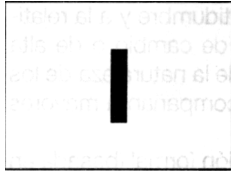


# A. TEMAS BÁSICOS



## Elementos de planificación

Joaquín Gairín Sallán

### 1. INTRODUCCIÓN

La planificación surge como algo connatural al proceso de racionalización. La complejidad de la realidad y su sentido dinámico imponen la necesidad de reflexionar sobre lo que se hace y de reflejar esa reflexión en procesos de acción que exigen, cuando menos, algún tipo de previsión y de preparación, más aún cuando se constata que los medios y recursos son escasos y múltiples y diversos los objetivos a alcanzar.

Vienen al caso las siguientes referencias recogidas por Ander-Egg (1993: 19):

«La planificación es una actividad tan común en nuestra época que si se preguntase: ¿quiénes son los planificadores?, la respuesta conduciría a una nueva pregunta: ¿quién no hace planes? Hoy más que nunca una gran parte de la humanidad mide, proyecta, experimenta, diseña, coordina, en suma, está planificando» (J. Friedman).

«Planificar es decidirse por la racionalidad y la intencionalidad, en contra de los azares y las fatalidades» (Pierre Massé).

«La planificación educativa es, ante todo, un asunto de decisión y actuación y no un ejercicio académico de elaboración de estudios y planes que se consignan en volúmenes» (Simón Romero Lozano).

Sin embargo, no siempre se asume la actividad planificadora. A menudo, uno de sus niveles operativos, como puede ser la programación, es puesto en cuestión alegando que limita la libertad y creatividad, condiciona el futuro, potencia la automatización de las conductas al fraccionarlas y se convierte, en definitiva, más en un «corsé» que en una ayuda.

Por otra parte, hay organizaciones que no emplean la planificación. Algunas razones que lo explican (no sabemos si lo justifican) serían: baja presión competitiva, una percepción de poca incertidumbre sobre el futuro, la simplicidad de la organización que se dirige o el priorizar la atención a problemas inmediatos y abundantes. También las hay muy ligadas a la personalidad de los directivos como sucede cuando: no usan la planificación estratégica formal al no entender sus posibilidades, por ser contraria a un proceso directivo muy autocrático o por estar incorporada de forma exitosa a las actividades diarias (caso de directivos con gran experiencia en planificación).

Autores como Kaufman (1977: 11) afirman, por el contrario, que la planificación tiene como finalidad «contribuir a alcanzar la dignidad humana donde no existe e incrementarla donde su presencia es solamente parcial», siendo, además, un buen método para mantener en un primer plano la originalidad e individualidad de cada persona.

Las razones que pueden explicar esas divergencias se encuentran, desde nuestro punto de vista, en el proceso histórico. Como ya se señaló en anteriores ocasiones (Gairín, 1992a: 243-246), la literatura ha enfatizado a menudo en las contingencias del entorno, especialmente en lo que se refiere a la incertidumbre y a la relativa ineficacia de la aplicación de técnicas previsionales por extrapolación en contextos de cambio o de alta incertidumbre. Sin embargo, aún se presta poca atención a las contingencias derivadas de la naturaleza de los problemas, que acaso nos puede ayudar a comprender mejor las contingencias que acompañan a mayores niveles de incertidumbre y complejidad.

También pueden explicar el fenómeno razones históricas y coyunturales. La planificación formal (basada en tipos modélicos, de carácter relacional-comprehensivo) que se impuso en el mundo empresarial durante los años 60, apareció como una respuesta científica válida ante la complejidad creciente de las operaciones que se debían abordar. Sin embargo, los cambios producidos en los años 70 (crisis energética, con sus correlatos de inflación, crisis económica, etc.) pusieron en evidencia la invalidez de los anteriores planteamientos (a pesar de reconocer su validez técnica) cuando el nivel de incertidumbre aumenta y ya no se considera válida la hipótesis de partida sobre el no cambio: los factores que condicionaron los resultados en el pasado, lo seguirán haciendo en el futuro de la misma forma.

La contestación que obtiene la planificación desde lo cognitivo y operacional (imprevisibilidad de acontecimientos, inestabilidad de supuestos de acción, lentitud de formulación, inadecuación a cambios rápidos), exige la búsqueda de nuevas formas de planificación que respondan a la incertidumbre y que tomen en consideración una tasa de cambio acelerado. La respuesta no se ha hecho esperar y ya se han desarrollado tecnologías que responden a los cambios en la naturaleza del problema de la organización (por ejemplo, ANSOFF en el contexto de la planificación estratégica de los recursos humanos) y que implican consideraciones de carácter holístico, al apoyar la inclusión de valores e incorporar conceptos clave como puedan ser la capacidad adaptativa, la flexibilidad organizativa o la capacidad de respuesta rápida.

Nos parece ingenua y poco realista en este contexto, la reacción de retornar a una gestión intuitiva ante los problemas que plantean una tecnología de la anticipación y la planificación a largo plazo. Se necesitan, por el contrario y sobre todo, en ámbitos tan inestables como algunos de los relacionados con la educación no formal, planteamientos sustantivos de carácter más adaptable y capaces de reforzar la intuición y el proceso decisional en momentos en los que los problemas son poco conocidos o la experiencia acumulada pueda ser tanto correcta como incorrecta; esto es, propuestas dúctiles que permiten adaptarse a una amplia diversidad de situaciones y dar respuesta a las cambiantes demandas del entorno.

Bajo este enfoque de flexibilidad aparecen modelos y técnicas diversas entre las que cabe destacar la planificación contingente, que supone la preparación previa de un conjunto de acciones a adoptar en el caso en que se produzca un evento significativo para la organización.

Esta planificación de «**evitación de sorpresas**», como a menudo se le ha llamado, admite contenidos diversos y se entiende complementaria con otros procedimientos más rígidos de planificación<sup>1</sup>. Aplicada a la planificación estratégica requiere que se le complete con planificaciones tácticas, ya que la mera identificación de contingencias y de los objetivos y valores asociados a la respuesta carece de sentido si no se incorpora una implementación táctica del proceso.

También nos parecen válidas las aportaciones realizadas por Escudero, quien a través de cuatro proposiciones nos permite perfilar otra concepción sobre la planificación (en este caso, referida al centro educativo) diferente a la tradicional:

---

<sup>1</sup> Aunque no sea muy aceptable, mecanismos lineales y rígidos de planificación pueden también ser útiles para los organizadores. Así, por ejemplo, situaciones que exijan una respuesta rápida (temas de seguridad: incendios, desalojos...) requieren de estos planteamientos.

- «a) Una faceta crítica de la actividad planificadora viene definida por su carácter de contexto y proceso para legitimar, fundamentar y construir las bases en las que deben basarse la reconstrucción del pasado, del presente y la proyección del futuro;
- b) la planificación es un proceso que debe afectar a distintas parcelas y dimensiones de la realidad de la escuela, y debe hacerlo más como un proyecto permanente de constitución de lo que hemos de hacer que como una actividad puntual, acotada y reducida a un espacio temporal cerrado sobre sí mismo;
- c) importa sobremanera clarificar, construir y activar el contexto social/institucional en el que adquiere sentido y realidad el proceso de planificación;
- d) planificar es un esfuerzo por trazar un puente de relación entre el pasado de un centro, entre su presente y entre el futuro que queremos crear a la luz de las opciones de valor y de los supuestos teóricos en los que asentamos nuestra visión de la educación, de los centros escolares, del trabajo y de la profesionalización de los profesores, etc.» (1992: 22).

Sea como sea, lo cierto es que las estrategias de acción que se utilizan en procesos de intervención socio-educativa se vinculan al modelo de planificación seleccionado y asumen con él la simbología, racionalidad y capacidad de resolución que le acompaña.

Bajo estos supuestos iniciales, se anotan en los próximos apartados algunas reflexiones sobre la planificación y su desarrollo, siguiendo aportaciones ya realizadas anteriormente (Gairín, 1994, 1995). El tema abordado no está exento de polémica, si bien partiremos de una clara opción a favor de determinados procesos de planificación, intentando proporcionar reflexiones y herramientas que ayuden al proceso de análisis.

## 2. DESARROLLO DEL CONTENIDO. ASPECTOS CONCEPTUALES

Delimitar el objeto de análisis parece algo necesario antes de presentar propuestas definidas. La aproximación epistemológica y situacional que a continuación se realiza creemos que puede servir a tal efecto.

### 2.1. La planificación. Hacia una clarificación conceptual

Una primera aproximación al sentido de planificar se asocia a la idea de organizar, ordenar, coordinar, etc. Una segunda connotación queda ligada a procesos y se refiere a fijar actuaciones con el propósito de alcanzar una determinada finalidad. Nos aproximamos así al concepto definitivo de planificación.

Los problemas que conlleva definir este término ya fueron analizados por Fuentes quien, además de asumir las dificultades de definir las palabras (su significado cambia en función de contextos y un vocablo puede tener varios significados), apunta otras dificultades:

- «1.º Normalmente, los expertos le dan un enfoque que está mediatizado por el campo de acción en el que trabajan.
- 2.º Se suelen utilizar también otras palabras para referir la misma acción, como son planeamiento por planificación y planear por planificar; incluso llegan a confundirse diseñar/programar y planificar.» (1980: 94)

No obstante, el autor mencionado realiza, después de matizar las aportaciones de diferentes autores (Schiefelbein, Aguilar y Block, Kaufman, Gómez Dacal, Anderson y Drowman, Quintana, Feroso y Coombs), la siguiente definición:

«La planificación de la educación es «un proceso sistemático, continuo y abierto que sirve para disponer formas de actuación aplicables a la educación.» (1980: 101)

Otras aportaciones de interés son las de Yeheskel Dror (1973) y Ander-Egg (1993). Para el primero, Mascort (1987).

«Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de los objetivos por medios preferibles.» (Dror, 1973)

Para Ander-Egg,

«...planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tiene el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.» (1993: 27-28)

Desde una óptica institucional, Mascort señala:

«La planificación es algo más que la simple proyección de las actuales expectativas del director sobre la evolución que seguirán los factores internos y externos de la institución en un plazo de tiempo determinado. La planificación debe ser una fijación racional de objetivos a conseguir y una posterior determinación, coordinación y control de la óptima combinación de medios para alcanzarlos.» (1987: 57)

Como vemos, la planificación no se define de una manera sola y aceptada por todos. Nuevamente se acusa la falta de una base terminológica común y la baja univocidad que adquieren los términos en el campo de las Ciencias Sociales. En este contexto, nosotros caracterizamos al término bajo las siguientes perspectivas:

1. La planificación es una anticipación del futuro, un intento de predecir la cadena de consecuencias causa-efecto en el tiempo.
2. La imprevisión de lo que puede suceder en el futuro, exige que la planificación deba definirse como una estructuración flexible que integra planes de programas y actuaciones que afectan a los distintos niveles y personas de las organizaciones.
3. La planificación es un proceso continuo y unitario que comienza con el desarrollo de objetivos, define estrategias para conseguirlos y establece planes coherentes con las anteriores decisiones; esto es, decide por adelantado cuestiones como: ¿qué se hará?, ¿cuándo se hará?, ¿cómo se hará?, ¿quién lo hará?... pero también incorpora mecanismos de control que permitan las adaptaciones necesarias que las nuevas realidades impongan.
4. También, los procesos de planificación tienen un sentido preparatorio al formular decisiones que tienen que ser aprobadas antes de realizarse por los que tienen la responsabilidad política.
5. Si bien hay que admitir la íntima relación entre la planificación y la ejecución de un plan, son procesos distintos y deben considerarse analíticamente y metodológicamente de una manera diferenciada. Las relaciones serán más estrechas en el tiempo, contenido y metodología cuanto mayor sea la cercanía a la actuación concreta e inmediata. Así, es factible pensar en equipos humanos diferentes de planificación y de ejecución cuando se organiza el sistema educativo o el sistema socio-cultural, pero adquiere menos sentido cuando se organizan los centros educativos, planes de intervención en colectivos sociales o actuaciones concretas (planes de trabajo).

6. La planificación incluye una actitud de racionalidad y de reflexión que se refleja continuamente en el desarrollo de los cursos de acción. De hecho, la planificación conlleva la toma de decisiones sucesivas e interdependientes relacionadas entre sí dentro de una situación interactiva y dinámica. También implica una intencionalidad eminentemente práctica, que muchas veces se olvida.

7. La planificación tiene una dimensión ideológica, consecuencia de las opciones subjetivas que se tienen que tomar: ¿qué ha de ser lo más importante? ¿lo más prioritario? Se le puede usar tanto para el mantenimiento del «status quo», como para impulsar reformas y cambios estructurales. Las diferencias estarán no tanto en las técnicas de planificación como en el estilo de desarrollo que ellas propongan. Planteamientos ideológico-políticos diferentes variarán en determinar el «**para quién**» de la planificación (a quiénes beneficia) y el «**cómo**» se haga (enfoque tecnocrático o más o menos participativo).

8. La complejidad de las situaciones que se dan en el contexto de educación no formal exige que los procesos de planificación sean lo más integrales posibles y tomen en consideración, además de la variación que imponga el transcurso del tiempo, la influencia de presiones coyunturales y la variedad de situaciones que inciden en cada actuación.

La planificación aparece así estrechamente ligada a conceptos como racionalidad, conocimiento de la realidad y adopción de decisiones sobre la ejecución de unas determinadas actividades.

«En otros términos, se planifica porque hay que reducir incertidumbres sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad (diagnóstico) y la previsión de lo que puede acontecer de mantenerse algunas situaciones (prognosis): Con esa información y el análisis e interpretación de la misma, se puede elaborar un diagnóstico que sirva para establecer de una manera más adecuada qué se va a hacer y cómo, cuándo, dónde y con qué.» (Ander-Egg 1993: 26)

Queda, pues, claro que la planificación es un instrumento y lo que le hace ser buena o mala es el uso que de ella se haga; uso que siempre existirá y que elimina el carácter pretendidamente aséptico con que a veces se ha presentado.

### 2.1.1. Lo que no es la planificación

De lo dicho anteriormente se desprende que:

- La planificación no trata de tomar decisiones futuras, sino que analiza el futuro para fundamentar decisiones del presente. No obstante, este análisis de futuro supone indirectamente proyectar lo que se quiere alcanzar de la realidad en la que se actúa.
- Superar la mera estructuración de la realidad en la que «hay que actuar» introduce elementos de reflexión y propuestas que inciden en el análisis de nuevas realidades, en la reflexión sobre lo que funciona/no funciona, etc.
- La planificación no puede reducirse exclusivamente a la especificación formalizada y escrita, implica otra variedad de actuaciones y procesos que incluye desde actuaciones simples e informales hasta complejas y formales.

Asimismo, parece necesario diferenciar la planificación de otros términos que a veces se usan indistintamente. A nivel general, se confunde con programación y planeamiento; a nivel operativo, con planes, programas y proyectos.

La **programación** designa habitualmente al conjunto de procedimientos y técnicas que permiten establecer, relacionar y concretar cronológica, espacial y técnicamente el conjunto de actuaciones dirigidas al logro de determinadas metas. Es la operativización de la planificación, en la medida en que concreta finalidades, especifica acciones y recursos y, sobre todo, establece la temporalización.

El término **planteamiento**, aunque se usa indistintamente como planificación y los diccionarios los identifican como sinónimos es, al decir de Ander Egg (1993: 37), un término relacionado más con las tareas que se realizan en el ámbito territorial o físico y utilizado habitualmente por urbanistas y arquitectos («Planeamiento urbano»).

La planificación y el **diseño** suelen parecer habitualmente en la literatura pedagógica como dos procesos diferentes o, en el mejor de los casos, coordinados de tal forma que éste parece que empieza donde aquél finaliza. Sin embargo,

«la planificación es un proceso integral y continuo que se desarrolla a través de tres modelos o subprocesos secuenciales: el analítico, el normativo y el operativo: De esto último forma parte el diseño. Por tanto, la planificación es el todo, la gestalt; el diseño, como integrante del modelo operativo, no es más que un subproceso, condicionado por otros previos, del proceso de planificación, que sólo puede ser abordado, de manera racional, a partir del modelo analítico y normativo, en los cuales se fundamenta, en tanto en cuanto éstos le proporcionan, respectivamente, el conocimiento del sistema objeto de planificación y su final deseado.» (Alonso, 1992: 80)

Esta concepción de lo operativo como parte de un todo intentaría evitar los problemas que a menudo se detectan:

- Separación de lo operativo con lo analítico y normativo.
- Adscripción de la planificación a los macro y meso sistemas y del diseño para los microsistemas (unos planifican y otros ejecutan); adscripción que conlleva reservas en la capacidad de decisión (unos deciden el porqué y otros el cómo).
- Potenciación de una concepción lineal del proceso de planificación, cuando es cíclica; esto es, hay tantos modelos analíticos y normativos (por tanto, tantos proyectos, en sentido estricto) como niveles de decisión existen.

Plan, programación y proyecto representan, por otra parte, diversos niveles operacionales. El **plan** hace referencia a las directrices políticas fundamentales, a las prioridades que éstas establecen, a las estrategias de acción y al conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos definidos. Engloba, por otra parte, a programas y proyectos y básicamente se mide por parámetros políticos.

Un **programa** referencia, en sentido amplio, a un conjunto organizado, coherente e integrado de servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. Como señala Ander-Egg (1993: 38), el programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar metas y objetivos definidos para un período determinado.

El **proyecto** representa un mayor grado de concreción y agrupa a un conjunto de actividades relacionadas y coordinadas entre sí en relación a la satisfacción de un problema o de una determinada necesidad. Una mayor concreción nos llevaría a considerar actividades y tareas.

Vale señalar, no obstante, que algunos autores asignan a los proyectos otro sentido. Así, Palma (1993: 115) considera que dentro de los planes de un solo uso (propuestas de actividades que no se repetirán en el futuro) se incluyen programa y proyectos. El proyecto es similar al programa, sin embargo, señala, es en general menos complejo y de menor alcance, puede ser parte de un programa más amplio o, también, un plan independiente de un solo uso.

Como vemos, las relaciones que se establecen son en gran medida de derivación, pudiendo ser un ejemplo la utilización de los siguientes términos: Plan Marco de Formación Permanente del Profesorado de Personas Adultas, Programa de Actualización Científico-Didáctica, Proyecto de Actuación en la provincia de Soria y Actividades de formación permanente realizadas. A nivel de una institución, también podríamos hablar de Plan Estratégico, Programa de Incorporación de las Nuevas Tecnologías, Proyecto de adecuación de la sala de informática y Actuaciones relacionadas con la informatización de la Secretaría.