

# LOS OBJETIVOS Y LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR\*

JORGE EFREN DOMINGUEZ RAMIREZ

El objeto de este trabajo consiste en presentar en una forma esquemática, una serie de proposiciones sobre las que, desde un punto de vista particular,<sup>1</sup> se estima que son los objetivos fundamentales, el alcance y las etapas básicas del proceso de planeación de la enseñanza superior.

Aunque es obvio que las formulaciones presentadas a continuación son esencialmente muy similares a las que son inherentes a la teoría y técnicas generales de planeación, se han introducido varias modificaciones, pretendiendo ajustar los conceptos principales a la problemática propia de la enseñanza superior y, en especial, de la de México.

Parece oportuno insistir en la necesidad urgente de que se vaya consolidando rápidamente un consenso mínimo entre los organismos nacionales que, en los diferentes ámbitos de competencia, tienen a su cargo la responsabilidad de diseñar, adoptar y ejecutar las políticas de desarrollo del sistema de educación superior. Es evidente que, en este sentido, el primer paso tendría que constituirlo un acuerdo nacional sobre los objetivos que debieran presidir el funcionamiento de dicho sistema.

La integración de dichos objetivos en un cuerpo doctrinario y normativo constituirá, como consecuencia lógica, el marco básico de referencia de los aspectos organizacionales y de los procesos operativos e instrumentales de la planeación del desarrollo educativo superior.

Este ensayo no enfoca el tratamiento del contenido material de los objetivos de la educación superior en México, sino que, de manera más modesta, solamente propone, desde un ángulo fundamentalmente técnico, un esquema formal que coadyuve a la identificación de los campos técnicos de acción de la planeación de este nivel educativo y, en forma consecuente, las que desde el punto de vista organizativo y funcional, se estiman como las etapas básicas por las que debe pasar ese proceso.

El trabajo se desarrolla a continuación conforme a esos lineamientos.

## I. LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR.

### 1. Los dos grandes campos de acción de la planeación educativa

La planeación de la educación en lo general, y de la educación superior en lo particular, debería abarcar, como objetos básicos de su acción, dos áreas diferentes y complementarias:<sup>2</sup>

- 1.1 El de la eficiencia interna del sistema, que se traduce en la necesidad de examinar lo que sucede en el interior del mismo, en cuanto se refiere a la adecuada utilización de los recursos materiales y humanos; la magnitud de la deserción escolar, la repetición, las promociones, etc.; en fin, lo que bien podría denominarse como la “productividad interna” del sistema.
- 1.2 El de la eficiencia externa, que presenta en realidad dos aspectos: el primero, de índole cuantitativa, se encarga del análisis comparativo entre la cantidad de personas que entran y salen del sistema, y los diversos objetivos del desarrollo económico del país. Por otra parte, el segundo aspecto, es

---

\*Una versión preliminar de este trabajo apareció como parte integrante de los documentos de trabajo del estudio presentado en la XII Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Hermosillo, Son., del 31 de marzo al 3 de abril de 1910. Dicho estudio constituyó el Diagnóstico preliminar de la educación superior

<sup>1</sup>Importantes sugerencias recibidas por distintas personas se encuentran incorporadas al trabajo. El autor agradece particularmente varias observaciones de Fernando Solana.

<sup>2</sup>Véase un amplio tratamiento de este enfoque en: OCDE, Education Human Resources & Development in Argentina, París, 1967.

decir, el cualitativo, estudia el contenido y calidad de la enseñanza impartida, en función de las necesidades cualitativas presentes y futuras del desarrollo integral del país.

## 2. Los objetivos esenciales del proceso de planeación.

La planeación de la enseñanza superior constituye, como proceso, una previsión sistemática y permanente del futuro desarrollo del sistema, en función de la determinación de los requerimientos de recursos humanos de alta calificación del país. Su objetivo central es el de satisfacer esos requerimientos, logrando la mayor eficacia y eficiencia <sup>3</sup> en la utilización de los recursos humanos, materiales, económicos y técnicos que, para tal efecto, la sociedad canalice hacia el sistema.

En forma consecuente, tiene que indicar los medios y mecanismos necesarios para garantizar el flujo oportuno, suficiente y adecuado de diversos recursos requeridos paulatinamente, para atender las demandas previsibles de educación superior que implique el proceso del desarrollo nacional.

## 3. Objetivos esenciales.

Dentro del marco señalado, pueden identificarse los siguientes:

- 3.1. Servir como instrumento maestro del proceso de reforma de la educación superior, para garantizar su permanente integración al proceso de desarrollo.
- 3.2. Racionalizar la operación del sistema de enseñanza superior definiendo los criterios que permitan determinar:
  - a) una estructura conveniente de la población escolar por áreas de estudio y quizá por “carreras”;  
y
  - b) la magnitud necesaria de dicha matrícula a plazo medio y largo, para afrontar los requerimientos del país.
- 3.3. Diseñar y proponer medidas de acción para lograr una distribución geográfica adecuada de las instituciones de educación superior en la República, que favorezca, a su vez, una distribución equitativa de los recursos humanos altamente calificados del país, egresados de dichas instituciones.
- 3.4. Diseñar y proponer criterios para fijar los mínimos de conocimiento por áreas de estudio y por carreras, con que deberá dotarse a los diversos profesionales producidos por el sistema, en concordancia con el avance de la ciencia y la tecnología.
- 3.5. Elaborar las bases de una política nacional de formación de recursos humanos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología de carácter nacional; coadyuvar a determinar las prioridades en las tareas de investigación, así como a distribuir las respectivas responsabilidades entre las diversas instituciones.

## 4. Objetivos específicos derivados.

En función de los objetivos esenciales ya señalados, los específicos podrían clasificarse como sigue:

### 4.1. General

Promover la formación de un consenso nacional e institucional, en torno a la necesidad y conveniencia de recurrir a la planificación de la educación superior, para encauzar el desarrollo del sistema dentro de un proceso inaplazable de racionalización.

### 4.2. En el campo de la eficiencia interna

- a) Evaluar los requerimientos necesarios para ejecutar los programas de optimización de recursos.
- b) Asesorar a las instituciones integrantes del sistema de enseñanza superior en sus programas específicos de expansión, mejoramiento y Reforma.

---

<sup>3</sup>Entendiéndose por “eficiencia” la relación entre insumos y productos, y por “eficacia” la mayor o menor capacidad para lograr un propósito determinado.

- 4.3. En el área de la eficiencia externa.
- a) Investigar y recomendar los medios y mecanismos idóneos (económico-financieros, físicos y humanos) para acelerar la expansión del sistema.
  - b) Propugnar por el establecimiento de un consenso mínimo sobre los objetivos esenciales de la política educativa de la educación superior, que presidan el desarrollo de dicho sistema.
- 4.4. Mixtos
- a) Realizar actividades de investigación sobre la problemática del nivel superior y los otros niveles educativos en tres dimensiones temporales:
    - Estudios prospectivos para establecer las características necesarias del sistema a largo plazo y para garantizar su configuración como un sistema dinámico, abierto al cambio y a la innovación permanentes.
    - Estudios de apoyo para dotar a la acción planificadora propiamente dicha de las bases científicas y de información necesaria (planificación de la planificación).
    - Realizar y proponer los programas de acción inmediata que reclamen los problemas más urgentes del sistema.
  - b) Identificar y homogeneizar la presentación de la información necesaria para las tareas de acción inmediata, las del planeamiento y las de la prospección educativa.
  - c) Investigar y recomendar los medios, instrumentos y mecanismos adecuados para elevar la calidad de los egresados en relación a:
    - las propias normas institucionales;
    - los requerimientos previsibles del desarrollo integral del país;
    - las aspiraciones individuales.
- 4.5. Determinar el tipo y volumen de recursos que requiere el desarrollo de la educación superior (como sistema, por subsistemas e instituciones) para cumplir con los objetivos de las demandas socioeconómicas del país.
- 4.6. Recomendar la utilización más adecuada de dichos recursos y realizar, además, los proyectos sobre nuevas fuentes de financiamiento públicas y privadas, federales, estatales e institucionales.
- 4.7. Producir y proponer metodologías para el estudio y la resolución de problemas específicos.
- 4.8. Evaluar permanentemente el grado y formas de ejecución de las recomendaciones y políticas emanadas de las tareas de planificación y, eventualmente, proceder a las reformulaciones convenientes.

## **II. LAS ETAPAS BASICAS DEL PROCESO DE PLANEACION DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR. UN PLANTEAMIENTO ESQUEMATICO.**

### **1. Determinación de la necesidad de recurrir a la planeación.**

Se trata, fundamentalmente, de una etapa de toma de conciencia sobre la necesidad de recurrir a este instrumento para buscar soluciones racionales a un conjunto determinado de problemas importantes y quizá graves de la educación superior. Es muy probable que en esta etapa inicial, dichos problemas aún no estén suficientemente definidos. Complementariamente, esta puede ser una etapa de sensibilización sobre la conveniencia de recurrir al planeamiento, para dotar de sistematización los esfuerzos por alcanzar uno o varios objetivos de la política educativa sobre los que ya exista cierto consenso común.

### **2. Esbozo de los problemas y objetivos generales de la planeación.**

A través de una detección de las principales opiniones imperantes en las esferas institucionales y oficiales, que se traduce en un primer planteamiento y análisis de los objetivos y problemas a que hace

alusión el punto anterior, un cuerpo de técnicos, generalmente pequeño y necesariamente pluridisciplinario, procede a una identificación precisa y a una definición lo más concreta y explícita posible de los objetivos generales de la planeación.

### **3. Organización del equipo básico y preliminar de la planeación.**

Consiste en el establecimiento formal de un pequeño núcleo de especialistas, cuya constitución es indispensable para avanzar en las etapas posteriores. Su objetivo consiste, precisamente, en concebir técnicamente las siguientes fases y en realizar una serie de estudios sintéticos de exploración, que señalen las directrices generales del desarrollo de los pasos subsiguientes.

### **4. Determinación y definición de las etapas substantivas del proceso de la planeación y diseño de su estructura organizativa.**

Con base en los estudios elaborados por el equipo básico preliminar, se procede a identificar y caracterizar las grandes tareas organizativas y operativas del proceso de planeación (realización de estudios especiales, contratación del personal adecuado, coordinación con instituciones varias, etc.), a fin de encargar su ejecución a las personas, equipos, organismos e instituciones idóneas.

Esta identificación y caracterización implica la formulación de una relación esquemática o de un inventario de los estudios de fondo, que vayan a ser necesarios para llevar a la práctica la planeación de todas y cada una de sus fases. Implica una clasificación de esos estudios conforme a criterios adecuados.

Será necesario, además, identificar los que ya están disponibles, los que se encuentran en vías de elaboración y los que estén proyectados para realizarse próximamente.

La etapa incluye también uno de los más importantes aspectos del proceso: el de la organización general de los equipos de trabajo y el establecimiento de mecanismos de coordinación con las instituciones que intervendrán activamente en el proceso. En consecuencia, en esta fase se diseñan los métodos generales de organización del trabajo que podrán utilizarse como criterios normativos para el desarrollo de las tareas de planeamiento.

### **5. Realización de un síndrome preliminar.**

Esta etapa consiste en la realización de una tarea de diagnóstico preliminar o síndrome del estado del sistema.

La realización de un diagnóstico de la educación superior presupone la determinación de la información que le será indispensable manejar; debe asegurarse, en consecuencia, su disponibilidad y/o la manera de obtenerla a la brevedad posible, de acuerdo con las normas requeridas -fijadas precisamente en esta fase de homogeneidad para su utilización.

Idealmente, el proceso de planeación integral del sistema de educación superior debería abarcar, simultáneamente, dos aspectos: el de la productividad o eficiencia interna del sistema y el de su eficiencia externa. A fin de hacer una tarea preliminar de evaluación de ambas, puede partirse, a priori, de la utilización de una serie de indicadores ideales. El diseño de estos indicadores y su aplicación concreta a las variables que definen la realidad actual del sistema, orientarán el sentido, forma y contenido de un síndrome preliminar.

La realización de dicho estudio pondrá en evidencia nuevos problemas, aclarará unos más y relegará otros a un segundo o tercer plano. Todo esto contribuirá a un mejor conocimiento del sistema de educación superior.

El síndrome preliminar intenta la obtención de una radiografía general y clara de la situación prevaliente, e implica un análisis sucinto de las causas que, históricamente, han conducido al sistema a dicha situación.

### **6. Realización de una prognosis preliminar.**

El diagnóstico preliminar debe complementarse con una prognosis que identifique los probables problemas críticos del sistema en orden de importancia y que señale, además, sus posibles periodos de

aparición o recrudescimiento en diferentes etapas del futuro. Los resultados de esta prognosis funcionarán como elementos orientadores para la ulterior definición de los objetivos fundamentales que, en concreto, perseguirá la acción planificadora. Para determinar éstos en la forma más adecuada posible, habrá que pasar a la siguiente etapa.

**7. Realización de un diagnóstico específico de mayor profundidad.**

La realización de los estudios de síndrome permitirá tomar una decisión sobre cuáles de los diversos aspectos que cubre el planeamiento integral, recibirán el énfasis decisivo. Consecuentemente, indicará la forma de realizar un diagnóstico profundo de aquellos tópicos que resulten de importancia definitiva para la planificación del sistema. Mediante los análisis respectivos, se integrará el diagnóstico propiamente dicho.

La prognosis correspondiente constituirá lógicamente el siguiente paso de la secuencia.

**8. Definición de los objetivos concretos de la acción planificadora.**

Con base en los resultados de la prognosis realizada como complemento al diagnóstico específico, se procede a la determinación de los objetivos concretos de la planeación para el sistema de enseñanza superior durante el periodo que, finalmente, desee abarcarse. Se hará necesario jerarquizar esos objetivos y diseñar la política de prioridades necesaria para atacarlos.

**9. Reorganización y readaptación de la infraestructura a los objetivos específicos del plan.**

Ante la definición de objetivos concretos y de su planeamiento prioritario, quizá se haga necesario readaptar la estructura organizativa de los equipos de planeamiento que venían funcionando. Esto tendría como finalidad garantizar la flexibilidad necesaria para abocarse a la elaboración del plan propiamente dicho, así como para actuar convenientemente en las etapas posteriores al diseño de las recomendaciones y políticas de acción emanadas de los estudios de planeación (fase de ejecución del plan y los programas).

Será esencial que esta reorganización prevea el establecimiento de un mecanismo de absorción de innovaciones organizativas y metodológicas, así como de opiniones personales e institucionales que interesan a los aspectos del proceso de planeación. Este mecanismo deberá determinar, mediante las investigaciones del caso, la conveniencia de adoptar o adaptar ciertas sugerencias e innovaciones valiosas e importantes para la planeación. Este mecanismo constituirá una garantía de flexibilidad del proceso planificador a las nuevas circunstancias que se presenten.

**10. Diseño de los programas específicos y de las políticas de acción.**

Una vez identificados los problemas y objetivos definitivos, cuya resolución o consecución se persiga, se entra en la fase esencialmente técnica de la planificación. En esta etapa se proponen vías alternativas de ataque y resolución a dichos problemas y objetivos, científicamente fundamentadas. Esto supone la aplicación de una o de varias metodologías complementarias que aseguren un enfoque integral y eficaz de la problemática y de las políticas.

La aplicación de las diversas metodologías a la consecución de esos propósitos debe traducirse en la formulación de programas de acción, y éstos, a su vez, tendrán que desglosarse en proyectos específicos.

A la luz de los requerimientos de esos programas, por una parte, y de los recursos disponibles, por la otra, se procede a recomendar las vías definitivas de acción que, al nivel técnico, se estimen las más adecuadas y razonables. Por supuesto, se indicará por qué se consideran ser las mejores y cuáles son sus probables implicaciones de ejecución.

**11. Presentación, discusión, revisión y modificación de las políticas de acción. Adopción de los programas y proyectos definitivos.**

Elaboradas las políticas fundamentales de acción, se presentan a la opinión de los diversos organismos e instituciones responsables de la educación nacional y, muy particularmente, de la educación superior.

Las políticas y proyectos programáticos se someten a su discusión; con base en ella se revisan sus planteamientos, formulaciones y recomendaciones, y se modifican consecuentemente. Finalmente, se adopta la versión definitiva. Dicha adopción deberá ser sancionada formalmente por todos aquellos a quienes involucren las políticas planteadas. Este procedimiento deberá estar apoyado, en todo momento, por una efectiva campaña de información y orientación que facilite la adopción de las líneas definitivas de acción.

**12. Programación de una estrategia para la implantación de las políticas, los programas y proyectos.**

Se trata de poner en marcha los mecanismos de coordinación que asegurarán la ejecución adecuada de las recomendaciones emanadas de la planeación. Con el apoyo de las modernas técnicas de organización del trabajo, se hará la designación de responsabilidades en la ejecución del plan, cubriendo los diversos niveles funcionales y técnicos. Se distribuirán, asimismo, los medios y recursos necesarios para realizar los diversos programas y proyectos específicos.

**13. Establecimiento de un mecanismo de evaluación de ejecución de las políticas de acción.**

Es muy importante. La función del mecanismo es la de comparar el grado de satisfacción de las metas propuestas en los programas con la forma y grado de eficacia con que en la realidad se atacan los objetivos. Este mecanismo tendrá que determinar qué metas no se alcanzaron y por qué; cuáles se superaron y por qué. Se deberá sistematizar constantemente toda esta información, a fin de modificar, sobre la marcha, aquellos objetivos, políticas, programas y proyectos que a la luz de la experiencia lo ameriten.

Será necesario, por supuesto, servirse de este proceso de evaluación, como un mecanismo permanente de retroalimentación de todo el proceso de planeación.