. EDHASA.
- Ellis, J. (2005). *Aprendizaje Humano*. Pearson Educación, S.A.
- Fayol, H. y Taylor, F. (1916). *Administración General e Industrial principios de la Administración Científica*. El Ateneo.
- Gómez, G. (1994). *Planificación y organización de empresas*. McGraw-Hill.
- González, L. (2005). *La Evaluación en la Gestión de Proyectos*. Eusko.
- Guajardo, J.M. y Rivera, M.T. (2018). *El acto educativo y los retos de la acción de enseñar*. Editorial Porrúa.
- Herrera, S. y Tobón, S. (2017). El Director Escolar desde el enfoque socio formativo. Estudio documental mediante la Cartografía Conceptual. *Revista de Pedagogía*, 38(102), 164-194. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65952814009>
- Herrera, S. y Tobón, S. (2017). El Director Escolar desde el enfoque socio formativo. Estudio documental mediante la Cartografía Conceptual. *Revista de Pedagogía*, 38(102), 164-194. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65952814009>

- López, P., y Gallegos, P. (2019). Gestión de organizaciones educativas: una mirada desde el liderazgo distribuido. RIL editores. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/129577>
- López, G., Mata, M. y Becerra, F. (2018). Planificación de Empresas. Editorial Universo Sur. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/120837>
- López, F. (2021). La gobernanza de los sistemas educativos: fundamentos y orientaciones. Narcea Ediciones. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/188156>
- Mintzberg, H. (2005). La Estructuración de las Organizaciones. Ariel Economía.
- Muñoz, T. (2015). Los Sistemas Educativos la educación y las organizaciones que educan. Universidad Autónoma de Coahuila.
- Münch, L. (2010). Administración: Gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo. Pearson Educación.
- Ornelas, C., Navarro, M. y Navarrete, Z. (2018). Política educativa, actores y pedagogía. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/130391>
- Ossenbach, G. (2005). Génesis, estructura y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/52202>
- Porto, I., Guiraldeli De Lima, B. y De Carvalho, A. (2020). A importancia do planejamento na gestaro A Funcao do Director Escolar [La importancia de la planificación en la gestión El Rol del Director Escolar]. Cadernos de Pesquisa, 14(27), 122-133. <https://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/1319>
- Reyes, O. (2012). Planificación Estratégica para la alta Dirección. Palibrio.
- Rizvi, F. (2014). Políticas educativas en un mundo globalizado. Ediciones Morata, S. L. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/51844>
- Robbins, S., Decenzo, D. y Coulter, M. (2013). Fundamentos de Administración. Pearson Educación.
- Saforcada, F. y Campos-Matínez, J. (2020). Políticas educativas y justicia social entre lo global y lo local. Ediciones Morata, S. L. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/174621>
- Suescún, W. (2012). La acción de la enseñanza: el acto educativo a través de algunos referentes procedimentales. Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, (18), 143-164. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65226271005>
- Tedesco, J. (2005). Opiniones sobre política educativa. Ediciones Granica. <https://elibro-net.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/es/lc/sibdi/titulos/66645>
- Terry, G. y Franklin, S. (1986). Principios de Administración. Continental.
- Torres, Z. (2014). Administración Estratégica. Grupo Patria.