



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE PSICOLOGIA

## **LOS LIMITES DE LA PLANEACION EDUCATIVA**

**TESIS**

que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN PSICOLOGIA  
presenta

**maría cristina fuentes zurita**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

8033.08

1417, 31

29

2

M-23182

tps. 450

# I N D I C E

	P á g.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
Definición y Papel de la Educación algunos conceptos	
- Educación y Sociedad	8
- Educación y Economía	18
- Crisis Educativa	30
CAPITULO II	
Planeación Educativa en América Latina	
- Surgimiento y Desarrollo de la Planeación Educativa	38
- Etapas del Desarrollo de la Pla- neación Educativa	48
- El Proceso en América Latina	53
- Elementos para analizar la cali- dad de un plan.	60
- Aportes de la Investigación Edu- cativa.	65
CAPITULO III	
La Planeación de la Educación Su- perior en México.	
- Los últimos diez años	72
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFIA	117

I N T R O D U C C I O N

## I N T R O D U C C I O N

El trabajo que el lector tiene ante sí es un análisis de lo que en la actualidad se ha denominado la crisis del sistema educativo en el nivel superior. Si bien, la crisis educativa abarca no sólo a las universidades, sino a todo el sistema escolar, con el único fin de reducir el trabajo y poder profundizar un poco más en el tema hemos hecho esta restricción. Comenzaremos esta introducción señalando una anécdota, con el objetivo de ejemplificar el topico que a lo largo de este trabajo iremos presentando.

"Un educador británico publicó en los años treinta, sobre el papel que juega la educación en la sociedad: lo tituló 'El Curriculum del Tigre' en él ubicaba una sociedad prehistórica que había logrado un equilibrio con su habitat, estaba compuesto por un lago cristalino, que albergaba gran variedad de peces, unos caballos enanos que atravesaban lentamente la región y presentaban una abundante fuente de alimentación, también un tigre, la encarnación del gran peligro.

"Los hombres de esta región habían aprendido a vivir con estos recursos y con esta amenaza. El alimento lo obtenían capturando a los peces con las manos y mataban con palos

a los caballitos. Habían aprendido a utilizar el fuego, no sólo para preparar sus alimentos, sino también para protegerse del Tigre, evadiendo así la amenaza que dicho animal representaba.

"En una sociedad en equilibrio surge de manera natural, un proceso educativo que tiende a perpetuar los valores de la comunidad y a utilizar sus recursos para vivir de ellos: pescar con las manos en aguas cristalinas matar caballitos, alejar al tigre. El sistema educativo en la sociedad descrita se perfeccionaba a grandes pasos, ya había técnicos muy sofisticados para resolver diferentes aspectos de aquella civilización. Todo el mundo estaba satisfecho al obtener los medios básicos para su subsistencia. Al mismo tiempo, este proceso educativo estaba equilibrado con las condiciones de vida.

En la época del deshielo sobrevino un cambio, el torrente creció, el lago se hizo más grande y sus aguas se enturbiaron debido al aumento del caudal del río. Los caballitos se fueron hacia el sur buscando un clima más favorable, y, en su lugar, llegó el ciervo; el tigre también emigró hacia climas más cálidos, arribando entonces el oso. El hábitat había cambiado en forma determinante para esta sociedad: ya no podían pescar con las manos, el garrote no les servía para cazar al ciervo puesto que no podían darle alcance y el oso no temía al fuego.

Las diferentes condiciones ecológicas obligaron a la sociedad a adecuarse a estas nuevas situaciones para poder sobrevivir estableciéndose una estructura de trabajo distinta. En esta sociedad, como en muchas otras las circunstancias que escapan al control del hombre lo han obligado a evolucionar primero para sobrevivir al cambio, después para aprovecharlo y más tarde para hacerlo propio. Estos hombres inventaron en el proceso de adecuación e innovación, la red, el arco y la flecha, diseñaron también una trampa para capturar al oso y matarlo. Sin embargo, se produce un desfase entre esta situación de hecho y lo que el proceso educativo viene transmitiendo, que es la técnica para cazar al caballo, la habilidad para ahuyentar al tigre y la capacidad para capturar a los peces con las manos. Este desfase, que puede darse en cualquier tipo de sociedad, propició que se formaron dos bandos. Uno que insistía que la educación debía evolucionar al mismo tiempo que el medio ecológico, dividiendo todo lo anterior y enseñando a los jóvenes a vivir en su medio actual. El caballo, el pez y el tigre eran ya cosas del pasado. Otros que afirmaban que la sola idea debía estar sujeta a las necesidades diarias era improcedente. Defendían los conocimientos bellos de ese currículum extemporáneo que había venido manteniendo una sociedad en desarrollo y

había producido glorias intelectuales.

Los dos bandos tomaron decisiones muy distintas. mientras unos afirmaban que se estaba acabando con lo que era la sociedad al destruir sus tradiciones, otros decían que si la educación no servía para vivir, entonces era inútil".<sup>1/</sup>

En la actualidad la velocidad de los cambios sociales, científicos y tecnológicos es bastante mayor que aquellos cambios que sufrieron los personajes que acabamos de presentar. El proceso educativo se ha vuelto más y más complejo al ir evolucionando la sociedad; ya no basta enseñar a ahuyentar a los tigres, a cazar peces con las manos o a matar caballos con garrotes. El funcionamiento y el equilibrio de la sociedad se ha ido complicando, y en consecuencia, la educación ha sufrido cambios en su proceso de adaptación.

Las discusiones entre los educadores, se han multiplicado y las alternativas que se han propuesto, cada vez abarcan una cantidad mas amplia de papel.

Las discusiones que proponen que la educación es una cosa. y otra muy diferente, el funcionamiento del sistema, se han continuado repitiendo. En algunas ocasiones, por ejemplo, se han propuesto relaciones, pero con aspectos muy

---

<sup>1/</sup> Castrejón Diez, Jaime. La Educación Superior en México, SEP, México, 1976, pp. 1 y 2.

específicos: relaciones con el Estado, relaciones con la iniciativa privada; con las necesidades nacionales; con otros centros educativos; con otras regiones que adolezcan de lo mismo; etcétera. Sin embargo, pocos han sido los estudios que han relacionado o ubicado al aparato educativo con el funcionamiento del capitalismo en su conjunto. Este último es el objetivo que pretendemos cumplir y para lo cual, dividimos el trabajo en tres partes que a continuación describiremos:

Capítulo 1. Caracterización y Crisis de la Educación. En éste se pretende ubicar a la educación, primero desde el punto de vista social y a continuación, desde el punto de vista del funcionamiento de la economía. En estos dos puntos se señalan los conceptos que consideramos imprecindibles para su caracterización. Al final de esta primera parte se hace una exposición de lo que consideramos la crisis del sistema educativo.

Capítulo 2. La Planificación Educativa. En esta parte se señalan cuales han sido los planteamientos sobre planificación educativa propuestos por la UNESCO (principalmente) para los países en vías de desarrollo. Así como cuales han sido los factores que han influido en el origen de la planificación y cuales han sido los factores que han provocado su expansión.

Capítulo 3. Planeación de la Educación en México En ella se analizan algunos aspectos históricos del desarrollo de la ciencia y la tecnología en México, así como sus costos. Posteriormente se consideran los proyectos de planificación educativa de la ANUIES. Y por último, decimos cuales son a nuestro juicio las tareas que debería abarcar la enseñanza a nivel superior. Esta parte, es al mismo tiempo, la síntesis y conclusiones de todos los planteamientos del trabajo.

Cd. Universitaria a 18 de mayo de 1979

C A P I T U L O I

DEFINICION Y PAPEL DE LA EDUCACION; ALGUNOS CONCEPTOS

## Educación y Sociedad

La educación, objeto de reflexión del presente trabajo, nos plantea inicialmente, el problema de caracterizarla, y de ubicarla tanto espacial como temporalmente. Comenzaremos definiendo la educación en su sentido más amplio. Una primera definición que ilustre todas las funciones que abarca este concepto, podría ser el considerarla como "la acción que consiste en dirigir, encaminar o adoctrinar; desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etcétera; desarrollar las fuerzas físicas por medio del ejercicio haciéndolos más aptos para su fin; perfeccionar, afinar los sentidos; enseñar los buenos usos de urbanidad y cortesía".<sup>1/</sup> Prácticamente este sentido del concepto de educación implica la transformación permanente, tanto dentro de las aulas como fuera de ellas, del comportamiento de todos los individuos. Una segunda definición un poco menos general, consistiría en identificarla como "la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las

---

<sup>1/</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1956 p 507.

generaciones que todavía no están maduras para desarrollar la vida social". bajo esta premisa, la educación tendría "por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados básicos, intelectuales y morales, exigidos por la sociedad política en su conjunto y el medio especial a que está particularmente destinado";<sup>2/</sup> es decir, la "educación es el conjunto de procesos por medio de los cuales una sociedad o un grupo social transmite la totalidad de sus experiencias con el propósito de asegurar la continuidad de su propia existencia".<sup>3/</sup> Para poder comprender en su totalidad el concepto educación, debemos considerar la suma de todos los procesos que lo componen: el que se realiza por medio de la escuela (el sistema organizado) y el que se efectúa espontáneamente en los centros de trabajo, en la calle, etcétera. El sistema espontáneo se encuentra subordinado a la acción social que ejerce la prensa, el radio, la televisión, la literatura el arte, la vida familiar y las amistades; sobre los individuos. Ahora bien, para los fines del presente trabajo, el concepto de educación que estudiaremos será únicamente aquél que hace referencia al sistema organizado y en particular: la educación superior.

<sup>2/</sup> Durkheim, E., Educación y Sociología, Ed. La Lectura, Madrid, p. 64, citado en, Labarca, G., et al., La Educación Burguesa, Ed. Nueva Imagen, México, 1977, p. 19.

<sup>3/</sup> Dewey, John, Democracia y Educación, Ed. Lozada, Buenos Aires, 1968. p. 11.

En este sentido señala Parsons, refiriéndose a una unidad particular del sistema educativo que "...desde el punto de vista funcional, la clase escolar puede ser tratada como una agencia de socialización\*. Es decir, es una agencia a través de la cual, las personalidades individuales son entrenadas para ser motivacional y técnicamente adecuadas para el cumplimiento de los roles adultos...". <sup>4/</sup>

Al definir a la educación como un proceso de socialización, de extensión de lo social hacia las aulas, mantenemos en forma implícita la determinación social del sistema educativo. De esta manera, también mantenemos presente el proceso inverso, aquél que nos presenta el modo en que el factor educación influye en la sociedad. No es posible comprender a la educación, desligada de la investigación social, y es por ello que la relación educación-sociedad y educación-economía, serán los ejes que utilizaremos para la ubicación temporal y espacial de la educación.

Dentro de la primera relación la socialización consiste en señalar los roles específicos que el educando asumirá al finalizar su estancia en las aulas, el rigor o especificidad con

\* Subrayado nuestro.

<sup>4/</sup>. Parsons, T., The School Class as a School System: "Some of its Functions in American Society", en Holsey, A.H., et al, Education, Economy and Society, Glencoe, The Free Press, Second Printing, 1962, pp. 435-445, citado en Labarca, G., op.cit. p.19

que se precisan dichos roles son consecuencia de las características y del grado de desarrollo de la sociedad; es decir, del momento histórico en el cual se encuentren las fuerzas productivas, del lugar que ocupe la situación económica-educativa del país al cual se hace referencia, (dependencia, desarrollo, etcétera) del momento por el cual atravieza el modo de producción (auge, crisis, etcétera), así como también de las características del régimen social (democrático, militar, etcétera). En otras palabras lo que pretendemos es llamar la atención sobre la determinación espacio temporal que ejerce la sociedad civil en el funcionamiento de la educación. Llamar la atención del cómo la especificidad o la división de los campos del saber, se van creando, multiplicando, haciéndose más parciales y más profundos de acuerdo al devenir histórico de la sociedad. El hecho de que durante algún tiempo la educación asumió características enciclopedísticas, hoy resulta en el mejor de los casos tan solo un buen deseo.

La evolución de las fuerzas productivas, de la capacidad del hombre para transformar el mundo en su provecho, ha determinado que en la actualidad se presice de la especialización, es decir, de la fragmentación de los campos del saber. La división social de un trabajo, y en este caso, del trabajo intelectual se transforma en este momento, en una necesidad para continuar el desarrollo de la humanidad. El desarrollo de las potencialidades de transformación de la realidad, la re-

ducción individual de los campos del conocimiento, la profundidad de estos campos, la creación de conceptos para denotar fenómenos recién descubiertos, la evaluación del lenguaje científico, etcétera, son ya, algunas de las características que el devenir de la sociedad le impone a la educación.

En este sentido, la socialización ha significado que los centros de enseñanza adopten funciones más o menos definidas de pendientes del contexto social, económico y político en el cual se encuentran ubicadas. Para algunos autores la educación es considerada como "un órgano de conservación cultural que debe seleccionar del conjunto de valores de la cultura, aquellos que son esenciales para garantizar la continuidad de esa cultura y su identidad transgeneracional".<sup>5/</sup>

Para otros, "la educación es primordialmente un instrumento de innovación valoral mediante la modelación de nuevas generaciones, conforme a los patrones valorales, derivados de un nivel humano preconcebido".<sup>6/</sup> Ahora bien, con estas dos últimas definiciones del fenómeno educativo pretendemos hacer incapie en que la educación, por un lado, se encarga de asimilar los valores sociales esenciales para su reproducción y conservación y, por otro, que dichos valores que la educación asimila

5/. Azevedo de, Fernando, Sociología de la Educación, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, Capítulo I.

Durkheim, E., Education et Sociologie. Presses Universitaires de France, Paris, 1968.

Vasconi, Tomas, Educación y Cambio Social, Centro de Estudios Socioeconómicos, (CESO), Universidad de Chile, Santiago, 1967.

6/. Bourdieu, P., y Passeron, J.C., La Reproduction, Les

no los asume en forma pasiva, sino que a la vez, participa en la creación y elaboración de otros nuevos. Así, la educación "...sanciona y legitima una tradición cultural, y otorga, disminuye o quita prestigio a diversos roles sociales y a los productos de esas actividades; esto nos lleva a visualizar más claramente que la educación se procesa en contextos históricos específicos, los que a su vez, le otorgan su significado, características y funciones".<sup>1/</sup>

Al abordar el estudio del fenómeno educativo, debemos considerar que la educación no es un fenómeno ahistórico, ni que sus características (planes de estudio, tecnología de la enseñanza, organización escolar, etcétera) son universales, pues la educación es el acto de creación educativa, es la transmisión permanente de información, es la actividad en los centros de enseñanza, así como también, el constante vincularse al desarrollo de la sociedad; las funciones que cumple a cada momento, responden a la función específica e histórica del acto de la producción y reproducción de la sociedad actual. La escuela, al ir seleccionando y formando estudiantes, responde a esta demanda histórica específica: la acción de formar recursos humanos para que posteriormente ingresen a la actividad económica va a estar determinada por el grado de desarro-

---

éditions de Minuit, Paris, 1970.

Medellín, R. y Muñoz, C., Ley Federal de Educación. Texto y un comentario por... Centro de Estudios Educativos, México, 1973.

1/. Véase P. Bourdieu, "Campos intelectuales y proyecto creador", en Pouillon y otros, Problemas de Estructuralismo, Ed. Siglo XXI, México, 1976, pp. 135-192.

rollo y complejidad del aparato productivo. La división educativa, las especialidades en centros de educación superior así como el grado de escolaridad exigido a los egresados corresponden a los requerimientos y organización de la sociedad. La especialización y el grado de escolaridad, cumplen la función de movilidad social de ubicar en puestos técnicos o de dirección a los egresados de las escuelas, de colocarlos en el lugar que la sociedad les tiene reservado. En la movilidad social, en la posibilidad de ascenso, la escolaridad no representa a la capacidad; el nivel o grado escolar, no representa a la competencia del estudiante, y en consecuencia estos dos elementos llegar a enfrentarse, es decir, a asumir funciones diferentes. La capacidad lograda durante el proceso educativo, se enfrenta a la escolaridad, al número de años o ciclos cursados. O para decirlo más claramente, la competencia a los títulos o diplomas.

A partir de esta situación, se nos presenta una interrogante, ¿ las escuelas sirven para ascender socialmente hacia puestos de mayores ingresos en donde se realiza un trabajo más fino? si la respuesta es afirmativa y se considera a los títulos en vez de a las capacidades, puede uno darse perfecta cuenta del cómo las escuelas en vez de preparar a los sujetos para enfrentar una situación de competencia se transforma en el monopolio de reconocimiento del saber. El valor mercantil de los pergaminos se opone a la satisfacción por saber, al placer por com

prender el medio social y natural, y su equivalencia, reposa en una falsa concepción, la cual atribuye productividad, mayor valor a los trabajadores o a los recién egresados, en función de la escolaridad. Estas comparaciones que se establecen entre grado de escolaridad, entre mejores o peores calificaciones, 10s en conducta, acercamiento a profesores y/o a autoridades educativas, recomendaciones, etcétera, van creando, y son a su vez, un fiel reflejo de la estructura jerárquica de la sociedad.

La forma piramidal en que está estructurada la sociedad permite que sólo unos cuantos señalen qué y cómo hay que desarrollar, qué y cómo debe enseñarse, qué y cómo debe evaluarse, etcétera, jerarquias que el egresado debe ir aceptando desde el proceso educativo antes de incorporarse al trabajo exterior de las aulas.

La jerarquización no termina sólo con la aceptación pasiva por parte de los estudiantes, por parte de los maestros, la situación es similar: pues si no se apega al programa; si no evalúa en la forma indicada; si no asiste puntualmente al salón de clases; si no se impone y a la vez impide que los estudiantes se salgan de control; si no cumplen con estas normas habría que despedirlos por ineficientes; pues es necesario dar el ejemplo, y que el resto aprenda en cabeza ajena, pues así se demuestra la autoridad. Y en caso de que esta última falte, hay moral, familia, principios, policía, o dependiendo de

la gravedad, lo que sea necesario.

La aceptación o grado de condicionamiento del aparato jerárquico se convierte a su vez, en una valoración extra del diploma de su poseedor. Pues cuando se va a buscar trabajo y se dice, por ejemplo, "estudié economía en la Universidad Nacional" o bien, "estudié economía en la Universidad de las Américas", la diferencia de estas dos proposiciones no sólo consisten en que se estudió en el sur de la zona metropolitana o que estudió en Cholula, ni tampoco que los estudios más caros o más baratos, ni que en lo relativo a la jerarquías sociales, en su futuro trabajo puede haber problemas, puede en un momento cuestionar (o dejar de hacerlo) a la autoridad, etcétera. Lo que puede leerse en un título universitario no es lo que se afirma en las líneas, sino lo que se dice entre líneas. Los rasgos de carácter, de comportamiento, las maneras de presentarse, de ser motivado, entre otras cosas pueden valer más que "el conocimiento en sí". Podemos observar claramente las formas en que las características de comportamiento, que son recompensadas en la escuela, vienen a corresponder a las necesidades del sistema de producción, y es posible hacer una comparación de lo que son las relaciones dentro de las aulas y lo que son las relaciones sociales al exterior: relaciones entre clases. Para que se pueda apreciar el fenómeno de la jerarquización, se precisa un estudio cuidadoso, de ver a cada sujeto como

algo particular, a cada individuo le corresponde un lugar dentro del sistema, a cada egresado enfrentar la competencia bajo características específicas, en síntesis del individualismo. El enfrentamiento social de particulares es un engranaje esencial del funcionamiento del sistema capitalista. Es preciso para enfrentarse a una situación competitiva, el ser diferentes, el concebirse de manera distinta a los demás, pues si compiten dos mercancías idénticas, ninguna ganaría; cuando todos tienen las mismas posibilidades, la elección requiere de otros factores. Dos pinturas, por ejemplo, idéntica una a la otra no compiten a los ojos del comprador para ser vendida pues el comprador de la pintura (o el contratador del egresado) busca entre otras, alguna que le satisfaga más, que tenga aunque sea un pequeño detalle, para que le facilite la decisión de compra.

El individualismo, la necesidad de sobresalir, de ser diferente, de valorarse por encima del promedio, de hacerse uno mismo más costeable, más competitivo, es una condición inexcusable del funcionamiento capitalista, el cual es precisado por el aparato educativo. Las alusiones que se pueden hacer en esta dirección son, por demás bastas, permítasenos señalar sólo unas cuantas: las evaluaciones, las calificaciones, el reparto de diplomas y la admisión de las escuelas ejemplifican este hecho.

Hasta este momento, hemos señalado el cómo el aparato educativo asume las características del sistema capitalista. Hemos dicho que la socialización, implica elementos tales como, la jerarquización, la competencia, la innovación valoral, la reproducción de reglas y normas sociales, etcétera. Sin embargo, con ésto sólo hemos llevado el problema a una situación mas amplia, pues hemos señalado algunas de las formas en que es determinado el aparato educativo. En las siguientes páginas intentaremos desarrollar el análisis de los elementos económicos que se encuentran en la base de la sociedad. Plantearemos cómo funciona el capitalismo, cuáles son sus bases, y el por qué estos elementos influyen en el sistema educativo.

### Educación y Economía:

La sociedad capitalista, se produce y reproduce en base de la obtención de ganancias, y dado que es una sociedad en donde existe la propiedad privada; la riqueza que es producida por ella, los nuevos valores que son creados, pertenecerán a alguno de los miembros de la clase propietaria. Ahora bien, a esta nueva riqueza, se le denomina en términos económicos ganancia o beneficio y es, ésta la forma que permite el desarrollo del capitalismo. Es la apropiación del producto de muchos por unos cuantos propietarios, lo que permite destinar esta riqueza nueva al desarrollo de la so-

ciudad. Lo que ha permitido el avance de la humanidad, ha sido desde la división de la sociedad en clases la posibilidad de producir más de lo que el propio trabajador requiere para subsistir.<sup>8/</sup>

El desarrollo de la capacidad productiva, se presenta en el momento en que los hombres hacen uso de la herramientas e incrementan la masa de productos elaborados.

A través de la división de la sociedad en clases en donde una de ellas no precisa del trabajo diario y puede, en consecuencia dedicarse al desarrollo del pensamiento, el cual posteriormente al ser utilizado permite el desarrollo de las fuerzas productivas. Este fenómeno provoca que aparezca el almacenamiento. Estos dos elementos, el desarrollo de las fuerzas productivas y el almacenamiento, son los que permiten incrementar la riqueza social, fenómeno que se conoce como acumulación.

La acumulación que sólo puede darse cuando se produce una cantidad superior de objetos que los que se pueden consumir individualmente, es el eje del funcionamiento del capitalismo, y tiene como base la apropiación individual de beneficios. El capitalismo sin beneficios no es sino la enfermedad del sistema, enfermedad que se padece en épocas de crisis:<sup>9/</sup> sólo en un sistema que no marcha bien se requiere de

<sup>8/</sup> Véase, Marx, Karl, El Capital, Ed. F.C.E. México, 1976, Tomo I, Sección séptima, cap. XXIV, pp.607-648.

<sup>9/</sup> Véase Mattick, Paul, Crisis y Teoría de las Crisis, Ed. Península, España, 1977, Cap. II

producir con pérdidas o bien de producir y vender para quedar a mano. Este fenómeno de crisis, es decir, de producir sin beneficio, lo tocaremos más adelante en el momento en que hablemos de la crisis educativa.

Sin embargo, la necesidad de la ganancia es un elemento que se requiere tener presente, pues en algunas ocasiones es ignorado este hecho fundamental de la producción capitalista. Pero ahora cabría preguntarnos ¿de dónde proviene la ganancia? Al referirnos a la ganancia, entendemos por ello el aumento o incremento que se obtiene al producir y vender una mercancía. El vender a un precio más alto que el costo que significó su producción es la ganancia. Este incremento podría parecer una cosa natural o bien algo misterioso si no se descubren las leyes sobre las cuales reposa: ya que por el sólo hecho de invertir en materias primas, maquinaria y de contratar trabajadores, adquiere la gracia de obtener beneficios, de producir a un costo inferior al cual posteriormente va a realizar la venta.<sup>10/</sup> En este momento habría que detenernos para realizar una distinción entre lo que es la ganancia y lo que es la plusvalía.

La ganancia hace referencia al desembolso de capital (en forma de dinero) en la obtención, tanto de materias primas, como de fuerza de trabajo y en la aparición de un incremento.

<sup>10/</sup> Véase Marx, Karl, El Capital, Tomo III, Sección primera, Capítulo I, pp. 45-56.

to en forma de dinero al realizar la venta. La plusvalía, por otro lado, sólo hace referencia a la adquisición o compra de fuerza de trabajo. Esta distinción entre plusvalía y ganancia, ha significado una parte esencial para la economía política.<sup>11/</sup>

Al capital invertido en la compra de fuerza de trabajo, se le denomina con el concepto de capital variable, al resto, es decir, al invertido en la adquisición de maquinaria, materias primas y materia auxiliares, se le denota con el concepto de capital constante ya que este último, no tiene la capacidad de producir nuevo valor, sino únicamente la de transferirlo. La inversión que hace el capitalista en la contratación de fuerza de trabajo, le permite apropiarse de una parte del valor que se crea en el acto de la producción, pues el trabajador al no ser propietario del producto de su trabajo, sino sólo de su capacidad de producir, únicamente recibe el valor de esta capacidad. Por ejemplo, en una jornada de trabajo de 8 horas crea determinado valor, equivalente, por decirlo en dinero, a \$10.00, sólo recibe en el momento en que le pagan su salario, una parte de ese valor producido, digamos, por ejemplo, \$7,00, cantidad que representa el valor de su fuerza de trabajo. En otras palabras, cantidad que significa el equivalente a los medios que requiere el trabajador para reproducir su capacidad de trabajo. ¿Qué significa esto

11/ Véase, Marx, Karl, op, cit, Tomo III, sección primera, Capítulo III.

que hemos denominado valor? El valor, es el concepto que le da a la inversión de una cantidad de tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de una mercancía. En el acto de creación de mercancías el trabajador emplea una determinada cantidad de tiempo y con esta mercancía que por ejemplo requirió dos horas de trabajo, sólo puede obtener a cambio otra mercancía deferente en la que se halla empleado una cantidad igual de tiempo para ser producida. Pero la definición que hemos dado implica además, el ser socialmente necesario; y con ésto, se quiere dar a entender, que si dos mercancías iguales requieren tiempos diferentes de trabajo, el valor real de estas mercancías, es su tiempo de trabajo promedio.

Toda mercancía tiene un valor (valor de cambio), además, tiene una utilidad (valor de uso). La forma material de la mercancía es su utilidad; su valor es su forma social: el tiempo de trabajo socialmente necesario, es la forma en que comparan y se intercambian las mercancías, o sea, lo que determina su equivalencia, la posibilidad de ser enfrentados unos a otros en términos cuantitativos. En otras palabras, el que una mercancía A represente una mayor cantidad de tiempo de trabajo que una mercancía B es lo que establece la posibilidad de que los individuos intercambien dos mercancías B por una A. El enfrentamiento que se da en el mercado entre las mercancías no deja ver a simple vista su valor pues este se

disfrazada de un precio o simplemente de un número que al comprador común y corriente no le preocupa ni se detiene a investigar cuáles son las relaciones entre tiempos de trabajo, sino que, exclusivamente, le interesa adquirir ese objeto de consumo y ver la forma en que puede pagar el precio señalado. Pero para nuestro análisis, esta distinción entre valor de cambio y valor de uso, es de suma importancia.<sup>12/</sup>

Si como hemos dicho, el motor de la sociedad capitalista es la obtención de beneficios, al productor individual le tiene sin cuidado producir valores de uso, objetos útiles. Para posibilitar la obtención de ganancias lo que se precisa es de valores de cambio, es decir, de objetos que puedan cambiarse y consumirse mediante la transformación de esa mercancía vendida en dinero incrementado que pueda reembolsarse.

El valor de uso y el valor de cambio son los elementos constituyentes de todas y cada una de las mercancías. Al capitalista le preocupa el valor de cambio, mientras que al consumidor el valor de uso; es decir, mientras que al capitalista le interesa incrementar su capital, al consumidor satisfacer sus necesidades.

La importancia de la distinción entre el valor de uso y el

<sup>12/</sup> Véase, Marx, Karl, op. cit, Tomo I, sección primera, Cap. I

de cambio cambio, radica en el hecho de que estos dos elementos se separan y comienzan a funcionar independientemente el uno del otro. En la lucha por la obtención de beneficios se utiliza a los valores de uso, mientras que el valor de cambio se encuentra presto a llamar al beneficio: se produce una esición. La producción de nuevas necesidades se dan con el único fin de incrementar la cantidad de valores de cambio aún a pesar de la importancia que puedan tener la satisfacción de dichas necesidades. Ahora pasemos a analizar como se manifiesta esta esición en el sistema educativo.

La utilidad de la enseñanza (valor de uso), consiste en la satisfacción por comprender y entender el medio social y natural en el cual se desenvuelven los individuos. Significa utilizar esta comprensión para la creación de satisfactores que le permitan vivir en una situación cada vez más agradable, cada vez menos conflictiva. Significa adquirir el placer de investigar, de comprender, de transformar la realidad en provecho de sus intereses como hombres. Significa transformarse así mismos, significa crítica y superación de lo actual. Sin embargo, el estudiante en la actualidad sólo obtiene en su proceso educativo, calificaciones y títulos, además de la capacidad de repetir lo que el maestro puede preguntarle. Obtiene a través de la edu-

cación, la capacidad de intercambiar sus títulos y calificaciones por un mejor trabajo y un mejor sueldo que aquel que podría obtener si careciese de estos valores de cambio.

La producción de valores de cambio se convierte en el objetivo del sistema educativo, estos valores implican, como hemos visto a los valores de uso, pues éstos son utilizados como el medio de atraer a los beneficios. El conocimiento adquirido dentro de las aulas, sólo se transforma en beneficios al ser asimilados los técnicos o profesionistas por el aparato productivo, al convertirse el valor de uso de la educación, en fuerza viva de trabajo. La necesidad de incrementar rápidamente la ganancia, obliga a producir permanentemente una cantidad mayor de valores de este tipo.<sup>13/</sup>

Habíamos convenido anteriormente, que el valor (tiempo de trabajo socialmente necesario) se crea dentro de la órbita de la producción, y por otro lado, que el beneficio se manifiesta dentro de la concurrencia, dentro del mercado. Ahora conviene preguntarnos qué es lo que sucede con la tasa de beneficio, cuando el valor encerrado en cada una de las mercancías es menor que el encerrado en esa misma clase de mercancías en una época anterior, cuando al desarrollarse las fuerzas productivas, los productos que se crean en-

<sup>13/</sup> Finkel, Sara, "El Capital Humano": Concepto Ideológico, en Labarca, G., et al. op cit. pp. 263-299.

cierran menos valor, pues requieren menos tiempo de trabajo. Y ante estas interrogantes, la respuesta inmediata consiste en que para mantener una tasa de beneficio, es necesario -- vender una mayor cantidad de mercancías, pues de lo contrario la tasa de crecimiento (reversión de beneficios) comienza a decaer.

En este momento nos surge un problema, que se refiere a la relación que guarde el desarrollo de la capacidad productiva y la ampliación de la capacidad de compra del mercado. El producir más de lo que se puede vender con un beneficio de por medio trae como consecuencia un fenómeno, al cual se le determina con el concepto de sobreproducción; en otras palabras, trae consigo una situación de crisis, situación que también se refleja dentro del mercado de las profesiones y en donde, por ejemplo, la movilidad social que se le atribuye a la escolaridad, deja de presentarse dada la depresión del aparato productivo.

La necesidad de tener presente que el funcionamiento del modo de producción capitalista tiene como base la obtención de beneficios. En este sentido, el fenómeno de sobreproducción, no significa exclusivamente el que deba ampliarse la capacidad de consumo, sino que se ha detenido el proceso de acumulación, es decir, de obtención y inversión de ganancias. En este momento, hacemos hincapié sobre la necesidad de los beneficios, ya que al considerar las funciones que tiene la educación superior algunas veces se ha comentado por ejemplo que: "Bajo la presión

política de sectores populares, los sistemas educativos en muchas partes del mundo se convirtieron en instituciones de masas. Y si esas conquistas populares han sido efectivamente reales en lo inmediato, no puede soslayarse que al propio tiempo ello significa frecuentemente un alivio económico para el capital. En efecto, estos hechos resultaron exitosos en un momento, en que el desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas los que habían hecho ya más propensas las crisis recurrentes de sobreproducción, y de acuerdo con la racionalidad del capital, en tales momentos estaba requiriendo de un aumento del sector improductivo de la población. Al aumentar el número de estudiantes y al aumentar también el lapso, durante el cual permanecen ellos en las aulas (esto último como resultado de luchas, que daban acceso a un mayor número a la educación superior), se mantiene un sector creciente que consume sin producir, convirtiéndose así este fenómeno en un elemento importante que prolonga el lapso previo a la tasa crítica del ciclo económico y atenúa en algún grado la profundidad de la crisis. <sup>14/</sup>

Del párrafo anterior, desprendemos dos afirmaciones, la primera consiste en que la masificación de los centros de educación superior ha sido consecuencia de las luchas populares; y la segunda que es la que en este momento nos interesa, donde se afirma que mantener un sector que consuma improductivamente atenúa las

<sup>14/</sup> Proyecto Académico de la División del Sistema de Universidad Abierta "Criterios Generales de una Alternativa Estratégica de la Educación". Facultad de Economía, UNAM, 1976, pp.6-7.

crisis recurrentes del sistema capitalista. Afirmación esta última que requiere de algunas precisiones.

Si bien es cierto que la crisis económica por la que atravesamos, es una crisis de sobreproducción, es decir, que la capacidad productiva se ha desarrollado a tal grado, en donde el mercado se encuentra saturado (aunque hay producción de valor, las mercancías no se venden), la solución no es tan simple como la que se plantea en el Proyecto Académico de la División del Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Economía.

En este tipo de sistema económico, no se trata sencillamente de producir y consumir, de que si la capacidad de producir se ha incrementado, se precise de ampliar la capacidad de consumo, de asemejar el acto de la producción al del consumo y de observarlos como dos partes de una misma cosa. Ya hemos hablado de la escisión que sufren las mercancías entre su valor de uso y su valor de cambio. Media entre estos dos elementos, nada menos que el mercado; esta pequeña omisión, olvida el hecho de que en este sistema no se produce para consumir, sino para obtener una ganancia, pues como afirmamos anteriormente, nadie vende cuando la venta produce pérdidas, ni nadie vende para salir a mano, sólo es negocio cuando hay una ganancia de por medio.

La sobreproducción no se resuelve incrementando el número de alumnos y profesores, dentro de los centros de enseñanza, no se resuelve consumiendo improductivamente. En todo caso, el efecto es el inverso, pues el consumir improductivamente, - atenta en forma directa sobre la tasa de beneficio: la reduce.

La crisis del sistema capitalista, no es una crisis de subconsumo, en donde la sobreproducción se explique por la reducción de la capacidad de consumo. El que se produzca más de lo que el mercado esta capacitado para asimilar, no significa que no existan necesidades que demanden ser satisfechas. Lo que en realidad se encuentra en el fondo de las crisis es la ausencia de ganancias, la detención del ritmo de acumulación.

La sobreproducción, es la incapacidad de vender con ganancias, y el efecto que le sigue a este fenómeno, es el de reducir el ritmo de producción, o en otras palabras podemos hablar que la economía se encuentra en una situación de depresión. Ahora bien, las implicaciones que la crisis económica tiene sobre el sistema educativo, fácilmente saltan a la vista: la contracción en el aparato productivo, trae consigo la reducción de plazas de trabajo; trae además la agudización de la competencia por el mercado, aún en ramas de profesionistas diferentes; y en consecuencia la depreciación o devalorización del producto de la educación (títulos, conocimientos, etc.); y por último, al

no ser absorbidos los egresados por el aparato productivo la inversión que representaran no es recuperada, y esto repercute en la caída de la tasa de beneficio.

Pasaremos ahora a explicar más detalladamente cuál es la ma en que se refleja la crisis económica en la educación.

### Crisis Educativa:

El fenómeno de sobreproducción consiste en producir más que aquello que el mercado esta capacitado para asimilar. El haber una mayor oferta que demanda, ocasiona en principio, y un desajuste. Saber cuál es la cantidad y calidad de egresados de cada especialidad, sería la forma de evitar que se produzca más de lo que se necesita.

Sin embargo, resulta imposible exigir una educación planificada, cuando el resto de la sociedad carece de este atributo. El sistema educativo se enfrenta, a las presiones de la explosión demográfica y, de hecho, la planificación educativa ha girado en sus inicios sobre aspectos puramente cuantitativos; más que desarrollarse, se puede afirmar que sólo ha crecido; sólo se limitó a dar cabida a un mayor número de estudiantes. Entre los años de 1967 y 1974, es decir, en sólo 7 años la población de inscritos a nivel superior se ha más que triplicado. En 1967 49,973; en 1968 63,028; en 1969 68,411; en 1970 82,209; en 1971 92,879; en 1972 107,181; en 1973 116,526; en 1974 150,566.<sup>15/</sup>

<sup>15/</sup> Fuente: Dirección General de Coordinación Educativa, SEP 1974

En el intervalo de sólo 7 años se pasó de 49,973 a 150,566. Pero lo que resultaría conveniente preguntarse en este momento sería si ¿el mercado de profesionistas se triplicó - también? y la respuesta es simplemente no. De 1974 a la fecha los números han crecido a una velocidad aún mayor, se calcula que solo en la UNAM, existen cerca de 200,000 alumnos.

El fenómeno de ampliación de las escuelas, es el mecanismo que permite a la vez de ofrecer educación a una población - cada vez mayor, reducir los costos por alumno, sin embargo, ésta que es una consideración general conlleva varias implicaciones. La eficiencia tiende a ser menor: de 1971 a 1978 se calculaba sería de la forma siguiente: para 1971 del 58.2% de 1972 del 51.4%, de 1973 del 51.6%, de 1974 del 49.1%, de 1975 del 48.1% de 1976 del 45.9%, de 1977 del 46.5% de 1978 del 39.7%. El porcentaje entre alumnos inscritos y alumnos egresados se ha reducido del 58.2% en 1971 el 39.7% en 1978.<sup>16/</sup>

En resumen, tal y como señala Castrejón Diez: "En México, los centros de educación superior no sólo presentan un desajuste con su realidad y momento social, sino que operan fuera de las leyes económicas. La universidad mexicana esta "fabricando un producto" que no se vende, lo produce a un costo por el que no se paga, y quien lo costea no obtiene ni los beneficios ni el control".<sup>17/</sup>

<sup>16/</sup> Sepamos, Organo de Comunicación Interna de la SEP, #16, Méx. 1979.

<sup>17/</sup> Castrejón, Diez, Jaime. Op.cit.p.15

El crecimiento no ha sido tan solo del número de alumnos que se atienden a los centros de educación superior, pues los costos se han reflejado en instalaciones, equipos, gastos de administración, etcétera. Actualmente en la SEP el número de personas empleadas es mayor al medio millón.

Algunos de los elementos que explican el crecimiento de los centros de educación superior son los siguientes: a) como ya se ha dicho, el incremento de la población, b) la esperanza por parte de los jóvenes de lograr un ascenso en la escala social; c) las presiones políticas; etc. Estos y otros elementos condicionan el rápido crecimiento del sistema educativo, sin embargo, el aparato productivo "no precisa más que de un número limitado de trabajadores calificados con diferentes grados de formación".<sup>18/</sup> Lo que trae como consecuencia, otro aspecto de la crisis: la supercompetencia.

Esta segunda manifestación de la crisis es abordada por las autoridades educativas en forma indirecta, pues la competencia en el mercado de trabajo recorre varios caminos antes de ser considerada en los centros de enseñanza. Cuando los egresados no obtienen en la sociedad el lugar que ellos buscaban, y se transforman en empleados o subempleados, en ayudantes de alguien que ellos consideran como poco capacitado. O bien, cuando salen de las escuelas y no encuentran trabajo, cuando se dan cuenta, por ejemplo, que los economistas, compiten con

---

<sup>18/</sup> Suchodolski, B., Teoría Marxista de la Educación, Ed. Grijalvo, México, 1966.

los administradores, éstos con los contadores, etc.

El enfrentamiento arriva a los centros de enseñanza. Ha sido necesario salir de las escuelas, para que la discusión entre a ellas.

Una vez más nos encontramos con la dificultad de planificar o de dar salida a la crisis educativa, en una sociedad no planificada.

Considerar, por ejemplo, para la elaboración de un curriculum los requerimientos o necesidades del mercado es un imperativo que debe de cumplirse, pero los problemas aún no se han resuelto, pues como evolucionan los requerimientos y - cuales son las necesidades numéricas aún falta por resolverse. El agravamiento de la situación de competencia hace su entrada dada la ausencia de planificación, y en consecuencia, aparece un nuevo elemento: la desvalorización o depreciación de las capacidades adquiridas en las escuelas.

Tal y como habíamos señalado anteriormente, existe una diferencia entre el concepto de valor, y el de precio, el primero hace referencia al tiempo que se invierte socialmente en la "elaboración de un producto" mientras que el segundo hace referencia a la relación entre oferta y demanda. Al incrementar-se la oferta por encima de la demanda los precios bajan, al existir mayor número de profesionistas que los precisa el mercado de trabajo, las condiciones laborales y académicas de - éstos se van depreciando. Su estatus social, su salario, sus

prestaciones y su capacidad de organización e incidencia social van decayendo paulatinamente. De nueva cuenta, esta apreciación regresa a los centros de enseñanza, pues en la ciudad se ha descalificado o depreciado, su trabajo. La producción masiva, las ampliaciones de las universidades o masificación de la enseñanza trae como efecto la depreciación de su trabajo.

Las especializaciones, los doctorados o maestrías se transforman en una necesidad al querer competir ventajosamente. En opinión de algunos investigadores, se opera así una creciente "devaluación" de la educación en el ámbito del mercado de trabajo: cada vez que se requiere un nivel de escolaridad más alto para poder acceder a los mismos puestos de trabajo.<sup>19/</sup> Las cifras de empleo por escolaridad verifican precisamente que los coeficientes de absorción en el mercado de trabajo son mucho más altos entre aquellos egresados del sistema escolar que han accedido a los últimos niveles de la educación superior, mientras que el 60% de la población que egresa del sistema escolar en sus diferentes modalidades, logra encontrar trabajo. Y repitamos, este 54.6% no se reparte igualmente entre todos los niveles educativos.

Por último veamos un cuarto elemento de la crisis: la caída de la tasa de beneficio. Este elemento se asemeja a la incapacidad de que la educación o cualquier otro producto se venda en el mercado. Veámoslo más lentamente. El desarrollo tecnológico

---

19/ Medellín, R., C. Muñoz, "Incremento de la Población, Capacitación y empleo en México", (1960-70) en Revista del

ha facilitado que la producción se amplie reduciendo los costos, hoy se requieren invertir menos para producir o transmitir conocimientos en el estudiantado, que hace, por ejemplo, 10 ó 15 años. Los medios audiovisuales, el perfeccionamiento de técnicas evaluativas, etc. producen una reducción de trabajo: de valor. Es necesario en consecuencia, producir una cantidad mayor de conocimientos para obtener el mismo beneficio. Vender más a menor precio. La capacidad de los estudiantes, dada la supercompetencia, debe crecer en ritmos más acelerados, ya habíamos señalado la necesidad de los doctorados y maestrías. En la actualidad se habla de crear nuevas especializaciones, de crear nuevas carreras, de superar los niveles académicos de actualizar a los profesores, en suma de producir mayores y mejores conocimientos. Bajo esta dinámica, se ha ido produciendo más en menos tiempo. A este fenómeno que aparenta ser complejo, se le denomina con un sólo término: desarrollo.

Pero lo que resulta interesante señalar es el hecho, de que al ampliarse la educación, y los egresados no encontrar trabajo en el mercado.

El sistema educativo actual se enfrenta ante su ineficacia, es decir, ante el hecho de representar un costo que no se transforma en utilidad o beneficio. ¿Cuáles son los límites que soportará el crecimiento educativo, mientras los egresados no obtengan trabajo?

Con esta pregunta damos por finalizado el primer **capítulo** de este trabajo, para observar a continuación. en el siguiente capítulo, cuáles han sido las salidas que los planificadores educativos dan a la crisis: de los sistemas escolarizados.

C A P I T U L O   I I

PLANEACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

## Surgimiento y Desarrollo de la Planeación Educativa

A fin de explicar las características de como ha evolucionado la planificación educativa en América Latina en las dos últimas décadas, es interesante analizar los factores que han coadyuvado a este proceso en relación al surgimiento como a su posterior expansión.

Por supuesto que algunos de ellos difieren en cuanto a su significación de un país a otro, de una época a otra.

La planificación educativa en terminos generales ha estado influenciada tanto por la existencia de factores vinculados con problemas y circunstancias de carácter endógeno al sistema educativo como otras de orden exógeno al mismo. De igual manera, se ve determinada por las ideologías predominantes tanto en la región (América Latina) como fuera de ella. Entre los factores de mayor significación que explican el surgimiento y evolución de la planificación, pueden destacarse los siguientes:

- a) La fuerte demanda de servicios de educación en todos los niveles, acompañada por una ampliación de la oferta educativa mediante un gran crecimiento del número de plazas disponibles. La mayor demanda fue generada, por una par

te, por la explosión demográfica que ha registrado América Latina en las últimas décadas, que la ha convertido en la región del mundo cuya población ha crecido más aceleradamente en los últimos 25 años. Por otra parte, las características que fue adquiriendo la economía mundial a partir de la última postguerra, incidieron significativamente en el crecimiento de la demanda educativa. En algunos países de la región (los de mayor desarrollo) se planteó un proceso de industrialización que fue denominado "sustitución de importaciones", mecanismo que generó requerimientos de mayor nivel educativo para la mano de obra, tanto de nivel superior y técnico como de educación básica y alfabetización. Asimismo, se fue creando una economía de consumo que, por sus características productivas, exigía disponer de mercados más amplios y de mayor número de consumidores de determinados bienes y servicios hasta entonces restringidos a ciertos sectores sociales o a los países desarrollados. En los restantes países en los que no se dió dicho proceso de industrialización, se registraron algo más tarde efectos relativamente similares en cuanto a la difusión de pautas para el

consumo de productos importados de los países centrales. Estos procesos contribuyen a explicar el crecimiento de la demanda de educación en la región y la ayuda que han brindado los gobiernos de los países gran desarrollo industrial al crecimiento de la oferta educativa disponible.

Ante esta situación, la planificación de la educación ha intentado racionalizar los permanentes desequilibrios entre una demanda cada vez mayor y una oferta que crece a un ritmo más lento.

- b) Con la ampliación de la estructura académica y administrativa de los sistemas educativos, producto del crecimiento cuantitativo en los diferentes niveles y modalidades, la administración educativa se hace necesariamente más compleja: se crean nuevos servicios de apoyo técnico; se incrementa masivamente el número de personal involucrado en el funcionamiento de los servicios, especialmente el docente; se construyen nuevas escuelas; se intensifican las presiones de los distintos sectores sociales al procurar obtener para sí mejores y más específicos servicios de educación. Frente a esta situación de mayor complejidad estructural, la planeación de la educación aparece como una respuesta que puede facilitar la dirección y administración de los sistemas educativos, apelando en

una primera etapa a la aplicación de las nuevas metodologías surgidas en el campo de las ciencias de la administración.

- c) La necesidad de adecuar la educación a las exigencias vinculadas con el desarrollo de los países y, de incorporarla al proceso de planificación económica surgida en la región en la década del 50. A través de la planificación educativa se incorporaron al área algunas de las reflexiones que permitieron desarrollar estrategias educativas específicas que incidieron, parcialmente, sobre el sistema educativo.

La concepción del lugar que ocupa la educación en el sistema social, su posible incidencia en el desarrollo, etcétera, condicionó, desde el punto de vista ideológico, las concepciones que se manejaron en el área que nos interesa. Uno de los efectos principales ha sido el de la escasa comprensión de la definición del objeto a planificar, del cual se desconocieron -en un primer momento- los aspectos que no fueron asimilados con los esquemas economicistas. Enfoques y metodologías originadas en el campo económico que -como la de recursos humanos o la de tasas de retorno- brindaron aproximaciones limitadas al fenómeno de la planeación.

La falta de reflexión profunda y totalizadora del fenómeno educativo además de la parcial planificación,

han impedido, hasta el momento, una adecuada definición de los reales requerimientos que el proceso de desarrollo plantea a la educación.

- d) El desarrollo de la planificación educativa en otras regiones, particularmente en los países más desarrollados, es un factor que ha influido notablemente en el origen y expansión de la planificación en América Latina. La situación de aceptación indiscriminada de innovaciones, adelantos, incluso modas de los países desarrollados por parte de las regiones periféricas, puede explicar en gran medida este hecho. Si bien, como se vió en los puntos anteriores, existían condiciones estructurales de la región que determinaron la necesidad de introducir la planeación en el área de la educación. La integración de este proceso en Latinoamérica siguió, en gran medida, la pauta de importación acrítica, característica de la relación entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. "Numerosos proyectos de investigación y planes ilustran claramente la existencia de estereotipos importados que tratamos de aplicar a nuestro medio social. Culturalmente dependientes, tenemos una innata propensión por aplicar métodos y modelos cuya validez, muchas veces, no ha sido ni siquiera probada en los países centrales de

origen, pero que son la última moda en cuanto al avance científico en el campo" <sup>1/</sup>

De esta manera se explica que en sus primeras etapas la planificación se haya centrado en temáticas excesivamente economicistas, -que eran las que prevalecían en esos momentos en los esfuerzos de planeación orientados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los países desarrollados- o que haya asumido el método de requerimientos de recursos humanos, que tuvo como origen el notario déficit de mano de obra de nivel superior y técnico en los países centrales, después de la última guerra mundial. Esta situación no se reproducía en todos los países latinoamericanos; en algunos, como la Argentina, existía cierto superávit de ese tipo de recursos humanos en razón de que la estructura económica, con una industrialización de características diferentes, planteaba otras necesidades de mano de obra <sup>2/</sup>. Por el contrario, problemas esenciales en América Latina eran el subempleo de los recursos humanos de alto nivel de calificación o el éxodo de

1/ Browne, E., y Geisse, G., "Planificación para los planificadores o para el cambio social", en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE, Santiago de Chile, octubre, 1971, Vol. 1, No. 3.

2/ Bérard, J.P., Les problèmes posés aux planificateurs par les économistes en voies de développement, IIEP, UNESCO, 1974.

los mismos hacia los países desarrollados a partir de la década del 60.

- e) Además de estos factores coyunturales que se han dado a partir de la situación circunstancial de América Latina, es necesario tener en cuenta otro realmente importante, que se configuró por la ideología predominante en los países centrales hacia la segunda mitad de la década de los 50 y comienzos de la del 60: el desarrollismo. Este fenómeno postula un modelo de desarrollo mundial basado principalmente en las características organizativas de los países centrales. La idea es que este modelo "puede, y debe imitarse, y que lo que ha hecho que los países periféricos no se hayan desarrollado ha sido la falta de organización racional en sus estructuras; es decir, que dado un objetivo -en este caso el denominado desarrollo basta con una adecuada organización y racionalización de los medios y recursos para ser obtenido. Para ello resulta de gran importancia la planificación, ya que ella es la que brinda la oportunidad de orientar los procesos sociales hacia los objetivos que se hayan determinado" 3/

---

3/ Solari, Aldo, "Desarrollo y política educacional en América Latina, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, primer semestre de 1977, No. 3.

Dentro de la concepción desarrollista (que primero surge como una doctrina económica y luego, incorpora los aspectos sociales) la educación tiene un papel específico que cumplir, de carácter estrictamente instrumental. Su misión es la de ser un medio para el desarrollo de la sociedad y su función la de ocuparse de la formación de los recursos humanos necesarios para el crecimiento económico.<sup>4/</sup>

- f) La corriente planificadora que nace de los planteamientos y concepciones desarrollistas, ha sido la impulsora de la idea que la educación es un elemento vital para el desarrollo y el cambio social. Estos lineamientos han llevado a concebir a la planeación más como una visión de grupo que como una decisión social, más en función de intereses de pequeñas camarillas que en función de las necesidades del país.
- g) El papel de las entidades de asistencia financiera y de las acciones internacionales de cooperación técnica han sido decisivos en la expansión y orientación del proceso de planificación general y educativo. En gran medida, la formulación de los primeros planes globales

---

<sup>4/</sup> Rama, G.W., Educación, Imágenes y Estilos de desarrollo; UNESCO; CEPAN: PNUVA: DEALC 6: Buenos Aires, 1977.

denominados de desarrollo, ha sido la respuesta a los requerimientos de las entidades de asistencia financiera internacional o bilateral que desde comienzos de la década del 60, particularmente a partir de la Conferencia de Punta del Este, han exigido que todas las solicitudes de crédito estuviesen enmarcadas en planes internacionales <sup>5/</sup>

Ricardo Cibotti señala, que "desde el comienzo del último decenio es habitual que los organismos financieros internacionales e inclusive los países que otorgan créditos, exijan que la ayuda externa se encuadre en un plan de desarrollo. Este requisito hizo que muchos gobiernos obligaran a los mecanismos de planificación a presentar planes cuyo objeto fundamental era conseguir financiamiento externo. De esta época data la aparición de una cantidad de planes que centran la atención en el problema del financiamiento global interno y externo, compatible con ciertas etapas de crecimiento. <sup>6/</sup> Esta situación determinó las características principales de los capítulos de educación de los planes de desarrollo y aún, de los aspectos de metas y programación educativa, en los que el énfasis estuvo en la adecuación de

---

<sup>5/</sup> Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, algunas observaciones..., opcit., 1974.

<sup>6/</sup> Cibotti, Ricardo, et al, "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en IIPES-OEA-BID Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI Ed., México, 1974.

las proyecciones financieras más que en la implementación de políticas y objetivos.

Las acciones de cooperación técnica y de capacitación de los organismos internacionales tuvieron un papel muy significativo en la orientación conceptual y metodológica de la planeación y en la formación de sus cuadros técnicos. La CEPAL, y posteriormente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, influyeron decisivamente en los procesos de formulación de políticas y de planificación general en las regiones hasta el punto de poder distinguirse una denominada "concepción cepaliana" de estos procesos. En el campo de la educación la UNESCO, en una primera etapa junto con el ILPES y la OEA, han orientado significativamente la evolución de la planificación.

Hacia la mitad de la década del 60 tuvo una importante influencia en esta materia un organismo intergubernamental ajeno a la región, la OCD, particularmente en cuanto al enfoque sobre los requerimientos de recursos humanos.

En general, se puede decir, en base a los estudios que se han realizado sobre este tema, que tanto la cooperación técnica como la capacitación brindada por los organismos internacionales, ha tenido una significativa influencia en los procesos de planificación en los diferentes países de Latinoamérica.

## Etapas del desarrollo de la planeación educativa

El producto de las diferentes investigaciones y trabajos sobre la planificación educativa en los últimos años, han comprendido diferentes enfoques, tanto en Latinoamérica, como en los países desarrollados. La planificación ha intentado distintos caminos para realizar sus tareas, los que en la práctica fueron mostrando las carencias que adolecían y preparando de este modo el terreno para concepciones más acabadas e integrales. Los enfoques utilizados para planificar en el sector educación ya han sido descritos en numerosos trabajos, lo que también ha contribuido a la toma de conciencia de las limitaciones y ventajas de algunos de ellos. Por ello no creemos oportuno desarrollar un análisis detallado de los mismos, sino sólo de una manera general y sucinta que nos permita tener una idea de las aportaciones técnicas que se han venido presentando en éstas dos últimas décadas. Los trabajos de planeación se originaron como reacción a los problemas urgentes y asfixiantes de la educación que ya hemos mencionado. A esta primera etapa se le ha denominado planeación reactiva <sup>1/</sup>. Este enfoque resultó unilateral, pues en cada caso se tomó como punto focal una de las situaciones

<sup>1/</sup> OECD, General Secretariat: "Educational Planning and its relationship to policy" (Discussion Paper No. 5) in: Educational Policies for the 1970's, General Report, Paris, 1971. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones sobre planificación de la educación en América Latina, Santiago de Chile, Abril de 1974, mimeo. OEA. Ministerio de Educación de Chile, Seminario de planeamiento de la educación en América Latina, Lo Barnechea, Chile, 1974.

problemáticas, lo cual generó la dispersa gama de prioridades de la planeación educativa. Existieron diferentes enfoques de la planificación, tanto en Latinoamérica, como en otras regiones durante las décadas de 1950-1960. Todos los enfoques que habitualmente se plantearon como típicos de la planificación se dan dentro de ésta concepción: el planeamiento de recursos humanos, administrativos o de demanda social, etcétera. La problemática a la que se enfrenta la educación, consiste básicamente en limitarse a aspectos tales como los requerimientos de mano de obra, la demanda de aulas, entre otros; en otras palabras, aspectos puramente administrativos. Mientras algunos países continuaron utilizando los planteamientos de la programación reactiva, otras han iniciado el trabajo de acuerdo a la planeación programática en donde se postula una visión más amplia de la educación; no considera única y exclusivamente los aspectos cuantitativos, sino que abarca todas estas dimensiones proponiendo una planificación más integral de la educación; no realiza la opción por los aspectos cuantitativos -como lo hacen otros-, sino que abarca todas estas dimensiones proponiendo una planificación más integral de la educación. Es programático porque su contenido no se refiere solamente al ordenamiento de la explosión de la matrícula o a la adecuación cuantitativa de la educación al sistema ocupacional sino que propone una serie de alternativas de reforma de algún sector o nivel del sistema educativo o tam-

bién a veces, de todo el sistema. Este sistema es más comprensión ya que como hemos señalado no sólo toma en cuenta, los aspectos cuantitativos sino que también se refiere a los ámbitos psicológicos, culturales (planteamiento cualitativo), lo que presupone un conocimiento más acabado del funcionamiento del proceso educativo. Además el planeamiento es sólo un elemento en las políticas concernientes al desarrollo futuro de la economía y de la sociedad, lo que significa que debe considerar explícitamente la intrincada relación entre el sector educativo y otros sectores de la sociedad.

Este tipo de planeación propone contenidos de acciones alternativas a través de sus planes y no un mero ordenamiento y control administrativo, -burocrático, de los procesos que están ocurriendo.

En este sentido, necesita de diversos tipos de planes: partiendo de planes normativos, que fijen la imagen -objetivo de la sociedad y del sector educativo a mediano plazo, pasando por planes estratégicos que determinen las prioridades en la ejecución. Debe llegar también a planes operativos que orienten la ejecución concreta de los proyectos y acciones planificadas. Este tipo de planeamiento podría denominarse también ad-hoc porque una de las razones principales de su surgimiento ha sido la necesidad de estructurar, concebir, planear y ejecutar una práctica educativa concreta.

Una tercera etapa del planeamiento educativo es la que puede

denominarse planeamiento dinámico (rolling planning). Esta ha surgido en los diferentes países de fuera de la región, los cuales de una u otra manera han pasado ya por las situaciones anteriormente citadas. La evidencia ha sido que aún cuando el planeamiento programático ha representado un notable avance si se toma como referencia el planeamiento reactivo, su gran limitación es que desecha una forma rígida del sistema educativo o de administración de la educación que aunque ha tenido sentido en el momento histórico en que se instituyó, resulta obsoleta en la actualidad- para elaborar otra nueva forma que se considera más- adecuada de acuerdo con la evolución de las ideas sobre la educación y de las transformaciones de la sociedad. No obstante, dado el constante cambio, y la rapidez de los procesos sociales y económicos de nuestra época, la nueva forma se puede tornar obsoleta en pocos años. Por lo tanto, últimamente se replantea la idea de planeación, se le define como un mecanismo para organizar la auto-renovación de la sociedad. Esta, implica necesariamente cambios en el comportamiento de los individuos, cambios en los enfoques de las tareas y cambios en la visión de la concepción general de la educación y de su papel dentro de la sociedad. "Las previsiones educacionales de la época del 60, se concentraron básicamente en variables demográficas y económicas y asumieron que el mundo del futuro no difería demasiado del pasado. No llevaron a los planificadores y a los que hacen

la política a pensar sistemáticamente en pautas sociales, alternativas para el futuro, en objetivos alternativos futuros, o futuros modos alternativos de obtener esos fines, -o también sobre aspectos cualitativos complejos de la educación. Esta es una razón de la dificultad que han tenido para formular políticas educativas claras que permitieran una ejecución clara. Las experiencias que hasta el momento están más configuradas en esta nueva dirección son la de los países escandinavos. 2/ Estos países han ingresado en esta nueva etapa de la planeación educativa en la cual los cambios en la estructura, contenidos, métodos y acceso a la educación que han caracterizado a las reformas de la década pasada, y a los intentos de reforma en Latinoamérica (que son concebidos desde el punto de vista de la planeación, como programáticos) serán reemplazados por el planeamiento dinámico cuya autocorrección será constante y que será en gran medida generada y dirigida por las fuerzas de cambio dentro del sistema educativo; es decir, por la interacción entre la investigación educativa y la planeación.

---

8/ OEC , Reviews of National Policies for Education: Sweden, París, 1969.

2/ OEC , Conference on Policies for Education, París, 1969. OCDE, Reviews of National Policies for Education: Sweden, París, 1969. OCDE, Reviews of National Policies for Education: Norway, París, 1976.

## El proceso en América Latina

Teniendo en cuenta esta conceptualización de la evaluación de la planificación de la educación, se puede afirmar como hipótesis, que en América Latina se ha cumplido efectivamente la etapa correspondiente a la planeación reactiva y que únicamente en ciertos países y en determinados momentos se han llevado a cabo actividades de planeación programática. No se han observado experiencias o intentos enmarcados en la concepción de la planeación dinámica.

En los párrafos anteriores se han analizado los factores o problemas ante los cuales la planificación de la educación ha reaccionado: gran crecimiento demográfico, intenso proceso de urbanización, requerimiento de ampliación de los mercados de consumo, intensificación de la industrialización, avances científicos y tecnológicos, complejización académica y administrativa del sistema educativo, institucionalización de la planificación general etcétera. Estos procesos no han sido simultáneos en todos los países de la región, pero parece existir cierta homogeneidad en cuanto a las reacciones surgidas frente a ellos. En los últimos años, particularmente a partir de los comienzos de esta década, se visualizaron ciertos intentos por llevar a cabo una planeación de tipo programático en todos los casos asociados con intentos de transformaciones sociales y políticas más amplias que las educativas; en el área de la educación

se plantearon proyectos de reformas educativas con diversos grados de amplitud.

Si bien, el nivel de análisis de este trabajo es muy limitado y no permite establecer conclusiones muy firmes, parecería que la mayoría de esos proyectos transformadores reflejados en planes de educación programática no han tenido éxito total hasta el momento y, también, han existido casos en los que no se han podido concretar.

Teniendo en cuenta la importancia y la extensión de la etapa reactiva en el proceso de la planificación educativa latinoamericana es conveniente, para un análisis más detallado, establecer fases en su evolución. Pueden señalarse tres: la primera, se extendería desde el surgimiento de la planeación hasta los primeros años de la década de los 60; la segunda, comprendería la segunda mitad de dicha década; la tercera, incluiría países, desde fines de la década de 60; o principios de la del 70, hasta la actualidad.

Durante la primera fase en gran número de países de la región se crearon pequeñas oficinas de planeación educativa, de no muy alta jerarquía institucional dentro de las estructuras de las Secretarías de Educación. El personal que la integraba poseía fundamentalmente formación docente y, en muy pocos casos, capacitación en planeación educativa. Estos grupos iniciales estaban relacionados con la idea predominante a la que se ha hecho referencia anteriormente, por lo que pudie-

ron hacer frente a las fuentes resistencias y objeciones suscitadas por parte de los administradores y el personal docente del sistema educativo.

En general, puedo apreciarse tanto excesiva rigidez como muchos equívocos vigentes en ambas partes. Las primeras metodologías que se aplicaron fueron tomadas de la administración y desarrollo del curriculum.

Existió gran interés por subrallar la palabra "integral", referida a la planeación, pero esta no se llegó a definir conceptual y metodológicamente. El énfasis en el concepto de integralidad surgió como posición al de reforma parcial del sistema educativo-enseñanza media, formación de docentes, educación rural, etcétera, muy en boga en las décadas anteriores. En esta fase, en general no se concretaron planes sino que básicamente se realizaron estudios de análisis de los sistemas educativos que tampoco llegaron a ser verdaderos diagnósticos. Estos trabajos constituyeron los primeros ejercicios de caracterización cuantitativa de la situación educativa de cada país y requirieron, para su elaboración, un verdadero reordenamiento de las estadísticas de educación. Simultáneamente con estos incipientes esfuerzos de planeación en el área educación, en los primeros años de la década del 60 aparecieron acciones paralelas ubicadas en los organismos de planeación tendientes a preparar unas cuantas páginas para la educación para adicionarse a los primeros planes de

desarrollo. Estas acciones se dieron dentro de un contexto en que la educación era considerada una área residual de los planes, ya que éstos encararon fundamentalmente los aspectos económicos. Por ello, en un principio solo se tendía a definir cuantitativamente el nivel de las inversiones necesarias y a señalar los aspectos de mayor irracionalidad desde el punto de vista económico-financiero que se percibían en el sistema educativo a la luz del concepto, también incipiente, de la educación como inversión. Es éste ámbito surgieron, asimismo, los estudios tendientes a determinar los requerimientos de recursos humanos para determinar en función de ellos las metas educativas reflejando la concepción de variable dependiente que el desarrollismo adjudicó a la educación y la función técnico-instrumental que se le adjudicó.

En la segunda fase continúa el paralelismo entre la planeación educativa ubicada en la Secretaría de Educación y la que se llevó a cabo en los organismos de planificación nacional. Se enfatizaron las metodologías de extracción económica, la de recursos humanos, la de modelos econométricos, la de tasas de retorno, etcétera, se dejaron de lado las más específicamente pedagógicas. En términos generales, se avanzó en la idea y en la práctica de la integración de la planeación educativa con la planificación general.

En este período aparecieron ya críticas referidas a la supues-

ta ineficacia del proceso de planificación e intentos por dotarlos de mayor efectividad no obstante, estos intentos de orientación sólo en la dirección de profundizar los enfoques que hasta el momento habían aparecido. No se pensó todavía en un cambio de perspectiva acerca de cómo encarar la planificación, ni en el contexto general que se debía lograr para que ésta fuera exitosa. Así como los educadores sobrevaloraron el papel de la educación como herramienta para el desarrollo, del mismo modo, los planificadores sobrevaloraron el papel de la planificación para lograr transformaciones.

En esta segunda fase surgieron trabajos de diagnóstico importantes y se elaboraron los primeros planes de educación, ya sea como partes de planes de desarrollo o independientes. Las acciones de capacitación en planeamiento, fundamentalmente a cargo de organismos internacionales, comenzaron a multiplicarse y en cada país se contó con un número significativo de técnicos con formación específica. Se integraron a los equipos de planeación educativa, profesionales de otras disciplinas, particularmente economistas, sociólogos y estadistas.

En la tercera fase, que abarca desde fines de la década del 60, la situación es muy diferente y mucho menos homogénea, que en las dos anteriores. Se dan casos en que la planeación, adquiere significación; esto ocurre en general cuando

aparece ligada a proyectos de transformación con un marco político relativamente definido. Es el momento del énfasis en las reformas educativas integrales, de los esfuerzos por prestar más atención a la programación. Algo más tarde aparecieron los esfuerzos por regionalizar la planeación. Los proyectos de nuclearización, es un ejemplo de esta tendencia. Estos intentos se concretaron sólo parcialmente en ciertos países, particularmente en aquellos donde la planificación estuvo enmarcada en un contexto programático y donde su viabilidad se encontraba en parte garantizada. Muchos de estos proyectos se agotaron al no estar estructurados sobre la base de mecanismos realmente diferentes de planificación que permitiesen superar las limitaciones de los utilizados hasta el momento.

Algunos países, como ya se ha dicho, intentaron superar la etapa de la planeación reactiva e ingresar en la programática. En los otros la planeación perdió impulso, se volvió rutinaria. La etapa reactiva parece estar agotada y si no se dá el marco contextual para poder evolucionar hacia la etapa siguiente, la anterior se va desdibujando. Se verifica que la planeación sólo tiene sentido enmarcándose en proyectos más amplios de transformación aunque dichos esfuerzos sean sólo tecnocráticos. Esto sugeriría que el planeamiento sólo tiene vigencia y significación cuando existe un proyecto político detrás.

De otra manera, se podría decir que el planeamiento es variable dependiente de la política, pero más que variable dependiente, es un aspecto del proceso de gobernar y sólo adquiere su justa dimensión cuando está adecuadamente relacionado con los otros dos aspectos de dicho proceso, que son la política y la administración. En el momento en que surgió la planeación, esto no se visualizó claramente porque el mismo surgimiento de una nueva dimensión más en este proceso de gobernar marcó una etapa positiva en el crecimiento de la conciencia de la sociedad acerca de los diversos mecanismos necesarios para autodirigirse.

La emergencia de una nueva dimensión llevó inherente el reconocimiento de este proceso. Al surgir, por la novedad, apareció como autónoma sin que se reconocieran los lazos que la relacionaban con las demás. Sin embargo, pronto se vió que no era así ya que a mediados de la década del 60 aparecieron críticas referidas a la ineficiencia de la planificación.

Por otra parte, como ya se ha dicho, los esfuerzos de mejoramiento técnico de la planificación educativa se continúan orientando básicamente en el marco de modelos similares a los de las primeras fases o sea, surgidos dos décadas atrás. En ese período se registraron importantes transformaciones en la realidad social y educativa latinoamericana, por lo

que probablemente dicho mejoramiento esté desfasado con respecto a los verdaderos requerimientos actuales.

### Elementos para analizar la calidad técnica de un plan.

Durante los veinte años de vida del planeamiento en Latinoamérica se puede reconocer una serie de productos, la mayoría de los cuales se expresan en documentos de tipo técnico que han aparecido en cada uno de los países de la región. La relevancia de dichos documentos ha sido significativa sólo en la medida en que han resultado herramientas útiles en el proceso de ayudar a la transformación de aquéllos aspectos de la educación de que se ocupaban o, por lo menos, en el surgimiento de una conciencia pública sobre la necesidad de dicha transformación.

Lamentablemente, debemos reconocer que dicha eficacia ha sido bastante cuestionada, de donde resulta conveniente preguntarse cuáles han sido las razones para que ello ocurra. Esto mismo plantea la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, cuando dice "...existe una opinión generalizada de que dichos planes no fueron adoptados formalmente como esquema orientador de la acción, ni se les aplicó, habiendo quedado reducidos a la calidad de documentos. Admitiendo que la

realidad haya sido ésta, cabría preguntarse para tenerlas en cuenta en el futuro, cuáles fueron las causas que motivaron esta situación". <sup>10/</sup>

Aparecen de este modo dos grandes sectores de problemas: por un lado, los relacionados con la calidad y características de los planes mismos; por otro los relacionados con la voluntad y capacidad de los poderes de decisión y de ejecución de la administración educativa para aplicarlos. <sup>11/</sup>

En esta parte del capítulo se tratarán aquellas características relativas a la calidad técnica de los planes.

Una vez percibida la necesidad de cambio en los niveles de decisión y en la opinión pública, llega el momento de poner en marcha los mecanismos técnicos que presentan la forma de traducir las aspiraciones en realidad y los objetivos en metas y acciones. Por esto, en el aspecto técnico, el planeamiento dispone de una serie de mecanismos que le permiten concretar de diversas formas a la concepción que se tiene, ya que la función del plan dentro del proceso de planeamiento es la de encontrar la forma de ir limitando las expresiones amplias y generales de la ideología, que se expresan en los objetivos y políticas, para hacer que se traduzcan en accio-

---

<sup>10/</sup>. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones..., op.cit. p.9

<sup>11/</sup>. Platt, William J., Research for Educational Planning IIEPE, UNESCO, 1971.

nes específicas, que son las que deben ser implementadas a través de la administración. El plan actúa de este modo como un instrumento que encauza hacia acciones concretas las políticas generales.

Entre los elementos de los planes con que se cuenta para especificar la generalidad y amplitud de las políticas, pueden señalarse los siguientes:

- a) Los diferentes plazos de los planes.
- b) El ámbito que puede cubrir cada uno de ellos.
- c) El sistema interno de diferenciación de acciones (apertura programática).

#### a) Los Diferentes Plazos de los Planes.

En general, se pueden señalar tres tipos de plazos: de largo, de mediano y de corto plazo. Cada uno de ellos desempeña una función específica y bien determinada en la secuencia del planeamiento. El criterio con que se reconoce cada uno de estos planes no es el lapso de tiempo que cubren, como a veces pareciera, aunque el tiempo tiene relación con la función de cada uno de ellos, sino la función específica que desempeña el plan dentro del sistema general de planeamiento. El plan de largo plazo fija la imagen objetivo, el de mediano plazo establece la estrategia, y el de corto plazo determina las operaciones. Para que el planeamiento sea efectivo debe contar con estos tres tipos de planes, aunque pueden no estar

diferenciados. Por ejemplo, podría darse el caso en que la imagen objetivo constituyese la primera parte de un plan estratégico.

Es de notar, también, que el plan de largo plazo tiene esencialmente un anclaje en la dimensión política, el de corto plazo en la dimensión administrativa y el de mediano plazo necesariamente en ambas, con lo cual aparece claramente cómo estos tres tipos de planes actúan cerrando la brecha con las otras dos dimensiones. Esto quiere decir que si falta alguno de ellos, el plan no podrá ejercer su función de puente entre dichas dimensiones, por lo que es bastante probable que pierda efectividad.

#### b) Ambito de la Planeación

En un plano mucho más concreto, encontramos que los límites geográficos con que se elabora el plan resultan sumamente importantes como delimitaciones de las políticas. Los planes pueden clasificarse en nacionales, regionales y locales de acuerdo con el ámbito geográfico que cubren.

Los planes nacionales son necesariamente globales y por lo tanto resultan difíciles de manejar desde el punto de vista operativo porque en ellos se utilizan los promedios nacionales, lo que no permite observar, con claridad, las distintas situaciones regionales y locales. El plan nacional se encuentra casi enteramente incluido dentro de la tipología de plan

que cumple un rol de imagen objetivo, pero también podría ser estratégico, aunque es difícil que puedan encontrarse dentro de este último aperturas programáticas muy específicas. Recien a nivel de región, los proyectos tienen posibilidades de ser concretados, lo cual es aún mayor a nivel local. Un plan para ser implementado debe tener en cuenta por lo tanto estas especificaciones y contar con la inclusión de los aspectos inherentes a los niveles nacionales, regionales y locales.

### c) Apertura Programática

La tercera forma con que se concreta la concepción que se tiene, ya sea fijada como política específica o general, es la apertura programática. A través de este mecanismo, la planificación toma una política determinada y la desglosa en una serie de subpolíticas en función de los aspectos o partes que la constituyen; así, de una política surgen varios programas, subprogramas, proyectos, acciones, etc. Cada una de estas aperturas es una forma más de encontrar el camino que cierra la distancia con las otras dimensiones del proceso de gobernar. Se parte así de una política y se llega a una acción. Por esta razón, para que un plan sea efectivo, debe contar con una adecuada apertura programática que permita llenar esta brecha.

### Aportes de la Investigación Educativa.

Como ya señalamos anteriormente, la investigación tiene un papel significativo en la conceptualización de la planificación que se postula, tanto en relación con sus crecientes funciones como en cada una de sus etapas. Con la incorporación de la irracionalidad en la planeación, se está introduciendo la necesidad de orientarlo con criterio científico, es decir, con la lógica propia de la ciencia. Por ello, la necesidad del conocimiento racional se pone en evidencia en todo momento, si bien puede señalarse que no siempre la investigación requerida se encuentra dentro de lo que tradicionalmente se ha considerado como el modelo más habitual: la investigación pura de tipo experimental.

La planificación requiere, por lo tanto, una diversidad de tipos de investigación en relación a cada una de sus funciones. La de concientización y denuncia social exige una profundización de las que al momento se han llevado a cabo sobre la situación educativa y sus problemas; es necesario obtener mayor claridad sobre dicha problemática sus causas y efectos, sus relaciones con la situación de otros aspectos de la estructura económica y social. Estas investigaciones ayudarían al mejor planteamiento de los problemas, su jerarquización para fijar las correspondientes prioridades, la formulación

de las acciones más adecuadas para su solución, por lo que enriquecerán el proceso técnico de la planificación, es decir la elaboración de planes.<sup>12/</sup>

En al área que hemos denominado laboratorio de ideas, la planificación latinoamericana muestra un evidente déficit. Excepto en los comienzos, y luego en ciertos períodos breves en algunos países la planificación ha cumplido un papel realmente dinámico en la formulación de nuevas ideas sobre la educación y su papel en la sociedad, en la propuesta y renovación de políticas y estrategias educacionales, en el planteamiento de nuevas formas organizativas y de contenidos del sistema formal y no formal, etcétera.

El cumplimiento de estas tareas requiere de un esfuerzo considerable y diversificado en materia de investigación educativa, abarcando estudios de base tanto en el área de la educación como en las otras disciplinas de las ciencias sociales que se vinculan con ella. Dichos estudios deben realizarse como al nivel de las instituciones dedicadas a la investigación educativa (oficiales, universitarias, privadas, etcétera) como en todo el sistema educativo, con la participación de su personal y de los distintos sectores de la

---

<sup>12/</sup>. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Algunas Observaciones..., op.cit.p.9

población interesados en la educación

La función de elaboración de planes en sus diversas etapas requiere, de un aporte permanente de la investigación. Tanto el diagnóstico como la fijación de objetivos, la programación y la evaluación, deben utilizar los criterios lógicos de la tarea científica y enriquecerse con los aportes de las actividades de investigación en cuanto al conocimiento de la realidad social y educativa.

La primera etapa del planeamiento es el diagnóstico; su objetivo es conocer los problemas y la situación sobre la cual se planificará. Si este conocimiento se requiere hacer sobre bases reales, se debe apelar a las metodologías de investigación disponibles. El diagnóstico es, entonces, de suyo una etapa de planeamiento en la cual debe privar no solamente la lógica sino la metodología de la investigación. No obstante, para que resulte útil el proceso de planeamiento, no se debe trabajar con el enfoque de investigación que busca medir, sino con el que busca comprender problemas y establecer sus principales causas. En términos generales, la metodología tradicional que desde hace dos décadas se propugna para el planeamiento de educación, considera tres fases en el diagnóstico: descripción, evaluación, ordenamiento y jerarquización de problemas, pero no se ha hecho suficiente referencia a que las tres deben estar incertadas dentro de un proceso general de investi

gación.

Son pocos los casos de especialistas e instituciones que se refieren al diagnóstico como una investigación social; incluso, en la práctica, muchos diagnósticos se han quedado en la primera fase, la descripción.

Los mismos planificadores han considerado con su práctica que el diagnóstico no es una parte de la investigación científica; quizá ésto se deba a la preparación del personal que trabaja en la formación. Aquellos que han recibido entrenamiento en el área educativa presentan las limitaciones propias de la formación de los educadores, que se señalarán más adelante. Los que vienen de áreas de mayor tradición y significación en materia de investigación, plantean una temática científica pensada desde la perspectiva de su propia disciplina más que desde la educación, lo que hace que los resultados de esas investigaciones sean más útiles para las otras disciplinas que para la educación.

La tarea de formulación de objetivos, políticas y metas también exige como se ha dicho con anterioridad, un aporte de la investigación tanto como para el planteamiento de diversas alternativas y su fundamentación como para la evaluación de sus posibles efectos y resultados y la obtención de conclusiones sobre las mejores condiciones para su viabilidad. En cuanto a la fijación de metas, ésta se ha realizado en general sobre la base de una muy deficiente información empírica.

Muchas veces se han proyectado las metas teniendo en cuenta esencialmente algunos indicadores globales, pero sin conocer suficientemente los factores que los están determinando.

Otra etapa del proceso de planificación es la programación, la que tiene como objetivo establecer específicamente las acciones que se realizarán, indicando también los recursos humanos, físicos y financieros que se requerirán.

Esta etapa de la planificación también necesita del conocimiento racional para poder establecer las necesidades y disponibilidad de dichos recursos. Los modelos de investigación descriptiva son útiles para realizar esta tarea; esto no significa que la programación sea esencialmente una etapa de investigación sólo que si el planificador organiza ciertas fases de la programación en términos de un esquema de investigación descriptiva, se pueden lograr resultados más positivos.

Luego de la ejecución, el proceso de planificación debe encerrar una última etapa: la evaluación. Como en el diagnóstico estamos ante el caso de una etapa que se define más por necesidad de conocer que por la acción; en estos casos es cuando la investigación se entrelaza en mayor medida con el planteamiento. La evaluación puede ser planteada como una investigación que intenta comprender lo ocurrido durante la ejecución, y contrastarlo con los objetivos a fin de conocer las posibles desviaciones y sus causas. En esta etapa de el planea-

miento un enfoque metodológico útil es el estudio de casos en general, la literatura que señala modos operativos de evaluar la evaluación es limitada, aunque es frecuente que se indique la necesidad de realizarlo.

C A P I T U L O   I I I

LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

### Los Últimos Diez Años

Hablar de la crisis del sistema educativo nacional se ha convertido en un tema frecuente y de uso común; el agua ha llegado al cuello, y los gritos que demandan solución, se escuchan, hoy por todos los rincones. Ante esta situación crítica, como hemos visto, los intentos por salvar al moribundo han fracasado uno tras otro. La gravedad del enfermo ha empeorado y sus médicos no dan pie con bola.

En el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978 apareció un nuevo intento por evitar el naufragio. Se publicó en esta ocasión una "Ley para la Coordinación de la Educación Superior", cuyo objetivo manifiesto, según el órgano de comunicación interna de la Secretaría de Educación Pública, consiste en "cubrir una notoria laguna en el terreno de la legislación educativa a nivel profesional, campo en el que el país invierte una creciente cantidad de recursos, a fin de impulsar su desarrollo socio-económico..." De esta manera se pone en marcha, a escala nacional, un proceso de racionalización de la educación superior que el país demanda desde hace tiempo.

"El propósito es claro: optimizar el uso de los medios disponibles... Miles de millones de pesos invierte el país en

la formación de los profesionistas que requiere para impulsar su desarrollo. Lamentablemente, por falta de planeación muchos de estos recursos humanos se desperdician".<sup>1/</sup>

Esta ley no pretende, unicamente como la han querido ver algunos profesores y trabajadores, imponer una legislación a las relaciones laborales dentro de los centros de enseñanza superior. El objetivo que se persigue es mucho más amplio y, esta ley, es parte de un plan más general y más acabado el cual pretende hacer funcional y funcionar el sistema educativo. Este decreto considera que a través de la coordinación entre municipios, estados y federación, la situación puede mejorar.<sup>2/</sup>

Pero no nos apresuremos, y veamos algunas causas que han propiciado en el caso de México, el arribo a la situación actual. Para ello, podemos comenzar diciendo que: la impuntualidad, tan característica de los países subdesarrollados, ha adquirido dimensiones nacionales. Pues mientras que en los países desarrollados la lucha científico-tecnológica comenzó con la revolución industrial la cual, sólo es posible pensarla con una gran cantidad de trabajo teó-

---

1/ SEPANOS #15, Año 1, México D.F. 15 enero 1979. Organismo de Comunicación Interna SEP. (Véase al respecto la gráfica No. 1)

2/ Ibidem, Véase al respecto los artículos: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, etcétera.

anterior, en México en el año de 1969, hace solo 10 años el gasto nacional para la investigación, representaba tan sólo la suma de 772.3 millones de pesos.<sup>3/</sup> Con el fin de hacer evidente la pobreza de esta cifra, recordemos que y en el primer capítulo de este trabajo, señalábamos que la fundación Rockefeller (además de sus trabajos y financiamiento en Universidades, Institutos de Investigación, etc. dedicaba cerca de 10,140.5 millones de pesos a esta rama de la producción.

Mientras en los países más aventajados la lucha por desarrollar la ciencia y la tecnología había comenzado a fines del siglo pasado, para América Latina, "el inicio de los años sesenta marca un hito en la estructuración institucional ligada a la Ciencia y Tecnología. Uruguay en 1961. Chile y Venezuela en 1967, Perú y Colombia en 1968, Argentina en 1969 y México en 1970, establecieron nuevas investigaciones con el objetivo de planificar, coordinar y promover las actividades de creación y transferencia de conocimientos. La mayoría de ellas se estableció en el más alto nivel burocrático, frecuentemente como asesores presidenciales directos, en medio de renovadas expresiones de adhesión a las posibi-

---

<sup>3/</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Política Nacional de Ciencia y Tecnología, México D.F. 1976. p.12

lidades que podría aportar el conocimiento científico para el rápido desarrollo nacional"<sup>4/</sup> Y una vez más, se llegaba tarde a la cita.

El lector podrá preguntarse ¿Y los movimientos de Córdoba y el grupo de los científicos en México, etcétera? Y le responderemos afirmando que en... "varios países, sobre todo en aquellos de larga tradición universitaria y científica como Argentina, Brasil, Colombia y Perú, habían establecido ya a lo largo del siglo y aún antes, instituciones del tipo de las academias de ciencias en varias ramas del conocimiento. Sin embargo, estas academias representaban sólo reuniones de notables, cuyo objetivo era fomentar el intercambio de conocimientos y lograr alguna influencia en la estructura del poder"<sup>5/</sup> El objetivo de las academias, el objetivo de los notables, no constituía la necesidad de valorizar el capital o de dominar y transformar a la naturaleza en provecho de la sociedad. El capitalismo se creía que comenzaba al salir de las aulas, pues el Alma Mater, la pureza del conocimiento, la libertad del conocimiento científico, la neutralidad de la verdad, no debería contaminarse. ¿Cómo era posible vincular el desarrollo

<sup>4/</sup> Revista de Comercio Exterior, Los Consejos de Ciencia y Tecnología en América Latina, Vol. 28, No. 12, Diciembre 1978, México, p. 1442.

<sup>5/</sup> Ibidem. p. 1442

científico al aparato productivo. al sistema manufacturero si en esencia correspondían a mundos diferentes? En consecuencia, los aparatos productivos nacionales dependían del exterior, y como lo que no hay en casa es necesario comprarlo, el endeudamiento va creciendo en función de las carencias nacionales.

"El costo económico directo del patrón de cambio tecnológico basado en la importación se identifica usualmente con los pagos por concepto de uso de patentes y marcas y asistencia técnica. Estos pagos muestran una tendencia creciente a través de los años: en 1968 alcanzaron la cifra de 840 millones de pesos; en 1971 se elevaron a un poco más de 2,000 millones; y, en 1974, se estimaba que fueran del orden de los 2,600 millones".<sup>6/</sup> La suma destinada a la adquisición de tecnología ha continuado su camino ascendente.

"El monto de los pagos tecnológicos al exterior (2,083 millones de pesos) era equivalente al 87.5% de la inversión extranjera directa en 1971 (2,381.4 millones)".<sup>7/</sup> Resulta claro, en este sentido que llegar tarde a la cita produce pérdidas. El llegar con retraso a la carrera científico-tecnológica ha ocasionado actuar con desventaja y verse obligado a remar contra la corriente. Pues para ser competitiva la industria nacional en el mercado mundial, se precisa de la compra de tecnología y en esta dirección se

<sup>6/</sup> Ibidem. p. 9

<sup>7/</sup> Ibidem. p. 9

puede observar el alto grado de dependencia tecnológica de la industria radicada en México.

Desde 1965 a la fecha más del 90% de las solicitudes de patentes presentadas por la industria nacional han sido otorgadas por extranjeros. Y dentro de esta industria "nacional", la mayoría de patentes han sido solicitadas, por la rama más dinámica, es decir, por la industria extranjera radicada en México.

El progreso de industrialización y capitalización en México fue bastante posterior al que se estableció en los países hoy desarrollados, los elementos que podrían explicar este hecho los dejaremos de lado, pues corresponden a otro tema de investigación; por lo pronto, nos conformamos con afirmar, que desde el nacimiento del capitalismo en México, éste careció de lineamientos y perspectivas propias.

"En la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo a partir de la consolidación del triunfo liberal, se dió un mayor impulso a la industrialización del país. El desarrollo incipiente de la industria alcanzó en el porfiriato se <sup>8/</sup> realizó con capital, equipo y tecnología extranjeras".

Los países que llevaban la delantera, Inglaterra, Estados Unidos, Francia, etcétera fueron los que impulsaron el

---

8/ Ibidem. p. 7

progreso de industrialización nacional, y como es evidente, utilizaron su tecnología, sus máquinas, sus técnicos, sus dirigentes. En México se carecía de una tecnología propia y estos capitalistas que llegaron a México preferían utilizar sus avances, que importar de alguna otra nación lo requerido para el desarrollo nacional.

Lo que sería importante resaltar con relación a la importación tecnológica, para el aspecto educativo, es que con la maquinaria extranjera, con las instrucciones para el uso de dicha maquinaria en un idioma extranjero, con técnicos también de fuera, los cuadros técnicos y profesionistas que producía el sistema educativo nacional estaban obligados a relacionarse de una u otra forma con aquellos fuereños. Al descomponerse la maquinaria y tener que echarla a andar, al romperse una pieza, o bien, al introducirse en el mercado mundial una mejora tecnológica, la suerte de la ciencia en México quedó echada. La dependencia científico-tecnológica se convirtió en un signo para el país. La situación de dependencia de aquellos años a los que hacemos referencia, en la actualidad sigue vigente. El sector más avanzado de la industria en México, corresponde a capitales extranjeros; como también la compra de patentes al exterior, la cual pasó del 80% al 93%, en el lapso de 1950 a 1970. Mientras que la compra de patentes de la industria

mexicana pasó del 20% al 7% durante el mismo lapso. Como veíamos en el primer capítulo, la lucha por los beneficios, requiere de ser competitivo en el mercado; la venta de patentes de tecnología, el uso de marcas, etc. para llamar a los beneficios, requiere de esta misma situación. Ahora bien, dado el desarrollo de las fuerzas productivas la ciencia es una de ellas, se precisaría de un menor tiempo de trabajo para producir cualquier mercancía entre más avanzados se encuentren los países. Y si se lleva esta ley de la economía al terreno de la producción científico-tecnológica, nos encontramos que el desarrollo desigual del sistema capitalista en su conjunto, ha fijado claramente el rol que a México le ha tocado vivir.

La evolución de la productividad, lleva como base la obtención de beneficios y la reinversión de éstos. La fábula de Aquiles y la Tortuga, es una realidad de la evolución del conocimiento y su utilización en la producción.

Señalamos anticipadamente, que la ubicación de la movilidad social por medio de la educación, giraba en tres elementos fundamentales: la escolaridad, la capacidad y el tiempo. A estas alturas del trabajo es necesario agregar uno más: la aceleración. Este cuarto elemento toma velocidades cada vez mayores conforme se van sucediendo las épocas. Cada vez es más difícil alcanzar a la tortuga,

cada vez es mayor la composición orgánica del capital, y cada vez se suceden más rápidamente los avances del pensamiento.

Los cuatro elementos que hemos propuesto para ubicar al aparato educativo, se transforman en un fenómeno real, solamente al ser considerados como un fenómeno concreto, en donde lo social, lo económico y lo político se explican en su múltiple determinación. Ya hemos señalado, junto con Lenin, que la política es economía concentrada, y que lo social, no es otra cosa que las relaciones que se establecen entre los hombres, en la acción de producir y reproducir el medio natural social. Estas relaciones sociales evolucionan de acuerdo a un fin no en el sentido teleológico, sino a un fin impuesto por las tendencias históricas del modo de producción; toda la educación debe, de una u otra manera, participar de dicho objetivo, de hacer avanzar a la humanidad por la consecución de esto que hemos señalado como tendencia social.

Ahora bien, de acuerdo a las "aportaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior al Plan Nacional de Educación".<sup>9/</sup> La educación superior

---

<sup>9/</sup> Documento de Trabajo de la ANUIES, Mayo 9, 1977, Monterrey, México.

puede tener varios significados, en función de diversas concepciones. Una consiste en indicar que la educación reproduce y debe producir relaciones económicas, sociales y políticas, pasadas y presentes, para reforzar inadecuadas formas de vida. Esta concepción refleja una ideología conservadora y estática de sectores sociales que rechazan la necesidad de que se operen transformaciones cualitativas en las estructuras y organización de la sociedad y que, al mismo tiempo, pretenden negar la dinámica incontenible del conocimiento científico y de los procesos tecnológicos. Otra señala que el proceso educativo, y en particular la educación superior, se organiza a manera de un aparato ideológico de Estado, con el que se pretende encausar los intereses y objetivos del desarrollo social dentro de una perspectiva rígida, característica de aquellas sociedades donde se ha lesionado la vida democrática y la práctica de la libertad. Una tercera concepción utiliza a la universidad como ariete político para producir transformaciones sociales enfocadas partidariamente por grupos minoritarios. Otra concepción identifica el proceso educativo como un factor de cambio y como un componente esencial del desarrollo integral y compartido".

10/ Pero como podemos observar, estas definiciones de la ANUIES adolecen de graves omisiones, por ejemplo, no señalan las

relaciones entre la evolución educativa y la evolución del sistema capitalista mexicano; se dice, que la universidad es un aparato ideológico de Estado, sin embargo, ¿esto qué significa? (acaso que las universidades privadas reproduce la ideología del Estado); ¿qué sólo cumplen con funciones ideológicas? ¿qué el Estado las controla?; ¿cuál es la diferencia, en el proceso organizacional, de los aparatos ideológicos del Estado y de sus organizaciones no ideológicas?. Los señalamientos de la "concepción conservadora" ¿qué significan a la luz de la crítica? ¿acaso pueden ser otras las funciones de las universidades? El mundo de las ideas, de los conceptos, de la vida académica, será diferente al mundo de las manos sucias, es decir, al mundo industrial y de los obreros, ¿qué significa el concepto "conservador" y estático? Si se está de acuerdo en que el cambio es lo único permanente, y de que todo, absolutamente todo, se encuentra transformándose continuamente, ¿que significa clasificar la reproducción de los valores sociales, de las relaciones económicas, y de la vida política con el adjetivo de conservadora? ¿En que sentido se afirma que la universidad cumple funciones de ariete para las transformaciones sociales? Ahora bien, las respuestas a estas y a otras preguntas, solo deben darse considerando al sistema educativo inscrito en una perspectiva más amplia. Ubicar

al sistema educativo dentro de la problemática a la que se enfrenta el capitalismo, es decir, a la necesidad de valorizarse continuamente, se presenta como una necesidad insoslayable. Sólo a través de una caracterización social, económica y política del aparato educativo; a través de la comprensión del funcionamiento capitalista, de la necesidad de desarrollar las fuerzas productivas, de hacer competitivas en el mercado mundial sus productos, etcétera, se puede en consecuencia, abordar ahora sí, el problema de la enseñanza escolarizada.

Plantear únicamente algunos factores condicionantes de la educación, o en otras palabras, no ahondar lo suficiente en la dinámica del capital, nos imposibilita teórica y prácticamente a bordar la planeación educativa. Considerar a la educación con proposiciones tan vagas y generales como "la preservadora de la cultura universal", "la conciencia social", "el Alma Mater", etcétera, no nos permiten llegar a cualquier lado. En el trabajo que realizaron la ANUIES y la SEP para contribuir a la elaboración del Plan Nacional de Educación, encontramos, que estas caracterizaciones generales y abstractas del fenómeno que abordamos en este trabajo, se reproducen como hongos. Por ejemplo señalan que:

" Los centros educativos del nivel superior:

- Proporcionan a la nación los recursos humanos de mas alto nivel en las variedades disciplinares.
- Participan en el desarrollo de la comunidad a través de programas que difundan extiendan a todos el ámbito social el conocimiento científico y el arte, así como múltiples servicios de carácter técnico y asistencial.
- Sirven como fuente de formulación multidisciplinaria y como medio donde se realiza investigación en todas las modalidades y campos del conocimiento.
- Refuerzan la educación en todo sus niveles mediante la formación de profesores y maestros de profesores. Sin ellos no podríamos realizar los esfuerzos dirigidos a elevar el nivel cultural tanto del profesional como del individuo común, que es el objeto y el agente del desarrollo.
- Finalmente, preservan, desarrollan y difunden la herencia de la cultura nacional y universal.<sup>11/</sup>

Como es fácil observar la ambigüedad en la caracterización del fenómeno educativo, igual de fácil puede ser preveer los resultados. Habíamos dicho en algunas páginas atrás, que la ubicación del aparato educativo mexicano tenía raíces muy antiguas, y que el problema de la dependencia científico-tecnológico comenzaba ya desde el siglo pasado. Pero aún en estos momentos, la relación entre la dependen-

---

<sup>11/</sup> La Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia que presentó el Consejo Nacional a la consideración de la Asamblea General de la ANUIES en su XVIII reunión ordinaria. Puebla, México, Nov. 16, 1978.

dencia nacional, la compra de patentes y de usos de marcas, y por otro lado, el aparato educativo, permanece disfrazado con el ropaje de las universidades europeas de hace ya varios siglos. Lo que desde la Revolución Francesa era manifiesto para sus más lucidos pensadores, es decir, la relación entre la evolución del pensamiento y las características del devenir del capitalismo hoy aún, no es asumido por los planificadores de la educación. La instrucción es tan solo, uno más de los engranajes del sistema, y sin embargo, se han depositado en ella expectativas del desarrollo nacional. En algunas ocasiones se afirma que "si existe un proyecto nacional de desarrollo cuyos objetivos legítimos son la liberación por el conocimiento y la independencia económica y tecnológica, la educación superior debe ser su columna vertebral. Esto es particularmente cierto si se acepta que el desarrollo nacional no sólo comprende los aspectos económicos, sino también aquellos que por referirse a lo cultural, lo social y lo político redundan en el mejoramiento integral de cada persona...".<sup>12/</sup>

Es decir, se pretende que la educación repose sobre falsas bases, sobre expectativas que jamás llegarán a realizarse

---

<sup>12/</sup> Ibidem. p. 9

en la sociedad actual. En relación a la segunda proposición citada, en el texto anterior, aquella que apunta sobre el mejoramiento integral de cada persona, podemos afirmar que resulta igual de falsa. Pues las necesidades individuales solo son indispensables cuando el sistema requiere de dicho individuo, en caso contrario, por mas necesidades que posea éstas se mantendrán indefinidamente. Si el sistema requiere de abogados, éstos podrán obtener un empleo y realizarse de acuerdo con sus intereses, individuales, pero cuando el sistema no requiere de abogados, estos pasaran a engrosar las filas de los desempleados. En resumen, podemos sostener nuestra afirmación, en el sentido de que las necesidades e intereses, individuales o sociales, la educación, caótica o planificada solo pueden ser comprendidas y realizadas, al considerarlas como elementos constituyentes de un todo en movimiento.

Veamos a continuación algunos planteamientos que han dado forma a la planificación educativa y han orientado la política dentro de los centros de enseñanza en los últimos años. La crisis universitaria con las características que hoy presenta, señala Castrejón Díez <sup>13/</sup> comienza a ges-

<sup>13/</sup> Castrejón Díez, Jaime, La Educación Superior en México, SER, México D.F., 1976, p. 13.

tarse en los años cincuenta, sin embargo, no es sino hasta 1969, cuando se crea el Centro Nacional de Planeación de la Educación Superior de la ANUIES. La necesidad urgente mas inmediata, que obligó a pensar en la creación de este centro, fué la inminente demanda de educación, pues el número de aspirantes creció a ritmos acelerados durante esta época. De 1959 a 1970, por ejemplo, la población estudiantil de nivel superior pasó de 70,728 a 194,090 y se calculaba en aquel entonces; que el ritmo de crecimiento continuaría aumentando. La planificación educativa adaptó caracteres cuantitativos y el incremento de aulas, equipo e instalaciones fueran la parte central.

Otro elemento que llamaba a la creación del Centro de Planificación consistía en que el 41% de los estudiantes del sistema universitario se encontraba en la UNAM, y que el 78.43% de los estudiantes del sistema tecnológico, estaban en el IPN, es decir, que la gran mayoría de los profesionistas potenciales se encontraban en estas dos instituciones, y en consecuencia, las políticas académicas y curriculares se dictaban desde el centro, predicándose las universidades de provincia a reproducir programas de estudio, a imitar estructuras administrativas y de gobierno, y a calcar los perfiles de los profesionistas del D.F.

El primer problema que asumió la ANUIES fue intentar la

coordinación y apoyo a las universidades de provincia y se constituyó en un foro de discusión de autoridades universitarias. Entre 1969 y 1970, plantearon la elaboración de un "Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior en México"; en el cual utilizarón para provocar la discusión interuniversidades y crear, posteriormente, un documento que denominarón "Objetivos de la Educación Superior". Estos objetivos, fueron aprobados en lo que se ha dado en llamar la "Asamblea de Hermosillo" y que, como en este momento veremos, presentaron algunas ambigüedades. Se señala que las universidades del país deben aceptar el reto de desarrollo nacional, con responsabilidad y lucides, el "formar hombres para el desarrollo dotados de aquellas con diciones personales que les permita, en la madurez de su conciencia y de su acción, orientar la marcha del país hacia su desenvolvimiento acelerado, integral, equilibrado y con sentido humanista, en el significado más amplio del término". <sup>14/</sup>

Los objetivos que plantearon para la educación superior son los siguientes:

- 1 A través de su función docente:  
"Objetivo teórico Uno.

<sup>14/</sup> Ibidem. p. 53

Promover, por el dinamismo y racionalidad de su estructura, sus métodos y su estilo pedagógico, la formación de los hábitos y actividades que confirman un tipo humano capaz de convertirse en agente consciente del desarrollo (creatividad, capacidad de auto-aprendizaje, sentido crítico, disciplina y organización en el trabajo, sentido de responsabilidad personal y social).

"Objetivo teórico Dos.

Adecuar la estructura de su producto por áreas de conocimiento a las necesidades del desarrollo integral. En este sentido deberá evitarse el ajuste mecanicista a las demandas de mano de obra de un momento determinado, procurando satisfacer en forma amplia y dinámica, las necesidades del desarrollo.

"Objetivo teórico Tres.

Proporcionar al alumno la información de mayor calidad y actualidad, para lograr y preservar el proceso de desarrollo autónomo de la nación.

"Objetivo Teórico Cuatro.

Ofrecer en la más alta proporción posible la oportunidad de la educación superior, con la variedad de niveles y cambios que la realidad del país haga recomendable.

II A través de su función de Investigación:

"Objetivo teórico Cinco.

Vincularse, por sus actividades de investigación, a la resolución de los problemas del país, sin que esto signifique condicionar la investigación en forma estrictamente utilitarista.

III A través de su función en la Difusión Cultural:

"Objetivo teórico Seis.

Contribuir a la elevación del nivel estructural técnico y cívico de la población, a través de sus actividades extra-académicas de difusión.

IV A través de su Función Crítica:

"Objetivo teórico Siete.

Actuar en núcleo de análisis científico de la problemática del país y a través de su actividad libre, depurar planteamientos, señalar errores, y ofrecer soluciones".<sup>15/</sup>

La aceptación o rechazo de los objetivos de la Educación Superior elaborados en Sonora, deberían depender de algunos cuestionamientos más o menos generales. Estar de acuerdo con los planteamientos de la ANUIES, es algo que carece de importancia, levantar la mano y apoyar la proposición no tendría mayor sentido para nosotros, aunque tal vez sí, para algunos rectores y directores de Facultades. Por nuestra parte, en vez de levantar la mano, ya sea en contra o a favor, formularemos algunas preguntas: ¿Y si en relación al objetivo teórico cinco, condicionamos la investigación a aspectos utilitaristas? ¿Y si consideramos al desarrollo autónomo de la nación como algo imposible?, ¿Qué significa autonomía nacional, si la gran industria de este país es extranjera?, ¿Qué se pretende decir, cuando se habla de elevar el "nivel crítico de la población"?, estas, entre otras preguntas, nos servirían para adoptar la aceptación o rechazo.

En 1971 en la ciudad de Villahermosa, Tabasco; continuaron los trabajos de planificación universitaria. Considerar cuales deberían de ser los elementos que contemplara la

reforma educativa a nivel superior, era el cometido que esta segunda reunión debería enfrentar, y después de dos días de discusión concluyeron que el sistema educativo podía contemplarse desde dos puntos de vista diferentes: el primero en forma Integral y el segundo bajo una forma Dinámica. "Desde el punto de vista integral, la educación superior no debe limitarse a las aulas, sino que debe buscar una integración del estudiante con su medio ambiente y elevar el nivel educativo para lograr una independencia económica. Mientras que desde el punto de vista dinámico debe ser contemplada como agente de cambio.

A continuación se transcribe una parte de la declaración de la asamblea de Villahermosa, por considerarla como el mejor exponente de lo tratado.

I. "La reforma educativa es un proceso permanente cuya esencia consiste en estructurar el sistema educativo nacional, con el objeto de que atienda la creciente demanda de educación en todos sus grados y eleve, al mismo tiempo, el nivel cultural, científico y tecnológico del país.

II. "La reforma de la educación superior está estrechamente vinculada al resto de la reforma educativa y a otras reformas de las estructuras nacionales, de tal manera, que se pueda lograr un desarrollo más justo, que incorpore aceleradamente a los grupos marginados y dé más oportunidades a la juventud del país."<sup>16/</sup>

<sup>16/</sup> Ibidem. p. 57

Castrejón Díez afirma que "Las ideas planteadas en el documento Tabasco definieron el objetivo último de la reforma: un cambio de estructuras mentales. Para lograrlo, se requiere en primer término un cambio de actitud, que permita a cada institución su propia transformación, teniendo en mente, que ésta es parte de una reforma educativa nacional, y que a su vez, implica el cambio social. Al concebir la educación como un proceso, se deben establecer algunos conceptos que no sean únicamente los tradicionales, así como también, tener presente que la educación se adquiere durante toda la vida, no en un corto período y que se realiza por toda la sociedad, no sólo en las aulas y que la responsabilidad de quienes la imparten no termina al egresar de una institución".<sup>17/</sup>

Resulta ahora (1971), que ya los rectores se percataron que la educación debe ubicarse en un contexto más amplio, y que aquello que el aprendizaje, no sólo dentro de las aulas sino también fuera de ellas, va creando en los individuos, también se logra al salir de las escuelas, que los estudiantes pasan más tiempo fuera de las escuelas que dentro de ellas; que es necesario considerar a la vida social, en el sentido más amplio del concepto, como un factor que interviene en las características del estudiantado. Sin embargo,

<sup>17/</sup> Ibidem. p. 60

hasta aquí es sólo una parte del planteamiento, la segunda parte de las proposiciones de Villahermosa, consisten en proponer, a los centros de enseñanza superior, como factores del cambio social; aceptar en los centros de educación superior a los grupos marginados, el dar oportunidades a la juventud mexicana, etcétera, todos ellos, consideraciones positivas, pero que, al colocarlas dentro de la problemática social, lo más que nos pueden señalar es la escasa adecuación entre las funciones de las universidades con la caracterización teórica que se hace de ellas. Pero veámos más despacio esta última afirmación:

La pirámide de las edades, en México en el año de 1978, era más o menos de la forma siguiente:

Edades	Hombres	Mujeres
	<u>32,612,822</u>	<u>31,981,580</u>
75 ó más	347,574	405,373
70 a 74	291,194	322,951
65 a 69	383,319	418,288
60 a 64	469,500	505,057
55 a 59	610,363	645,391
50 a 54	820,603	851,325
45 a 49	1 048,481	1 067,663
40 a 44	1 276,092	1 281,307
35 a 49	1 534,309	1 526,360
30 a 34	1 874,210	1 845,193
25 a 29	2 320,715	2 261,280
20 a 24	2 881,238	2 783,191
15 a 19	3 537,208	3 405,092
10 a 14	4 217,817	4 065,207
5 a 9	4 964,253	4 065,207
menos de 4	6 040,946	5 815,472 <u>18/</u>

La tendencia al crecimiento de la demanda educativa continúa en permanente ascenso. En 1978 había 6,418,446 personas entre los 15 y 24 años, es decir, de personas que les correspondería cursar el ciclo medio superior y superior. En 5 años, la cantidad aumentaría a 8 millones en el sistema de educación media superior y superior, y a 15,223,224 la demanda a educación en todos los niveles.

Por necesidades individuales, la demanda no queda, son muchos y serán más los que toquen a las puertas de los centros de enseñanza, ya sea como estudiantes o como trabajadores.

Bástenos decir que el personal docente del nivel superior, en los últimos 10 años se ha incrementado en un 151% pasando de 25,056 a 63,000.<sup>19/</sup> Las posibilidades de crecer son ilimitadas; sin embargo, ¿para qué crecer?. Si nos preguntan, por ejemplo, si consideramos a la educación como un bien para la sociedad podríamos sin mayor problema, asentarnos con la cabeza; si nos preguntan para qué o por qué; nos detendríamos un momento a pensar; y si nos preguntan ¿Cuáles son las relaciones entre el incremento de la población estudiantil y las necesidades de valoración del capital, en una situación de crisis internacional y la forma en que esto afecta a México, a su productividad y competitividad en el mercado mundial?, nos tendríamos -

19/ SEP, Prontuario Estadístico 1970-1979, México 1979.

que sentar a discutir profundamente la cuestión, antes de proponer crecer y crecer.

Hecha la aclaración, podemos regresar ahora a las discusiones de la ANUIES. Para lo cual, viajaremos hasta Toluca.

En 1971, en la capital del Estado de México, se discutieron los avances, sobre las propuestas de Villahermosa. La UNAM informó de la creación de los Colegios de Ciencias y Humanidades, mientras las otras instituciones, informaron de sus respectivos logros. También se habló en esta reunión, de crear un programa nacional de formación de profesores, y se le pidió a la ANUIES la elaboración de un plan. Se propuso así mismo democratizar la enseñanza, y la creación de sistemas universitarios abiertos.

Un año después, correspondió a Tepic ser la sede de la reunión de la ANUIES, y las conclusiones de dicha reunión consistieron en el señalamiento de: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura son las funciones de los centros de educación superior. En Nayarit se sostuvo que la función de las preparatorias debería ser la de constituir un ciclo propedéutico para aquellos que pretenden ingresar a las universidades y plantearon la necesidad de formar al estudiantado en forma integral, mediante su participación en actividades artísticas, deportivas y cívicas. Se discutió la necesidad de someter al profesorado a un proceso de reentrenamiento, y se propusieron una serie de

reuniones de directores y rectores para evaluar los requerimientos específicos de cada universidad.

Al año siguiente, (1973), la reunión se llevó a cabo en Veracruz, se habló sobre "el estudio de la demanda de nivel medio superior y nivel superior (primer ingreso) en el país, y proposiciones para su solución", como consecuencia de dicho estudio se creó la UAM y el Colegio de Bachilleres, instituciones que pretender coadyuvar a la demanda educativa del Valle de México. . . Se acordó así mismo:

1. Que las instituciones de enseñanza superior requieren de un modelo de crecimiento que podrá incluir la desconcentración y descentralización de los servicios e instalaciones.
2. Que dentro de los lineamientos de reforma integral, en busca de una independencia cultural y tecnológica, se hace necesario el fomentar los estudios de post-grado en los estados, para lo cual se hace indispensable disponer, no solo de fondos suficientes, sino de personal calificado.
3. Que los cambios que implica la reforma requieren de mayores recursos por lo que cada institución tendrá que diversificar sus fuentes de ingreso.
4. Que la movilidad social del estudiante y profesorado a través del reconocimiento oficial de estudios debe orientarse a la ampliación y diversificación de la oferta educativa, propiciando innovaciones en el sistema.

5. Que la implantación de sistemas abiertos, ya propuestos en Tepic, es postulado necesario, para el enriquecimiento del sistema.

6. Por último, se establecieron los puntos básicos del programa del servicio social, buscando la acción conjunta de las universidades y los tecnológicos, así como la integración del Servicio Social a los planes nacionales y regionales.<sup>20/</sup>

En 1975 se realizó la reunión en la ciudad de Querétaro, y en esta reunión se intentó resumir los acuerdos de las reuniones anteriores. Por nuestro lado, haremos lo mismo y en base a 5 puntos, señalemos cuales de éstos han sido constantes, en las diversas asambleas de la ANUIES:

"1.- La creación de un programa a nivel nacional de formación de profesores.

2.- La importancia de un sistema de mayor fluidez, traducido en sistemas de créditos equivalentes.

3.- La importancia de definir los objetivos de la preparatoria y de cada uno de los niveles de educación superior.

4.- La creación de un centro nacional de producción de material didáctico.

5.- La ayuda en forma de apoyo académico a través de auto-estudios y análisis institucionales, del progreso de -

<sup>20/</sup> Ibidem. p.63

departamentalización; en fin, se consideró a ANUIES como un valioso instrumento para la innovación universitaria y la elevación en materia académica de las instituciones".<sup>21/</sup> De lo cual podemos concluir que, el principal problema para realizar una planificación educativa, consistente en - descubrir cuáles son los objetivos de la enseñanza. En el período de 1978-79 había en el nivel medio superior (preparatoria) 417,000 alumnos de primer ingreso<sup>22/</sup> y sin embargo, la ANUIES aún no definía los objetivos de este sector. Y lo mismo acontecía con "cada uno de los niveles de educación superior".

Durante todas las reuniones de autoridades universitarias; se ha apuntado la necesidad de crearse un programa de formación de profesores, pero ¿qué es lo que el personal docente va a aprender, o qué es lo que se le va a enseñar, - si no se conocen los objetivos que debe cumplir?. La creación de un centro nacional de producción de material didáctico, " es una buena idea" (sobre todo cuando se pretende competir con las editoriales) pero ¿qué es lo que se va a publicar? ¿cómo se van a adecuar las publicaciones a los programas de estudios si estas no tienen claros los objetivos que deben cumplir?. Las preguntas por las cuales se -

---

<sup>21/</sup> Ibidem, p.65

<sup>22/</sup> Sistema Educativo Nacional, Prontuario Estadístico - 1970-1979, Dirección Gral. de Programación, SEP, México, Julio 1978. Citado en SEPAMOS, Organos de Comunicación Interna de la SEP, No. 14, Enero 1, 1979.

debería de haber iniciado el proceso planificador, serían más o menos las siguientes: ¿para qué la educación? ¿qué es y para qué sirve la educación y la investigación? ¿cuál es la relación entre las escuelas y la sociedad capitalista actual? ¿se precisa de la preparatoria y de los niveles superiores? ¿por qué? etcétera, etcétera.

Dejemos las preguntas hasta este punto, y pasemos por último a describir cuales son las salidas que la ANUIES encuentra, como posibles en la situación actual. Y para ello, haremos uso de la "ponencia que presentó el Consejo Nacional a la Consideración de la Asamblea General de la ANUIES en su XVIII Reunión Ordinaria", en noviembre de 1978<sup>23/</sup>

En dicho documento se señala que éste es un primer paso de planificación educativa, el cual se irá integrando y desarrollando de acuerdo a los planes de desarrollo nacional. Y en la parte que dedican a la exposición del Plan Nacional de Educación Superior fijan una serie de objetivos y proponen a la vez, algunas estrategias para su consecución, veamos cuales son:

El objetivo de la docencia consiste en "promover una mejor respuesta del sistema de educación superior a las demandas cualitativas y cuantitativas en la formación de sus educandos..., y para lo cual se pretende: a) ampliar y mejorar la atención a la demanda de inscripción... b) fortalecer y am-

<sup>23/</sup> La Planeación de la Educación en México, Consejo Nacional de la ANUIES, Puebla. Noviembre, 16, 1978.

pliar las actividades de orientación vocacional... c) conformar dos subsistemas de educación media: como terminal exclusivamente y otro con características tales que junto a la formación propedeutica ofrezca entrenamiento para el trabajo... d) en relación a la capacidad de admisión aplicar el principio de capacidad o competencia... e) fomentar el empleo de métodos y técnicas de enseñanza-aprendizaje.<sup>24/</sup>

En relación a la Investigación se señala en calidad de objetivos los siguientes:

- "a) Fortalecer la investigación humanística científica y tecnológica...
- "b) Extender a todas las regiones del país las actividades y frutos de la investigación.
- "c) Vincular la investigación a la solución de problemas sociales, científicos y tecnológicos del país.

Tareas que para llevarlas a cabo se requiere de: a) tomar en cuenta la definición de áreas prioritarias, la formación de recursos humanos, el crecimiento de la infraestructura y el establecimiento de marcas institucionales... b) promover la desconcentración de la investigación... c) despertar el interés de los sectores económicos".<sup>25/</sup>

En relación a la difusión de la cultura se dice que el objetivo a cumplir es: "Complementar y ampliar las funciones que cumple la docencia y la investigación, difundien-

<sup>24/</sup> Ibidem, pp. 111-113.

<sup>25/</sup> Ibidem, p. 114

do en todos los sectores del país y el extranjero los bienes y valores de la cultura nacional y universal. Para lo cual se precisa de: "a) fomentar el intercambio de manifestaciones artísticas de conocimientos... b) llevar a cabo la difusión cultural mediante programas institucionales... c) establecer equilibrio entre las actividades de difusión de las manifestaciones artísticas y las de difusión de los conocimientos científicos... d) mejorar la infraestructura material y formar recursos humanos para la difusión social... e) intensificar el uso no comercial de los medios de comunicación masiva del país... f) propiciar la participación creativa del individuo a quien se dirigen los programas de difusión cultura.

En relación con los servicios complementarios y de apoyo a las funciones básicas, se afirma que su objetivo será: "Promover la ejecución coordinada de aquellas actividades que sin ser estrictamente académicas resultan indispensables para el desempeño eficaz y oportuno de la docencia la investigación de la cultura". Para lo cual se hace necesario de: "a) impulsar decididamente las tareas de planeación institucional... b) ampliar los programas de capacitación a actualización... c) intensificar la prestación de servicios recreativos... d) estimular la práctica del deporte... e) crear unidades de información".<sup>26/</sup>

Por último, en relación a las áreas adjetivas, estas intentarán "crear condiciones y proporcionar medios de carácter económico, político, jurídico y técnico para que las instituciones realicen sus funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión cultural) de manera sistemática, tanto en lo que atañe a cada una como a las interacciones en conjunto, ya sean de alcance regional o nacional. Son áreas adjetivas: La normativa, la organizativa y coordinadora, la de desarrollo, la de presupuestación y financiamiento y, la de seguimiento y evaluación. La estrategia a seguir consiste en: a) definir formalmente las reglas o normas que habrán de facilitar las relaciones b) establecer las estructuras y mecanismos que favorezcan la comunicación c) formular con oportunidad y fundamento el futuro deseado para las instituciones d) incrementar los recursos económicos e) aplicar una metodología rigurosa y operativa en el seguimiento y evaluación permanente de los programas". <sup>27/</sup>

El común denominador de todos los planteamientos anteriores consiste en el énfasis que se hace en el desarrollo paralelo de la educación y el desarrollo social. No es posible seguir pensando en incrementar el presupuesto federal destinado a las universidades, mientras estas no garanti-

cen un mejor funcionamiento, tampoco es recomendable, continuar considerando a los centros de enseñanza independientes del aparato productivo; o como se decía en el capítulo 1, como una clase que consume improductivamente. De continuar en esta dirección (consumiendo improductivamente) la crisis educativa, lejos de resolverse tenderá a agravarse. En este punto dejamos al margen las consideraciones de la planificación improductiva, para nosotros proponer lo que desde nuestro punto de vista sería recomendable.

CONCLUSIONES

## C O N C L U S I O N E S

1.- Sobre la caracterización de la educación. Tradicionalmente se ha definido a la educación en dos sentidos; el primero como un proceso de socialización que cumple la función de transmitir y reproducir los roles sociales, y el segundo en su relación con el factor económico, en donde la educación cumple la función de proporcionar los cuadros técnicos y profesionales calificados, para que posteriormente se incorporen al aparato productivo. Sin embargo, estas dos definiciones resultan incompletas para la comprensión del fenómeno educativo, pues ninguna de las dos llega a señalar cual es la dinámica del sistema en el que se encuentran inmersas.

La reproducción de los roles sociales y las relaciones que establece la educación con el factor económico, si bien, son características necesarias de analizar, hace falta señalar cual es el funcionamiento del sistema global, para que estas, características se transformen en elementos explicativos. En este sentido, la socialización y el factor económico conforman el fenómeno de transmisión de conocimiento en un engranaje más del accionar del modo de producción imperante. Modo de producción que tiene por base la

obtención de beneficios, es decir, la valorización permanente del capital actual. "La función general de la escuela, consistente en ser mediadora del fenómeno de valorización de las capacidades y, por tanto, mediadora del proceso social por el cual se reproduce permanentemente la jerarquía estratificada de los roles sociales, es algo determinado por el conjunto complejo de relaciones de la sociedad global y no un propósito que la escuela como tal haya formulado y puesto en acto. Esa función es producto de su surgimiento y desarrollo en el seno de una sociedad cuyo fin supremo, como dice Sraffa, es la 'producción de mercancías por medio de mercancías', una sociedad cuya producción y distribución de los productos está regida por leyes mercantiles. Solo en una sociedad así, la 'fuerza de trabajo' intelectual ha de ser valorizada, éste es el único medio (y por ello la escuela es mediadora) por el cual los capacitados escolarmente pueden participar con ventaja en la distribución de los productos sociales, distribución que ocurre a través del mecanismo del mercado donde todo lo intercambiado ha de estar valorizado".<sup>1/</sup>

La educación escolarizada es una institución determinada por el accionar del sistema en su conjunto, y como tal, debe asumir conscientemente las formas y contenidos que dicha determinación le impone. La educación, dentro de un siste-

<sup>1/</sup> Proyecto Académico de la División del Sistema de Universidad Abierta, op. cit., p. 17.

ma capitalista como el actual, debe aceptar a la valorización creciente del capital, como su más importante función. En un sistema de producción deferente, la escuela adoptará características distintas, no precisará de valorizar el capital, sino tal vez, de satisfacer necesidades. Pero dentro del capitalismo su utilidad y función, deben buscarse en la producción de nuevos valores.

2.- Sobre la crisis del sistema educativo. La crisis del sistema educativo no puede explicarse únicamente en el mal funcionamiento de los elementos internos que conforman a las escuelas, en el atraso de las técnicas educativas, en razón de los escasos recursos económicos para su funcionamiento, en la mala preparación de los maestros, etcétera. Sino que, la explicación de la crisis educativa se encuentra al relacionar a la educación con el accionar de la sociedad, y en esta dirección la crisis se manifiesta en el fenómeno de sobreproducción de cuadros técnicos y calificados. No con ésto pretendemos afirmar que los nuevos profesionistas sean innecesarios, sino que el mercado de trabajo se encuentra incapacitado para asimilarlos, y en consecuencia, la función de valorización de los centros de enseñanza entra en crisis.

Los desajustes del funcionamiento de la educación se hacen

conscientes en las escuelas, solo en el momento en que los egresados no encuentran en el mercado de trabajo el lugar que ellos esperaban "el estudiante primero descubre su 'propia miseria' como estafa, imposibilidad de convertirse en 'un cuadro'; y la distancia es corta, pues no se trata de una adquisición ideológica sino de la constatación de una situación real, material, en donde resiente la incongruencia de la estratificación que le es propuesta, sea como sistema 'irracional', sea como un sistema 'injusto'. El mismo desarrollo cultural comienza a entrar en conflicto con el hecho de que se le relega al rango de simple mercancía; la cultura, producto del sistema, se revela contra él, se vuelve una arma crítica, se descubre en des-<sup>2/</sup>ventaja por una intolerable unidimensionalidad social".

Ahora bien, esta discusión que adopta caracteres de crítica radical, al regresar a los centros de aducacion cuestionan el papel de la enseñanza escolarizada.

La reproducción de los roles sociales y las relaciones con el llamado 'factor económico', al no satisfacerse en la sociedad, este fenómeno se traduce en la "crisis de capacidad de absorción, de la inadecuación de sus productos al mercado de empleo, de ser un factor de promoción social de su

---

<sup>2/</sup> Ibidem. p. 10

situación financiera".<sup>3/</sup> Todos estos elementos contribuyen a hacer consciente el hecho de que se ha entrado a una situación de crisis.

3.- La planificación educativa, soluciones a la crisis. A partir del reconocimiento que las autoridades de las instituciones educativas han hecho de la crisis por la cual se atraviesa, éstas han elaborado toda una serie de proposiciones que les permitan superar tal situación. Para el logro y consecución de los proyectos planificadores, se han creado en los últimos años, varios organismos de discusión, los cuales tratan de imponer criterios lógicos y racionales a la educación. Se han creado así mismo, varias comisiones ad hoc para estudiar la factibilidad de un cambio, para proponer diversas alternativas al público interesado y especializado, para que a través del debate se incida en los procesos de planificación educativa.

Se ha intentado en diferentes ocasiones poner en marcha un programa de formación y actualización del personal docente, así como también se ha intentado diversificar las fuentes de ingreso. Por otro lado, se han elaborado algunos planteamientos sobre la política administrativa de los centros de enseñanza, que tiendan a una mayor eficacia sobre el gasto de las escuelas, los planteamientos de planificación

<sup>3/</sup> Labarca, G., et. Al., La Educación Burguesa, Ed. Nueva Imagen, México, 1978. p. 85

educativa también han explorado el campo de la demanda social. Este último ha sido investigado a través de encuestas sobre el crecimiento de la población, sobre la relación entre los costos y los beneficios de las diversas profesiones, sobre los requerimientos del aparato productivo, etc. Sin embargo, con estos planteamientos que sólo consideran algunos factores cuantitativos del funcionamiento de la sociedad, se llegó a exclusivamente plantear una amplia gama de prioridades en la planificación educativa.

Algunos planteamientos posteriores, han considerado a la educación como un factor de desarrollo social y económico, en donde la educación es tomada como una inversión de capital y en consecuencia, se le ha intentado ubicar dentro de un marco más general. Dentro de estos planteamientos se ha buscado la forma de jerarquizar las ramas del saber en las cuales es redituable y urgente la educación. En este sentido, se han realizado inversiones a las escuelas agropecuarias y tecnológicas, así como también, se le han intentado salidas alternativas para los diferentes grados de escolaridad.

Las escuelas técnicas, las carreras cortas, la privatización de los centros de enseñanza, las modernas técnicas pedagógicas, etcétera, han sido consecuencias indirectas de la crisis de los sistemas educativos oficiales. Han asimilado algunas de las deficiencias de estos últimos, sin

embargo, lejos de resolverse el problema tiende a agravarse, pues si requieren de menores recursos para realizar su labor, en el mercado verán las consecuencias. En resumen, la crisis del sistema educativo, no es sino el reflejo de la crisis del sistema en su conjunto.

Así, como los educadores sobreestimaron el papel de la educación, ahora los planificadores han sobreestimado el papel de la planificación, hasta hoy todos los intentos por planificar al sistema educativo han fracasado. y en el fondo de este fracazo se encuentra una mala caracterización y ubicación social de la educación. de cuáles son los objetivos que debe cumplir, y cuándo éstos se revierten en su contra. Se ha confundido el llegar hacia una meta, el cumplir con un determinado objetivo, con el hecho de encontrar las formas de funcionamiento adecuado del sistema educativo. Se han proyectado las metas teniendo en cuenta esencialmente algunos indicadores globales, pero sin conocer suficientemente los factores que los están determinando.

4.- Sobre los objetivos de la educación. El problema más grave de la planificación educativa radica, en la difusa concreción de los objetivos de la enseñanza. Se ha considerado que los objetivos de la educación superior consisten en "promover, por el dinamismo y racionalidad de su

estructura sus métodos y su estilo pedagógico la formación de los hábitos y actitudes, que configuran un tipo humano capaz de convertirse en agente consciente del desarrollo (creatividad, capacidad de auto-aprendizaje sentido crítico, disciplina y organización en el trabajo sentido de responsabilidad personal y social)".<sup>4/</sup>

Se ha asemejado a la educación, con el hecho de "elevar el nivel cívico", o bien, simplemente con la transmisión de la cultura universal y nacional. Las consideraciones que hasta este momento se han hecho, sobre los objetivos de la educación superior, nos muestran dos posibles implicaciones. La primera, que hace referencia al desconocimiento de los objetivos tanto de la enseñanza, como del funcionamiento adecuado del sistema: la obtención de beneficios. Esta primera consideración nos muestra el hecho de que no se han logrado establecer las relaciones entre la escuela y el aparato productivo. La segunda consideración es de carácter político, y responde a la pregunta de ¿qué sucedería socialmente si se explicitaran los objetivos del sistema educativo, así como los de la sociedad capitalista?

Entre estas dos opciones extremas se ha venido desarrollando la planificación educativa, sin embargo, el no asumir frontalmente o el no comprender el funcionamiento del sistema capitalista, ha ocasionado que los planteamientos ha-

<sup>4/</sup> Rangel Guerra, Alfonso. La Educación Superior en México Colegio de México México 1979 p. 56.

yan sido parciales. Los objetivos de la enseñanza, han sido las más de las veces generales e ineficaces. La educación, no debe entenderse en un sistema como el actual en forma diferente, a su determinación por el accionar del capitalismo. El objetivo, de la educación es, en consecuencia: la valorización permanente del capital.

5.- Sobre las posibles salidas. Una vez reconocido el objetivo central del sistema capitalista, el cual determina al aparato educativo: la obtención de beneficios. Es posible observar algunos de los lineamientos que debe seguir la educación para la consecución de estos fines. Señalaremos algunos:

- a) En primer lugar, es impostergable la búsqueda de una nueva conceptualización del aparato educativo, la educación no puede seguir siendo considerada, ni como algo extraño a la sociedad, ni tampoco puede ser considerada como la reguladora de la sociedad. Ubicar el fenómeno educativo en sus precisas dimensiones es la primera tarea.
- b) La educación no puede mantenerse independiente del aparato productivo por más tiempo, debe, en consecuencia, establecer las conexiones conceptuales y orgánicas con todas las formas sociales externas a los centros educativos. Este fenómeno que consiste en salir de las aulas y de re-

lacionarse con las diversas ramas del trabajo, se le ha dado el nombre de "desescolarización".

"La estrategia de desescolarización de la transmisión del saber implica la búsqueda de formas tales que dicha transmisión y la capacitación correspondiente, tienda a ocurrir crecientemente, tanto en el momento en que los distintos procesos sociales se están dando, como en los lugares en que dichos procesos espacialmente se ubican. Esta es la forma como, en lo que se refiere a la función de capacitación, es posible unir mayormente teoría y praxis".<sup>5/</sup> Establecer la relación entre la educación y el trabajo, si bien es una tarea que dadas las condiciones actuales de organización, es difícil de realizar, la educación debe tender a ella. Pues, sólo de esta manera es posible superar la inadecuación de los factores internos del aparato educativo.

c) En relación a la determinación de los planes y programas de estudio, así como a la eficiencia de la enseñanza, esta proposición de desescolarizar a la educación contribuirá a desmistificar las expectativas sociales que la educación les crea. Los programas de estudio deben estar

---

<sup>5/</sup> Proyecto Académico de la División de Estudios Superiores de Universidad Abierta, op. cit. p. 14.

lacionarse con las diversas ramas del trabajo, se le ha dado el nombre de "desescolarización".

"La estrategia de desescolarización de la transmisión del saber implica la búsqueda de formas tales que dicha transmisión y la capacitación correspondiente, tienda a ocurrir crecientemente, tanto en el momento en que los distintos procesos sociales se están dando, como en los lugares en que dichos procesos espacialmente se ubican. Esta es la forma como, en lo que se refiere a la función de capacitación, es posible unir mayormente teoría y praxis".<sup>5/</sup> Establecer la relación entre la educación y el trabajo, si bien es una tarea que dadas las condiciones actuales de organización, es difícil de realizar, la educación debe tender a ella. Pues, sólo de esta manera es posible superar la inadecuación de los factores internos del aparato educativo.

c) En relación a la determinación de los planes y programas de estudio, así como a la eficiencia de la enseñanza, esta proposición de desescolarizar a la educación contribuirá a desmistificar las expectativas sociales que la educación les crea. Los programas de estudio deben estar

---

<sup>5/</sup> Proyecto Académico de la División de Estudios Superiores de Universidad Abierta, op. cit. p. 14.

determinados y organizados en términos de los problemas a los que los estudiantes se enfrentan y continuarán enfrentándose al egresar de las aulas. El preparar a los alumnos a resolver los problemas que el funcionamiento de la sociedad les deparará en un futuro, a la vez que debe ser la función de los centros de enseñanza, les permitirá ser un elemento de renovación de la utilidad de lo aprendido y de su ubicación social.

Un fenómeno que se ha demostrado desde hace ya mucho tiempo, es el hecho de que a través de la práctica es más eficiente el proceso de aprendizaje. Los estudiantes requerirán de la investigación de los laboratorios, y de la experimentación para producir situaciones artificiales, antes de llevarlas a la realidad. Este recorrido a los laboratorios, o de discusión a las aulas, estará determinado por las necesidades sociales a las que se estén enfrentando cotidianamente. Los planes y programas de estudio, no pueden seguir siendo elaborados en reuniones de profesionistas, ni por algunos grupos de maestros, así como tampoco, puede continuar el hecho de darle salidas técnicas a un problema como la crisis del sistema educativo. Se precisa enfrentar una solución de la misma naturaleza, aquella que permite que la sociedad en su accionar diario, participe de la elaboración de los planes de estudio, y ella decida cuáles son

las características que desea de los egresados.

d) Por último, a través de la desescolarización se puede ir teniendo un parametro más real de la cantidad de estudiantes que se requieren en cada rama de la producción, pues, éstos al ir entrando al mercado de trabajo, al mismo tiempo de que vayan aceptando su papel en la sociedad irán creando sus plazas para que en el futuro sean empleados.

B I B L I O G R A F I A

## B I B L I O G R A F I A

## LIBROS:

Azevedo de, Fernando, Sociología de la Educación, Ed. F.C.E. México, 1969.

Bourdieu, P., y Passeron, J.C., La reproduction, Les éditions de Minuit, París, 1970.

Castrejón Díez, Jaime, La Educación Superior en México, SEP México, 1976.

Cibotti, Ricardo, et al, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, ILPES-OEA-BID, Ed. Siglo XXI, México, 1974.

Dewey, John, Democracia y Educación, Ed. Lozada, Buenos Aires, 1968.

Durkheim, E., Education et Sociologie, Presses Universitaires de France, París, 1968.

Labarca, G., et al, La Educación Burguesa, Ed. Nueva Imagen, México, 1978.

Mattick, Paul, Crisis y Teoría de las Crisis, Ed. Península, España, 1977.

Marx, Karl, El Capital, Ed. F.C.E., México 1976, Tomo I, II y III.

Pouillon et al, Problemas de Estructuralismo, Ed. Siglo XXI, México, 1976.

Real Academia Española, Diccionario de La Lengua Española, Madrid, 1956.

Rangel Guerra, Alfonso, La Educación Superior en México, Colegio de México, México, 1979.

Suchodolski, B., Teoría Marxista de la Educación, Ed. Grijalvo, México, 1966.

Vasconi, Tomás, Educación y Cambio Social, Centro de Estudios Socioeconómicos CESO, Universidad de Chile, Santiago, 1967.

#### REVISTAS:

Centro de Estudios Educativos, México, 1974, Vol. IV, No. 3.

CEPAL, Santiago de Chile, primer semestre de 1977, No. 3

Comercio Exterior, México, 1979, Vol. 28 No. 12.

EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Santiago de Chile, Octubre, 1971, Vol. 1 No. 3.

SEPAMOS, Organo de Comunicación Interna de la SEP, Enero, 1979, No. 14, 15, 16.

#### DOCUMENTOS:

ANUIES, Documento de Trabajo de la ANUIES, Monterrey, México, Mayo 9, 1977.

ANUIES, La Planeación de la Educación Superior en México. Ponencia que presentó el Consejo Nacional a la Consideración de la Asamblea General de la ANUIES en su XVIII Reunión Ordinaria. Puebla, México, Noviembre 16, 1978.

Berard, J.P., Les problèmes posés aux planificateurs par les économis en voies de développement, IIEP, UNESCO, 1974.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Política Nacional de Ciencia y Tecnología, México D.F., 1976.

OEA, Oficina Regional de Educación de la Unesco, para América Latina y el Caribe, Algunas observaciones sobre planificación de la educación en América Latina, Santiago de Chile, Abril, 1974, mimeo.

OECD, Reviews of National Policies for Education, Sweden, París, 1969.

OECD, Educational Policies for the 1970'S, General Report, París, 1971.

OECD, Reviews of National Policies for Education, Norway, París, 1976.

Platt, William J., Research for Educational Planning, IIEP, UNESCO, 1971.

Medellín R., y Muñoz, C., Ley Federal de Educación. Texto y un comentario por... Centro de Estudios Educativos, México 1973.

Rama, G.W., Educación, imágenes y estilos de desarrollo, UNESCO/CEPAL/PNUD/DEALC 6, Buenos Aires, 1977.