

Antecedentes de la planificación estratégica situacional en Panamá: Conceptos y proposiciones.

Mgter. Leonidas
Cajar Cabrera*

*Profesor Titular
50%
Unidad de
Administración y
Supervisión
Educativa
del ICASE -
Universidad de
Panamá.
leonidas.cajar@up.ac.pa

**Fecha de
Entrega:**
Septiembre de
2017.

**Fecha de
Aceptación:**
Octubre de 2017.

Resumen

Este artículo da a conocer los antecedentes de aplicación del Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) en Panamá, sus conceptos básicos y las principales experiencias de acciones de extensión, investigación y formación en planificación educativa. Su contenido fue expuesto por el autor en el Primer Simposio Internacional denominado “Planificación Estratégica Situacional para el Cambio Planificado: Experiencias Internacionales en Educación” en cuatro países, que tuvo lugar en el marco del XXVIII Congreso Científico de la Universidad de Panamá de octubre de 2017. El umbral introductorio de este trabajo se enfoca en el imperativo racional de pensar antes de actuar, hacerlo con método y lo ilusorio de pretender cambios en Educación sin la acción planificada; describe como antecedente más temprano el contacto con su creador el economista chileno Carlos Matus Romo y su interés en Panamá. El escrito presenta las principales experiencias panameñas de aplicación del MAPP en 100 escuelas de la Provincia de Veraguas; formación en políticas educativas, investigación y acción participativa y en docencia e investigación hospitalaria. Este trabajo culmina con algunos alcances sobre las potencialidades de PES en la educación superior.

Palabras clave

Explicación situacional, método PES, planificación estratégica situacional, planificación universitaria.

Abstract

This article makes known the background of the Altadir Method of Popular Planning (AMPP), which is the synthetic expression of Situational Strategic Planning (SSP) in Panama and offers basic concepts and propositions presented by the author at the First International Symposium called “Situational Strategic Planning for the Planned Change: International Experiences in Education”, which took place during the 28th International Scientific Congress of the Universidad de Panama in October 2017. The introductory wording of this work focuses on the imperative of thinking rationally before acting, doing it with a method and in the illusory of pretending changes in education without a planned action. Then, as the earliest background, it presents the contact with its creator the Chilean economist Carlos Matus Romo and his interest in Panama. It describes the main Panamanian experiences of AMPP implementation in 100 schools in the Province of Veraguas, on training specialists in educational policies, in research and participatory action, and its foray into teaching and hospital research. It concludes with some scope on their potentials in public and higher education.

Keywords

Participatory action, AMPP, situational planning.

Introducción

Imaginar futuros y elaborar planes para alcanzarlos es, sin duda, consustancial a la condición humana. Ninguna civilización importante, ni pueblo antiguo o contemporáneo, ha estado exento de la tentación de pretender determinar o al menos, influir en lo que va a acontecer. Ya fuera mediante plegarias e invocaciones esperanzadas o mediante acciones organizadas, siempre ha sido necesario organizar la acción, pensar antes de actuar, alinear medios y fines (plan), sortear obstáculos, enfrentar incertezas, hacer caminos como dijo Antonio Machado y rehaciéndolos también.

De eso trata la planificación como la entendemos acá. La planificación es lo opuesto a improvisación, más aún, es su única alternativa, por consiguiente usted planifica o improvisa, independientemente de lo rotunda que pueda lucir tal afirmación. El planificador estratégico está movido por la confianza que genera el conocimiento y la firme convicción de que el futuro se construye y que depende de nuestra capacidad de interacción con otros en el juego social.

No podemos aspirar a que las cosas cambien si no se hace algo en firme para que ocurra. No habrá cambio social sin acciones estratégicas direccionadas. No hay renovación en la Educación sin cambiar las formas de gobernar las instituciones escolares. De allí que, para que las cosas ocurran es necesario construir con un proyecto de gobierno, desarrollar capacidad de gobierno y alcanzar buen grado de gobernabilidad del sistema.

Estas razones nos movieron a compartir aquí algunas de las experiencias de instrumentación de la Planificación Estratégica Situacional en Panamá en contraste

con las experiencias de Colombia, Brasil y Estados Unidos presentadas en el Simposio de octubre de 2017.

A continuación, se describe como llega el MAPP a Panamá y se revisan sucintamente, algunos conceptos básicos que le sirven de sustento tecno-político. A continuación se incluyen algunas de las experiencias de aplicación en educación impulsadas desde el ICASE y la Universidad de Panamá para culminar con algunos alcances para encarar la renovación de la educación superior.

I. Antecedentes de PES en Panamá.

Conocimos al Dr. Carlos Matus Romo en 1980 como profesor de Planificación en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), de la Universidad Central de Venezuela. Esta prestigiosa institución se había convertido desde mediados de la década anterior en un amplio espacio democrático que acogía a académicos, intelectuales y figuras relevantes del mundo político, que se vieron obligados a salir de sus países perseguidos por las dictaduras suramericanas de aquellos años. Este centro académico-político, que para entonces era una reconocida arena de defensa y difusión de la Planificación Normativa, ahora también servía de foro y debate de las primeras propuestas de planificación situacional de Carlos Matus.

Sus primeros ensayos tuvieron lugar en Venezuela como “consultor de la oficina de coordinación de la Presidencia de Venezuela (CORDIPLAN) y asesor en la reforma del sistema de planificación y del VII Plan de la Nación, considerado como el primer intento en América Latina de aplicar PES” a nivel de todo un país. (<https://www.scribd.com/doc/60251787/Plan-de-La-Nacion>).

Su metodología estableció el partearguas definitivo entre el enfoque normativo-positivista dominante y el estratégico situacional emergente. Dicho plan se caracterizaba por ofrecer “organizar las fuerzas sociales del país para impulsar la participación y profundizar el sistema democrático”. (<https://www.scribd.com/doc/60251787/Plan-de-La-Nacion>)

En 1984 visitamos las oficinas de CORDIPLAN en el gobierno del presidente Jaime Lusinchi. Allí Matus nos habló de los avances e innovaciones, también sobre las resistencias técnicas (procesos y métodos) y políticas (dirección de los cambios y las fuerzas que los impulsaban). Así, fuimos brevemente **testigo-observador** de un momento crucial del proceso de creación de PES. Matus ensayaba herramientas que después le habrían hecho falta a su amigo y compañero de luchas el presidente Dr. Salvador Allende para gobernar a Chile en su momento.

Una vez más en 1994, tuvimos a Matus nuevamente como profesor del curso PES esta vez en Isla Negra, Chile. Fue nuestro primer contacto con PES y la experiencia representó un punto de inflexión personal y profesional. En esos años Matus enriquecía y ajustaba constantemente su constructo, sometiéndolo a la crítica de sus alumnos y de especialistas.

Para entonces, Matus había pavimentado un largo camino colmado de aportes innovadores a la teoría y métodos de planificación y gobierno plasmados en al menos doce (12) publicaciones, entre ellas: “Estrategia y Plan” (1972), “Planificación de Situaciones” (1977), “Bases Teóricas del Presupuesto por Programas” (1978), “Guía de Análisis Teórico” (1980), “Política, Planificación y Gobierno” (1987). Su producción continuaría casi sin pausa. Así en 1994 produjo tres (3) obras: “El Método PES: Entrevista a Carlos Matus”, “Reingeniería Pública” y “Sobre la Teoría de las

En el caso de Panamá, la Planificación Normativa fue incorporadas a la gestión pública desde inicios la de década de 1960 por los gobiernos liberales y llegó a asentarse sólidamente durante 1970, que fue considerada la “década de oro de la planificación” en este país. Dan fe de ello, la creación del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), planes nacionales, regionales y sectoriales. Se crearon también estructuras de manejo de la planificación pública y surgió una fallida propuesta de reforma educativa que pudo haber abierto causas a la planificación en la educación panameña. Para entonces, en Panamá, los asuntos del Estado eran conducidos por el General Omar Torrijos H. y colaboradores civiles. Y más al sur, en Chile, Carlos Matus esbozaba ideas sobre la planificación situacional desde los campos de concentración de Ritoque y Dawson. Y como fruto de ese período, Matus presentó el libro “Planificación de Situaciones” publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1977.

Algunos Postulados del PES:

El Método PES cimienta su tecnología situacional sobre fundamentos teóricos propios. Sus procesos, protocolos y procedimientos específicos operan en base a un conjunto de postulados y conceptos, algunos de los cuales se esbozan a continuación.

III. Algunas experiencias de aplicación del MAPP en Panamá

3.1 El Proyecto Educativo Institucional (PEI): Herramienta para la transformación de 100 Escuelas en la Provincia de Veraguas.

Desde su fundación en 1969 y por varios lustros, el ICASE mantuvo una relación cercana con el Ministerio de Educación, es así como en 1998 emprendió para esa institución, con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional, el “Proyecto Educativo Institucional para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica General”.

Asumimos la coordinación general de dicha actividad de extensión universitaria con el concurso activo de los profesores del ICASE. Se reveló como oportunidad excepcional para emplear PES a nivel de centros escolares panameños. Así, en nuestra condición de representante de la Fundación Altadir en Panamá, le solicitamos formalmente al Profesor Matus su autorización para emplear con adaptaciones el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) en la elaboración del Módulo 5 denominado: “La Planificación Estratégica: Herramienta para la Transformación de la Escuela a través del Proyecto Educativo Institucional” (Cajar, 1998, p5). Así, entre 1998 y 1999 tuvo lugar la primera experiencia de aplicación de la Planificación Estratégica Situacional en la República de Panamá.

Para entonces, el ICASE y el Ministerio de Educación respondían a los influjos de una década de prefiguración de los retos del siglo XXI y grandes pendientes en materia de Educación. Así, la Declaración Mundial Sobre Educación para Todos”, formulada por la UNESCO en Jomtien Tailandia en 1990, llamaba a enfatizar en el desarrollo de la Educación Básica General. Algunos hechos sugerían la existencia

de cierta voluntad política expresada en directrices tales como, las de activar y movilizar las comunidades educativas de los centros escolares del país respaldada, para entonces, por la recién actualizada “Ley 47, Orgánica de Educación”. Tales acciones se inscribían, además, en la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997-2006. La planificación educativa parecía estar en auge y gozar de buena salud.

En ese contexto, el Proyecto Educativo Institucional para el Mejoramiento de la Educación Básica General tenía como foco de acción la capacitación de directores, supervisores y, en especial, a los integrantes de las comunidades educativas de los centros escolares. El proyecto se desarrolló en 4 fases. La primera fue de capacitación de un equipo de 14 facilitadores, seleccionados entre destacados supervisores, directores y docentes de la provincia. Éstos asumieron la misión de organizar y conducir núcleos de autoformación en cada una de los 100 centros educativos seleccionados. Este proceso impulsó la instalación y puesta en marcha de la red provincial del proyecto. La segunda consistió en un proceso de autoformación de las respectivas comunidades educativas en las escuelas del proyecto. Éste, fue asistido por los facilitadores y supervisado por el equipo de profesores de ICASE utilizando módulos especializados. La tercera fase consistió en la aplicación del Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) para la formulación del Proyecto Educativo Institucional y su Plan Estratégico en todos los centros educativos del proyecto. Esta fase tuvo una duración de cuatro (4) meses. Por su parte, la cuarta fase consistió en una Jornada final, que tuvo lugar en el Centro Regional Universitario de Veraguas en Santiago, en la que cada escuela presentó su respectivo plan a las demás escuelas participantes y a las autoridades regionales, locales y nacionales del Ministerio de Educación.

El desarrollo de la experiencia logró elevar notablemente las expectativas de cambio en todos los participantes, directores, madres, padres, maestros en el espíritu

de Jomtien. Si bien, esta importante experiencia no tuvo continuidad debido al subsiguiente cambio de gobierno, dejó una impronta aún presente en la memoria de algunos de sus protagonistas y algunos de los PEI se han conservado y reposan en los archivos de algunas de las escuelas que participaron.

3.2 Formación de planificadores educativos y funcionarios públicos

En el caso de Panamá, el MAPP ha tenido aplicación en la formación de docentes universitarios y planificadores educativos en diferentes universidades y funcionarios públicos. Entre 1998 y el año 2000 el ICASE ofreció la Maestría en Educación Ambiental cuyo componente de formación para la intervención planificada en ese campo lo aportó la asignatura denominada “Planificación de la Educación Ambiental”. El ejercicio formativo combinó el MAPP con la Investigación y Acción Participativa (IAP). La experiencia formativa llegó a dieciséis (16) participantes panameños y centroamericanos.

Casi simultáneamente, entre 1998-2000, en colaboración de la Universidad Alberto Hurtado de Chile y la asistencia financiera del BID, el Instituto desarrolló el Programa de Maestría en Políticas Educativas en el que tomaron parte profesores y estudiantes internacionales. Impartimos la asignatura Planificación Estratégica y Política Educativa con los Doctores Noel McGinn de la Universidad de Harvard y Elda Maúd De León de la Universidad de Panamá siguiendo el enfoque estratégico situacional.

Luego, entre el año 2000-2004, en el marco de un acuerdo interinstitucional entre la Universidad de Panamá y la Policía Nacional, el ICASE prestó servicios de formación a la alta oficialidad de la Policía Nacional, incluyendo su directorio y distintos niveles de su estructura de personal de esa institución de seguridad pública, para lo cual se empleó el

MAPP. Esta experiencia de docencia y extensión condujo a la formulación de proyectos institucionales algunos de los cuales continuaron.

3.3 Investigación y acción participativa

Consumo de drogas ilícitas por jóvenes escolares.

En el año 2000, trabajamos con un grupo de escuelas, ubicadas en áreas de alto riesgo de la Ciudad de Panamá cuya población estudiantil, según CONAPRED, presentaban alta exposición al mercado de las drogas legales como ilegales. Ensayamos la explicación situacional del problema utilizando el flujograma explicativo del Método PES para explorar la eficacia de la herramienta y explorar las posibilidades de incorporación de las respectivas comunidades educativas a las acciones de prevención y a los propios estudiantes más allá de la usual participación pasiva en los programas oficiales de prevención.

El problema se precisó mediante el siguiente descriptor proporcionado por CONAPRED en su momento: **1% de los jóvenes escolares entre 14 y 17 años en Panamá, consumen drogas ilícitas.**

El procedimiento requirió encuentros por separado con los estudiantes, maestros, padres y madres de familia de las escuelas seleccionadas, siguiendo un modelo explicativo causal denominado como el Flujograma Explicativo del problema. A partir de preguntas sobre las causas y consecuencias del problema y gobernabilidad de los actores, se configuraron explicaciones claramente diferenciadas. Se hizo evidente que hay más de una explicación verdadera del problema. Cada actor explica desde su posición particular, por lo tanto, las explicaciones en el juego social pueden ser

asimétricas y todas válidas porque revelan los códigos con los que actores perciben y juzgan a otros.

A nuestro juicio, lo particularmente interesante es que la dinámica lúdica que se desarrolla al proponer y examinar el problema como un juego, es que genera participación y comunicación fluida, hace aflorar explicaciones válidas desde el punto de vista del participante. El proceso explicativo puede generar conocimiento y compromiso para las acciones de prevención.

Para completar la explicación situacional se requería incorporar el punto de vista de un interviniente clave como es el vendedor de droga. De allí que, con la colaboración de una iglesia evangélica que trabajaba en la reincorporación social de jóvenes que a ello se dedican, se pudo reunir a un grupo de personas ligadas a la venta de droga en un corregimiento cercano a la Universidad de Panamá, se les logró reunir y desarrollar con ellos el flujograma explicativo con la misma pregunta. Los resultados fueron reveladores y confirmaron la importancia de la explicación situacional.

Plan Estratégico para el Hospital Regional Docente 24 de diciembre

La Universidad de Panamá, como integrante del Consejo Directivo del Hospital Regional Docente 24 de Diciembre, primer hospital docente creado por ley de la República de Panamá, dispuso a fines del año 2011, prestar asistencia técnica para la elaboración de un Plan Estratégico de Docencia e Investigación para el periodo 2013-2016. En esta experiencia, realizada durante el año 2012, tomaron parte coordinadores y representantes de los 13 servicios de atención, más de 35 integrantes del personal de salud, incluyendo a sus principales autoridades. Las circunstancias institucionales del

momento llevaron a que éste fuera formulado siguiendo sólo dos criterios: explicativos y normativos del proceso situacional de planificación.

IV. Algunas consideraciones finales: ante la oportunidad de robustecer la planificación universitaria.

Durante los últimos 35 años de en la Universidad de Panamá, se han sucedido con éxito al menos dos (2) enfoques de planificación: normativo y estratégico corporativo. El primero aportó el plan universitario más integral y exhaustivo hasta ese momento, por el alcance y profundidad del diagnóstico de su estructura y funcionamiento, así como por la amplitud de la participación de su discusión, tanto como el proceso técnico y político de formulación y su final aprobación por el Consejo Académico de septiembre de 1984, nos referimos al Plan de Desarrollo de la Universidad de Panamá, 1984-1987. Su formulación fue liderada por ICASE con la colaboración de asesores y especialistas de la OEA y la UNESCO. En su momento fue considerado uno de los más completos y acabados de las universidades de la región. Le siguieron dos planes del mismo corte normativo al menos, hasta fines de la década de 1990.

Un segundo enfoque, el estratégico corporativo, a su vez antecedido por dos planes del mismo corte, comenzaron a marcar la nueva tendencia que dejaría situado el apelativo estratégico en lo planes generales de la Universidad de Panamá. Sin embargo, no fue sino a partir del Plan de Desarrollo Institucional 2007 – 2011 y el siguiente 2012-2016, cuando quedó instalado dicho enfoque de manera firme.

Lo antedicho nos da pie para afirmar que la Universidad de Panamá ha disfrutado de continuidad en materia de planificación universitaria, cuenta actualmente con normas, sistemas y planes, dispone de un cuerpo administrativo capacitado, estable y activo que

aporta insumos y criterios técnicos a la alta dirección universitaria y los órganos de gobierno. Sin embargo, esto no es suficiente ante los grandes desafíos de nuestra casa de estudio en todos los órdenes. La palabra empeñada y las demandas universitarias y ciudadanas exigen encontrar pronto nuevos cauces de renovación planificada y contar con un buen gobierno universitario que lo encabece.

Desde el punto de vista estratégico situacional el buen gobierno universitario depende del correcto manejo de tres variables fundamentales: **el proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema.**

Un proyecto de gobierno universitario deberá responder a una imagen objetivo-consensuada del tipo de universidad al que se aspira y cuya precisión convoque e ilumine el camino de la renovación necesaria. Su construcción progresiva y continua deberá tejerse conforme a un patrón ético-político que se declare y practique en la interacción con otros, la toma de decisiones y en conducción de las sus acciones de gobierno universitario.

Por su parte el desarrollo de capacidad de gobierno pasa por la implantación gradual de un sistema de dirección estratégica para la conducción del proceso, capaz de avizarar, adelantar y proponer. Pase también por la modernización de las prácticas de trabajo, y el fortalecimiento de las unidades académicas que hacen a la calidad académica y la profundidad de la interacción con la comunidad nacional, internacional y los avances científicos y tecnológicos. En cuanto a la gobernabilidad del sistema, dependerá de los progresos de los dos primeros.

Referencias

- Aguerrondo, Inés (2007), Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación educativa, septiembre, Argentina. https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/racionalidades_subyacentes.pdf.
- ASAP, (1978), “Bases teóricas del presupuesto por programas”, <http://www.asapbiblioteca.com.ar/bases-teoricas-del-presupuesto-por-programa/>
- ASAP, (1978); “Guía de análisis teórico”.
- Cajar, Leonidas (1998), La Planificación Estratégica: Herramienta para la Transformación de la Escuela a través del Proyecto Educativo Institucional, Módulo 5, Meduca, ICASE-Universidad de Panamá, Agencia Española de Cooperación (AECI) y la empresa CENEC Internacional, Panamá.
- Informe Anual 1998, Comisión Nacional de Drogas, Panamá.
- Declaración Mundial sobre educación para todos, “Satisfacción de la necesidades básicas de aprendizaje.” <http://www.oei.es/historico/efa2000jomtien.htm>.
- Matus, Carlos (1994), “El Método PES: Entrevista a Carlos Matus”,
- Matus, Carlos (1994), “Reingeniería Pública”, https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Matus.
- <https://www.scribd.com/doc/60251787/Plan-de-La-Nacion>.

INFORMACIÓN PARA COLABORADORES

Datos de la Revista

La Revista Acción y Reflexión Educativa es una publicación semestral difundida desde 1978 por el Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación, ICASE, de la Universidad de Panamá. Mantiene canje con organizaciones e instituciones (bibliotecas, editoriales, centros de investigación y otros) nacionales e internacionales.

Propósito

La Revista está orientada hacia la investigación, el debate y el pensamiento crítico sobre temas educativos, tales como: sistemas educativos, reformas, política, gestión, recursos tecnológicos, investigación, evaluación educativa, didáctica, currículum y diferentes temas relacionados con este campo. De esta manera “Acción y Reflexión Educativa” se constituye en un espacio académico abierto para la publicación de innovaciones, experiencias e investigaciones originales de profesores (as), investigadores (as), estudiantes y especialistas en el ámbito de la educación, tanto de Panamá como de otros países.

Pautas para la admisión de Artículos

Los trabajos sometidos a consideración para publicación en la Revista “Acción y Reflexión Educativa” deben ser originales, inéditos y referidos a temas de educación.

Los escritos deberán mostrar lo siguiente:

- Título del trabajo.
- Autor(es): información sobre el título académico, líneas de investigación, cargo, institución o dependencia de trabajo, e-mail, teléfono y dirección postal.
- Resumen en español e inglés con aproximadamente 100 palabras en las que se explique el objetivo y los ejes temáticos centrales y al menos tres descriptores o palabras clave.
- Referencia bibliográfica completa al final del artículo, se sugiere la presentación de las referencias bibliográficas de acuerdo al Manual de Publicaciones de la American Psychological Association. (APA). Tercera Edición traducida de la sexta en inglés.
- Los artículos de investigación seguirán el siguiente orden: Introducción, métodos y materiales, resultados, análisis y/o discusión, conclusiones y referencias bibliográficas.

Otras consideraciones:

- Los escritos deben cumplir las reglas de gramática, ortografía y sintaxis.
- Deben tener una extensión de 12 a 20 cuartillas y espaciado de 1 ½ entre renglones.
- Letra “ times new roman”, tamaño 12.