

LA ADMINISTRACION Y LA PLANEACION DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS DEL DESARROLLO*

Carlos Pallán Figueroa**

Introducción

EL presente trabajo parte de una pregunta considerada fundamental: ¿cómo determinar objetivamente cuáles son los requerimientos del desarrollo y cuáles sus respectivas prioridades? En torno a la cuestión habrían además planteamientos importantes: ¿qué se entiende por desarrollo?, ¿qué papel juegan la universidad y la educación superior ante él?, ¿en qué medida la administración y planeación constituyen elementos importantes para apoyar una educación superior vinculada al problema del desarrollo?

De manera genérica, este trabajo se propone describir y analizar las relaciones entre el desarrollo y las instituciones de educación superior. Específicamente quiere examinar las posibilidades que tanto la planeación como la administración de la educación superior juegan en ese sentido, y en relación a ello, los problemas particulares que confrontan.

Algunas dificultades parecen evidentes para llevar a cabo tal tarea. En primer término, lo ambiguo que resulta el rubro de “requerimientos del desarrollo” y el frecuente uso ideológico que de él se hace. En segundo lugar, y como consecuencia, lo complejo que resulta fijar metas riable en tiempo y espacio. Así, es preciso distinguir entre desarrollo en países industrializados y en países subdesarrollados o dependientes; internamente, el concepto asume contenidos distintos e inclusive contradictorios para los diversos grupos sociales de un país. El problema está ciertamente en otorgarle, con pleno contenido, un sentido social y nacional al término.

El concepto de desarrollo no sólo es importante para calificar el sentido social de las tareas universitarias, sino para enmarcar la estructura social toda. De ahí, entonces, que el concepto sea examinado a la luz de las principales teorías que han tenido influencia en América Latina en los últimos veinte años. Cada una de ellas genera particulares consecuencias para la estructura social, los sistemas educativos, la organización y fines de la educación superior.

Algunas advertencias parecen necesarias. El análisis del desarrollo y su vinculación con la educación superior se centran en América Latina, antes que descender a todas las situaciones examinadas en el caso de México. Igualmente, se atiende más al estudio genérico de la administración y planeación de la educación, como disciplinas y entidades de los sistemas educativos, antes que específicamente a la administración y planeación de la educación superior. El material de consulta condicionó el enfoque adoptado: en ambos casos pareció menos difícil generalizar que tratar de especificar con grandes márgenes de subjetividad.

El trabajo se desarrolla a través de cinco capítulos. En los dos primeros se examina el concepto de desarrollo, principales teorías y la vinculación de ambos con la estructura de educación superior. En el tercero se aborda la administración educacional, formando parte de un cuadro más amplio en el cual se sitúa a la cabeza la administración pública; los problemas de ésta contienen buena parte los de la primera; se exponen además los conceptos tradicionales de ambas y el sentido deseable para que, tanto la administración pública como la administración de la educación, se vinculen al problema del desarrollo. En el cuarto se aborda la planeación educativa; se describen las circunstancias, dificultades y experiencias derivadas de la llamada planeación global o del desarrollo; se observa cómo muchas características de esta última se trasladan a la planeación de la educación; se examinan los límites y el sentido ideológico que tiene la planeación, al igual que la misma administración de la educación, etc. En un quinto apartado se observan los problemas de burocratización y características de los instrumentos de planeación y administración, tal como se manifiestan, según nuestro juicio, en la estructura de la educación superior nacional.

*Texto base para la conferencia que, con el mismo título, fue sustentada en la Seminario Nacional sobre Planeación y Administración de la Educación Superior, Aguascalientes 17-20 de septiembre de 1980 (UAA, ANUIES, SEP).

**Maestro en Planeación Educativa por la Universidad de Brasilia; Premio Anual de Administración Pública 1977; profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco).

Finalmente, se apuntan varias conclusiones sobre los capítulos y temas abordados.

1. Concepto de Desarrollo

La planeación y la administración son, dentro de las instituciones de educación superior, actividades medios por excelencia. No se agotan en sí mismas, sino que tienen un carácter instrumental en relación a los fines institucionales y sociales de cada casa de estudios.

Dentro de dichos fines se cuenta ciertamente el de que la planeación y la administración -igual que la universidad de la cual forman parte- deben contribuir al desarrollo nacional o social en términos genéricos. Esto obliga a que las actividades de planeación y administración trabajen con conceptos más o menos precisos en esa materia. Conceptos que pueden provenir de instancias externas a la institución (sector público, principalmente), u originarse en la propia función de investigación, de la cual necesariamente deben participar tanto la administración como la planeación.

El problema que comunmente se plantea en este punto es el relativo a la poca claridad que, tanto la propia universidad como el sector público, tienen sobre el concepto de desarrollo. A continuación se menciona la importancia de dicho tema y se analizan los pasos que pueden darse para resolverlo.

1.1 Planteamiento

La expresión “requerimientos del desarrollo” suele usarse como sinónimo de otros similares: “necesidades sociales”, “necesidades básicas”, “necesidades nacionales”, etc. En todos estos casos, la expresión hace referencia a las finalidades últimas del sistema educativo y sus instituciones.

Sin embargo, esta forma de atribuir sentido y razón de ser al sistema educativo no deja de ser ambiguo; toda vez que tales “necesidades” y/o “requerimientos” no han sido debidamente definidos y jerarquizados, ni por la propia autoridad, ni por las instancias técnicas y políticas externas a la misma. De ahí que la expresión adquiera casi siempre un sentido ahistórico, ideológico y carente de contenido concreto.

El problema tal como se plantea, ha sido apuntado ya por varios estudiosos. Así por ejemplo, Stavenhagen¹ al abordar la relación universidad y cambio social indica que la primera debiera contribuir para reorientar el concepto predominante de desarrollo: de uno basado en índices cuantitativos a otros señalados por indicadores cualitativos. Dentro de estos últimos se hace imprescindible definir, consensual y socialmente, qué son las necesidades básicas. Problema complejo, toda vez que aun logrando resolverlo queda una cuestión fundamental: definir las metas sociales, los objetivos del cambio social, hacia donde debe dirigirse la sociedad. En este punto es posible observar la dificultad para señalar metas u objetivos de desarrollo, toda vez que éstos seguramente no coinciden con los que se plantean los diversos grupos sociales, mismos que poseen no sólo intereses diferentes sino inclusive contradictorios. Pero, aun pudiendo haber señalado metas resta saber si el camino de búsqueda de ellas marcha en la dirección correcta.

Una preocupación semejante, aunque analizada en una perspectiva un poco diferente, es la de Pablo Latapí, cuando al estudiar las necesidades del sistema educativo nacional se refiere primero a las metas del desarrollo social y económico del país tal como ellas (las metas) son identificadas y percibidas en los niveles científicos nacionales. Véase: “Las Necesidades del Sistema Educativo Nacional”, Wionczek, Miguel, *Disyuntivas Sociales 11 (Presente y Futuro de la Sociedad Mexicana)*, SEPsetentas, SEP, México, 1971, pp. 133-134.

En suma, se trata de un problema de definición que requiere darle contenido a conceptos como cambio social, necesidades básicas y metas de desarrollo.

¹Stavenhagen, Rodolfo. “Universidad y Desarrollo”, Varios Autores, *Universidad y Cambio Social en América Latina*, UAM-Xochimilco, México: 1976. pp. 31-34.

Para otros autores, como Amílcar Herrera², queda claro que el concepto de desarrollo no es el mismo para países industrializados que para subdesarrollados. En estos últimos, el concepto debe centrarse en los seres humanos concretos: “el bienestar de los individuos no será el subproducto del crecimiento económico indiscriminado, sino un objetivo específico cuyo logro condicionará toda la organización social y económica del país”. En esta perspectiva, por necesidades básicas se entiende: “el reconocimiento de que cada ser humano tiene el derecho inalienable a la satisfacción de ciertas necesidades, que son esenciales para una completa y activa incorporación dentro de su cultura”.

Además, algunas de las necesidades básicas son fundamentalmente las mismas a través del tiempo y las culturas: alimentación, vivienda, educación y salud. Otras son más difíciles ya que dependen del consumo o de su naturaleza espiritual. Pero también, nuevas necesidades se generan por evolución de las culturas, nuevas formas de organización social y los cambios tecnológicos. De ahí el problema a determinar objetivamente y con una visión ausente de prejuicios sociales cuáles son realmente las necesidades básicas y sus relativas prioridades.³

De alguna manera diversas entidades del sector público han tratado de definir algunos de estos conceptos; así se hace por ejemplo en el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, en el Plan Global de Desarrollo, en varios de los planes sectoriales. Sin embargo, tales definiciones tienen un grado de generalidad que muy poco sirven para orientar políticas concretas dentro de las casas de estudio. En todo caso, cabe a éstas hacer las adecuaciones y correcciones que estimen pertinentes, pero también en ejercicio de su función crítica, como ha expresado recientemente el secretario de Educación Pública⁴, disentir de tales criterios y elaborar las críticas, correcciones y proyectos alternativos que desde el punto de vista universitario se estimen convenientes para definir el concepto de requerimientos del desarrollo.

Todo lo anterior parece indicar que el concepto de requerimientos de desarrollo, o simplemente desarrollo, posee una indudable connotación histórica. Según ella, el concepto sólo es definible en cada situación y particular contexto. Cada entidad, cada plan y particularmente cada universidad y el sistema de educación superior en su conjunto, debían elaborar nociones más precisas sobre la idea de desarrollo. Sería una de las formas más adecuadas a través de las cuales se manifestara la función universitaria de investigación.

El concepto de desarrollo no sólo es importante para calificar el sentido social de las tareas universitarias, sino para enmarcar la estructura social toda. En razón de ello se requiere examinar las principales teorías que han intentado, o intentan, explicar los problemas del desarrollo; advirtiendo de antemano las limitaciones que las propias teorías tienen: imperfección e incapacidad para explicar todos los hechos observados⁵.

De esta manera se considera que estudiar a la universidad en América Latina significa, en buena parte, estudiar a la propia sociedad latinoamericana a través de una de las instituciones representativas de su superestructura cultural. Los procesos y fenómenos típicos de las universidades vienen a encuadrarse por tanto en los fenómenos y procesos más amplios relativos al desarrollo de la sociedad latinoamericana.

En los últimos veinte años surgieron diversas corrientes doctrinarias que, abordando la problemática de América Latina, intentaron ofrecer una explicación al desarrollo de esta sociedad, sirviendo muchas de

²Solana, Fernando. “Palabras en la inauguración de la XIX Asamblea de la ANUIES”, Durango, Dgo., julio 19 de 1980. p. 16.

³Herrera, Amílcar. “Transferencia, adaptación y creación de tecnología en América Latina”, Revista Interamericana de Planificación (XIII, No. 50-51), Sociedad Interamericana de Planificación, México 1979. p. 29.

⁴Op. Cit. p.29.

⁵Sobre el sentido y utilidad de las teorías parece interesante consignar lo expresado por Stavenhagen: “las teorías sobre sociedades nacionales desde luego no son falsas o verdaderas en ningún sentido absoluto, son simplemente más o menos importantes al intentar explicar adecuadamente un número de hechos observables y sus interrelaciones. A mi juicio, ninguna de las teorías existentes se pueden verificar o probar directamente (en el sentido de laboratorio que les gustaría a algunos “puristas” científicos). Necesariamente refleja la orientación de valores de aquellos que las utilizan, pero en su capacidad para explicar conjuntos de hechos particulares serán a la larga más o menos adecuadas”. Véase a Stavenhagen, Rodolfo: “El compromiso de las ciencias sociales”, Las ciencias sociales (Col. Las Humanidades en el Siglo XX, 3) Varios autores, UNAM, México: 1976. pp. 25-26.

esas ideas para la implementación de políticas concretas en la región. Tales corrientes pueden dividirse en tres grupos: concepción linear, dualismo estructural y teoría de la dependencia.⁶

A continuación se exponen.

1.2. Principales Teorías del Desarrollo

1.2.1. Concepción Linear o de Modernización⁷

Según esta concepción, el subdesarrollo no es más que una fase del camino del desarrollo, fase que todos los países pueden y deben alcanzar.

El camino del desarrollo es básicamente el mismo, y los países más atrasados deben repetir los pasos de los más desarrollados haciéndose a su imagen y semejanza. Dentro de esta concepción, las ideas más representativas son las de Walt W. Rostow. En su libro *Las Etapas del Crecimiento*, expresa cómo es posible seguir el camino del desarrollo a través de cinco etapas o estadios. Los países de América Latina ubicados en la segunda o tercera etapa, precisan transformar sus sociedades a partir de la modernización de técnicas de producción.

La importancia de las ideas de Rostow reside en que fueron adoptadas como parte de la filosofía política de los gobiernos de Kennedy y Johnson, generando proyectos tan importantes como el de la “Alianza para el Progreso” que, para los efectos del desarrollo de América Latina, sirvió para probar la falacia de alejamiento de la realidad de esta teoría.

Además, es patente que Rostow, al abordar la modernización de las sociedades, elude el problema social y político ahí implicado y lo reduce a un problema cultural y tecnológico, presuponiendo que las diversas clases sociales tendrían siempre intereses convergentes.

1.2.2. Dualismo Estructural⁸

La posición más típica dentro de esta corriente y la que goza de mayor influencia es la de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL).

Según esta concepción, el subdesarrollo es una situación particular, cualitativamente diferente; no una diferencia de grado, de renta per cápita, ni tampoco una etapa dentro de un camino lineal para el desarrollo. Trátase, pues, de una diferencia estructural.

La economía de los países subdesarrollados es una economía dual. Por un lado, existe un sector de elevada productividad orientado hacia el exterior, dotado de dinamismo; a él corresponde la producción de bienes primarios para la exportación. Por otro lado, se tiene un sector “primitivo” de baja productividad o de subsistencia.

El anterior cuadro integra lo que se ha dado en llamar modelo primario-exportador. Dentro de ese modelo va a surgir la industrialización, orientada, igualmente hacia el exterior. Como el sector industrial tiene una elevada productividad, esto va a significar un desarrollo hacia adentro, el cual deberá estimular el desarrollo del capitalismo en sectores tradicionalmente de baja productividad como el agrícola. De esta forma, resulta congruente que, al lado de la industrialización, la CEPAL prolonga la reforma agraria como complemento de la modernización.

El auge de las tesis cepalinas, se logró, precisamente, dentro de lo que se llamó “periodo de substitución de importaciones”. La gran burguesía industrial de los países de América Latina sería la clase que, asumiendo una postura nacionalista, dirigiría los esfuerzos para el desarrollo nacional.

⁶Pallán Figueroa, Carlos. “Universidad, investigación y desarrollo en América Latina”, *Revista de la Educación Superior* (VII, No. 27) ANUIES, México: 1978. p. 15.

⁷Para esta parte se resume el texto de Pallán Figueroa, op. cit. 1978, pp.15-22.

⁸Sadovsky, Manuel. “La Computación en el Mundo Moderno, Realidades y Perspectivas en América Latina”, *América Latina, Ciencia y Tecnología en el Desarrollo de la Sociedad*, Varios autores, ed. Universitaria, Santiago de Chile: 1970. p.112.

1.2.3. Teoría de la Dependencia

La concepción linear recibió muchas críticas, la más fuerte de ellas fue la histórica, manifestada por el destino y fracaso de la ALPRO, organismo que sintetizaba las tesis de Rostow.

A su vez, la posición dualista fue sometida a una doble crítica, doctrinaria e histórica: no existe salida al subdesarrollo dentro del capitalismo y, en los países en los cuales prosperó el “desarrollismo”, bien pronto quedó evidenciado que la existencia de una gran burguesía nacionalista era poco más que ilusoria, ya que los intereses de esa clase no eran distintos de los de las clases dominantes en los países metropolitanos.

Frente a ambas teorías, la dependencia parece como una nueva alternativa para explicar el desarrollo de América Latina. De acuerdo con ella y según Gunder Frank, “es el capitalismo mundial y nacional el que produce y continúa a engendrar el subdesarrollo”. La existencia de países desarrollados y subdesarrollados debe abordarse como constituyente de dos fases de un mismo proceso; esto es el proceso de desarrollo capitalista. Considerando la dependencia como el cuadro teórico específico para este trabajo, a continuación se hace un desarrollo más completo y pormenorizado de este enfoque.

Una diversidad de autores en los últimos quince años han utilizado en sus trabajos el concepto de dependencia, no como una categoría formal más en el análisis del desarrollo de América Latina, sino como una categoría de análisis surgida de un proceso histórico concreto y como respuesta a la necesidad de explicar su desarrollo.

Esta categoría, como ha explicado Vasconi, se incorpora así a un cuerpo teórico que intenta lograr una explicación comprensiva del desarrollo capitalista, tal como éste se expresa en las áreas subdesarrolladas y periféricas que existen dentro del sistema capitalista internacional.

De acuerdo a la teoría de la dependencia, y en atención a las circunstancias de América Latina, el capitalismo viene a ser la causa externa a la cual pueden (y deben) imputarse de modo directo las características asumidas por las estructuras económicas y sociales de la región. Sin embargo, este capitalismo implantado por la vía de la dominación va a tener un destino distinto al del país metropolitano: pasará a formar parte del sistema capitalista mundial, sólo que con funciones de subordinación y con calidad de dependiente.

Un intento de conceptualización de la dependencia lleva a proponer que ésta expresa el modo de relacionamiento entre las diferentes partes componentes del sistema capitalista con el centro dominante de ese sistema.

Todo ello permite afirmar que, tratándose de América Latina y del sistema capitalista mundial, más que hablar de relaciones de nación a nación o región a región, es pertinente hablar de un sistema compuesto por unidades independientes, involucrando en esta interdependencia la presencia de relaciones de dominación-subordinación. Ese conjunto de relaciones califica plenamente el tipo de relación entre países desarrollados y subdesarrollados.

Los trabajos sobre la dependencia en América Latina han sido sumamente importantes para analizar procesos como los de formación del poder político nacional, desarrollo de la industrialización, estructura de clases sociales, etc. Sin embargo, parece haber un vacío por lo que se refiere al análisis de los procesos educacionales, los cuales se encuadrarían dentro del estudio de la superestructura de las sociedades de la región.

1.2.4. Recapitulación

Cada una de las corrientes mencionadas independientemente de su posición frente al desarrollo de América Latina, deriva consecuencias para el desarrollo cultural o superestructural en el cual se encuentra la educación, la universidad y sus procesos de planeación-administración.

Para la concepción linear, en tanto el problema social es de modernización, las universidades van a cumplir con su parcela particular difundiendo técnicas modernas.

Para el dualismo estructural, la universidad sería una entidad más, luchando por el crecimiento de la economía “hacia adentro”. Además, la universidad podría colaborar en varias de las reformas sociales necesarias, como la agraria.

Finalmente, la teoría de la dependencia trae para el estudio de la universidad y el desarrollo varias consecuencias importantes:

- 1) el examen de la universidad debe considerar a la dependencia como una categoría básica de análisis, sin la cual no es imposible ubicar sociológicamente el estudio de la universidad y el desarrollo.
- 2) El estudio de la universidad se hace, o debe hacerse, dentro de la especificidad que resulta ser el modo de producción capitalista dependiente, del cual participan los países de América Latina.
- 3) La dependencia no es sólo un elemento constitutivo para las sociedades sino también para las instituciones educacionales (y particularmente, la universidad) de América Latina.

Dentro de la teoría de la dependencia, y de acuerdo a las ideas ya enunciadas, creemos que sólo tiene sentido hablar de universidades cuando los productos de ella (profesionales, producción científica, servicios) están tratando de romper o atenuar el modo de producción capitalista dependiente; o bien, intentan la posibilidad de crear una capacidad científica autónoma al servicio de las necesidades de la sociedad donde actúa esa universidad.

2. Universidad y Desarrollo en Países Dependientes⁹

Se puede concebir el desarrollo como un proceso de cambio social; esto es, un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas tanto en el plano nacional como en relación con sociedades con patrones más elevados en bienestar material.

La universidad que va a actuar en ese proceso de cambio social debe ser una universidad esencialmente diferente a la de los países desarrollados. Hasta ahora, la universidad ha seguido los moldes de disfuncionalidad que caracteriza a la educación de los países desarrollados. ¿Cuáles son ellos? Para observarlos, debemos analizar primero el papel que juega la educación en los países desarrollados para luego remitir ese análisis a nuestros países.

En los países industrializados la educación ocupa un lugar central: responde a las necesidades y demandas del sector económico, suministrando mano de obra especializada, cuadros profesionales y técnicos idóneos. Esto se explica sobre la base de que la sociedad industrializada se orienta sobre la tecnología industrial moderna, basada en la utilización de determinadas materias primas y fuentes de energía, alta división del trabajo, alta calificación educacional y técnica y una renovación constante de los equipos y métodos de producción.

Dentro de ese cuadro, el sector educacional asume los siguientes caracteres y funciones:

- I) Opera como un vasto campo de entrenamiento y reclutamiento de mano de obra especializada y de cuadros técnicos y profesionales.
- II) Se constituye en un centro de innovación e investigación científica, necesario para el mantenimiento del sector económico.
- III) Difunde el conocimiento elemental hasta las capas más bajas de la población a fin de aumentar la productividad de estos sectores.
- IV) En cuanto a contenido, se trata de una educación con énfasis en las funciones de tipo cognitivo, que difunde conocimientos adecuados para el desempeño de roles ocupacionales con algún grado de especificidad.

En los países subdesarrollados o dependientes, la educación juega un papel diferente. Se aísla del sector ocupacional y constituye un orden institucional autónomo. Con frecuencia sus contenidos son

⁹Pallán Figueroa, op. cit., 1978, pp. 25-26.

importados sin las modificaciones correspondientes al nuevo orden social. Esa educación se constituye en un campo de adquisición de símbolos de prestigio y un canal de movilidad social por sí mismo, convirtiéndose en instrumento político social de la clase media emergente. La educación, en suma, alcanza un valor simbólico.

Ese mismo proceso se ve muy claramente en los modelos norteamericanos y europeo de universidades. Mientras que en Estados Unidos se efectuó un esfuerzo consciente para que la universidad sirviese a las nuevas necesidades técnicas, ampliando la formación científica de los cuadros profesionales y aumentando la gama de especializaciones para atender las necesidades de la producción; por su parte, las universidades europeas permanecieron ajenas a ese proceso y continuaron con la formación tradicional. Las universidades latinoamericanas, comenta Darcy Ribeiro, “se dieron el lujo” de tomar partido y apoyar el modelo europeo.

La consecuencia de todo ese proceso fue que mientras los países subdesarrollados de América Latina se encaminaban hacia la industrialización, no sólo faltaron los cuadros técnicos capacitados para las tareas de implantación y dirección de los nuevos procesos productivos, sino además la aptitud para tratar dinámicamente a las nuevas tecnologías. Resultado: no sólo se importaron, y se importan, masivamente plantas industriales, sino además al personal técnico necesario para su instalación y mantenimiento.

Si es deseado, el cambio social debe contemplar en ese proceso deliberado las modificaciones necesarias de la universidad latinoamericana actual, a fin de estar en condición de enfrentar los desafíos de las situaciones de dependencia.

3. Administración de la Educación

3.1. El Problema General de la Administración

El género próximo de la administración educacional y universitaria es la administración pública. En cuanto tal, los problemas de esta última se reflejan nítidamente en la primera. De ahí que parezca importante examinar, inicialmente, los principales problemas de la administración pública en su relación con la administración de la educación. A continuación se mencionan.

3.1.1. Conceptuación y Sentido de la Administración

Un concepto muy adecuado, a nuestro juicio, es el que propone Kliksberg. Según este autor, por administración podría entenderse a un campo cognocitivo cuyo objeto de estudio es el fenómeno de la organización, englobando éste dos órdenes de conocimientos: a) elaboraciones científicas dirigidas a explicar el comportamiento de las organizaciones; y b) normas técnicas diseñadas con la finalidad de una conducción eficiente de las organizaciones.¹⁰

Con la anterior conceptualización se pretende, según su mismo autor, considerar a la administración igual que el resto de las ciencias sociales. De este modo, se estima que su objeto de estudio adquiere características particulares según el medio en que se desenvuelve. Además, se aborda la organización como un fenómeno social que tiene una inscripción histórica determinada con características específicas.

Sin embargo, la mayor parte de los conceptos que sobre administración pública se manejan, se ubican en una perspectiva distinta a la antes expresada. Así por ejemplo, a continuación se mencionan tres¹¹ de las más conocidas e influyentes en el ámbito latinoamericano:

- i) Para Muñoz Amato, la administración pública desdoblándose en aspectos de planificación, organización, procedimientos, personal, relaciones de trabajo, dirección, etc., se ejecuta en interrelación con las actividades de carácter político, con las formas fundamentales de la organización gubernamental y con los propósitos de todo el sistema.
- ii) Para Serra Rojas, muy sencillamente, es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines.

¹⁰Kliksberg, Bernardo. Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico, ed. Paidós, Buenos Aires: 1973: p. 11.

¹¹Mencionados por Rodríguez Araujo, Octavio: “Desarrollo, Dependencia y Administración Pública en México” en Franken, J. et. al., Política y Administración Pública (Serie de Estudios, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), UNAM, 1973. p. 138.

- III) Para Jiménez Castro, es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican.

En concordancia con las ideas de Kliksberg mencionadas inicialmente, las diversas concepciones de administración pública tienen como cualidad la circunstancia de que supone: a) un cierto tipo de Estado ubicado en un sistema económico y social específico; b) que los organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno han sido creados para satisfacer necesidades de ese sistema al cual están dirigidos los fines del Estado; c) un conjunto de procedimientos que los organismos del poder ejecutivo emplean para hacer efectiva su acción.

Independientemente de estas características, puede observarse que los tres conceptos enfatizan la parte relativa a “normas para la conducción eficiente”, omitiendo la parte relativa a “elaboraciones científicas” que explican el comportamiento de las organizaciones.

De este modo, el concepto y sentido de la administración se reduce básicamente a la parte instrumental, en detrimento de la parte explicativa y que le otorga sentido a la administración pública.

3.1.2. Tradición en la Administración Pública¹²

La situación anterior, que privilegia el aspecto instrumental de la administración, es explicable en función de una añeja tradición que, a pesar de todo, sigue ejerciendo enorme influencia sobre la ciencia y entidades de la administración pública.

Dicha tradición arranca desde finales del siglo XIX con los trabajos de Woodrow Wilson (1887) y Frank J. Goodnow. Para estos autores, los sistemas de gobierno tienen dos funciones principales: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad. De ese modo, la política y la administración se erigen como dos entidades totalmente separadas: a la primera le corresponde la formulación de directrices, y a la segunda la ejecución de esas mismas directrices.

A partir de 1930, se inicia la crítica contra esa concepción dicotómica. En las décadas siguientes se afina esa crítica y se postula una concepción unitaria, al reconocer que, en todo caso, la administración pública implica el ejercicio de un conocimiento político definido. A pesar de ello, la operación real de la estructura administrativa, así como el desarrollo de la administración como ciencia, continúa en muchos casos orientándose a través de la concepción dicotómica.

3.1.3. Escasa Relación de la Administración con el Cambio Social.

Las peculiaridades de América Latina, definidas por la noción de dependencia, parecieran exigir con más vehemencia una administración volcada hacia el cambio social. Sin embargo, el proceso seguido parece haber sido otro: una administración para conservar y no para cambiar.

Inclusive, en ocasiones pareciera que América Latina ha tenido la capacidad para erigir un estilo gatopardesco en esta materia: no obstante la profusión de reformas e innovaciones llevadas a cabo en la administración pública de la mayoría de los países, durante los últimos veinte años, el todo ha permanecido igual.

3.1.4. Escasa Relación de la Administración con la Investigación.

Como se ha afirmado¹³, la situación en materia de investigación administrativa es muy deficitaria. Son pocas las instituciones o estructuras constituidas con esa finalidad central, limitados los programas de investigación desarrollados, y existe una marcada insuficiencia de recursos humanos específicamente capacitados para este tipo de investigaciones. Sin contar que estas investigaciones requieren la elaboración de metodologías apropiadas para las características específicas de los fenómenos indagados y las peculiaridades de la realidad latinoamericana.

¹²Resumen de pp. 29-33 del texto de C. Pallán Figueroa: “Política, Administración Pública y Administración de la Educación”, México: 1979. Próximo a publicarse en Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, UNAM (No. 6, 1980).

¹³Jácome, José María. “Prólogo”, en Kliksberg, Bernardo: Formación de Administradores en América Latina, Universidad Central de Venezuela, Caracas: 1980. p. 6.

En el caso específico de México, el panorama puede ser aún más sombrío. En el Inventario de Recursos Humanos de Ciencias y Tecnología, concluido por CONACYT en 1974, se informa que del total de proyectos de investigación, los correspondientes a administración sólo representaban un 1.8 por ciento. La conclusión que se desprende de esta situación parece clara: la administración pública está trabajando, con todos los riesgos que ello implica, con conocimiento hecho; en lugar de contribuir a hacer conocimiento en esta materia.

3.2. El Problema de la Administración de la Educación.

3.2.1. Planteamiento: Política, Administración Pública y Administración de la Educación.

La vinculación de la política con la administración y la educación tiene además una consecuencia inmediata: dotar de fines a estas últimas. No se concibe, y aquí rechazaríamos la noción del carácter neutral, tanto de la administración pública como de la educación. En la medida en que ambas participan de acción política están asumiendo fines claramente determinados.

La contradicción más notable entre quienes postulan la neutralidad es que, tarde o temprano, terminan por asignarles fines a la ciencia, disciplina o actividad pública abordada. Como una muestra de ello, así acontece en una de las más conocidas e influyentes obras sobre educación y desarrollo político, publicada a mediados de la década de los sesentas; el juicio que al respecto formula Ciria es por demás elocuente:

Un ejemplo lo brinda James S. Coleman cuando manifiesta: “nuestra definición provisoria de desarrollo es afectivamente neutral, es decir, no prejuzga a favor de una dirección democrática o no democrática”, pero poco más adelante recuerda que: “. . . el objetivo del sistema educacional en todas las sociedades consiste en producir en los jóvenes actitudes y disposiciones que apoyarán la sociedad en la cual viven”.¹⁴

De ahí que parezca prioritario, como método, abordar el desarrollo político de una sociedad determinada, y de ahí derivar al estudio de su administración pública y sus sistemas educacionales. Seguramente que, para el caso de América Latina, el desarrollo político formaría parte de los fines últimos de la administración y educación que se da en la región.

3.2.2. Concepto de Administración de la Educación

¿Qué se entiende por administración de la educación? Diversos conceptos pueden proponerse y examinarse. Aquí haremos referencia a cuatro¹⁵ de ellos.

En primer lugar la administración de la educación podría entenderse en dos sentidos: amplio y restringido. Por el primero se entendería: un proceso de toma y ejecución de decisiones relativas a los factores humanos, materiales y técnico-pedagógicos, requeridos para la organización y funcionamiento de un sistema educativo. En sentido restringido, la administración de la educación es una parte de la tarea del gobierno, la relacionada con los aspectos de ejecución de un plan o programa.

De ambos sentidos puede extraerse un concepto que ha sido utilizado en estudios de administración educativa comparada dentro de América Latina. Así, se le concibe como: “aquel proceso de toma y ejecución de decisiones relacionadas con la adecuada combinación y utilización de elementos no exclusivamente pedagógicos que hacen posible la efectividad del sistema educativo, como son administración de bienes y servicios, la administración presupuestal y la administración de personal”

Para otros autores, como Sander, muy sintéticamente por administración de la educación puede entenderse: el proceso integrador y orientador de las actividades del sector educación del Estado.

¹⁴Comentarios sobre el libro de Coleman: *Education and Political Development*. (Princeton University Press, Princeton N.J.), en A. Ciria: *América Latina: Contribuciones al estudio de su crisis*, ed. Monte Avila, Caracas: 1968. pp. 81-82.

¹⁵Los tres primeros se encuentran consignados en: OEA, “La Administración Educativa en América Latina”, IV Reunión para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Mar del Plata, diciembre de 1972. pp. 2-3. El cuarto concepto se encuentra en: Sander, Benno, “Administración de la Educación y Transformación Social”, *La Educación* (XVIII, No. 65). OEA, Washington, D.F., 1973. pp. 68-69.

No obstante el riesgo de utilizar definiciones como conceptos ahistóricos, ideológicos y sin vincularlos con la teoría a la cual se deben, aquí los mencionamos con el exclusivo interés de que, en cierto modo, delimitan el campo, señalan contenidos y fijan fines a la administración de la educación.

Sin embargo, es pertinente aclarar que los anteriores conceptos aluden básicamente a la administración de la educación como entidad o estructura administrativa del Estado, sin hacer referencia al carácter de ciencia que la misma debe tener. A continuación se hace un comentario más explícito sobre este punto.

3.2.3. Perspectivas de la Administración de la Educación.

La descripción y señalamiento de tendencias para la administración de la educación, en los términos antes mencionados, muestra inequívocamente una línea muy tradicional en la materia. En los términos definatorios de Kliksberg, podría afirmarse que la administración de la educación latinoamericana ha tenido una mayor preocupación y se ha orientado básicamente por el camino del diseño de normas técnicas para la conducción eficiente de sus organizaciones, dedicando muy poco a los esfuerzos por desarrollar elaboraciones científicas que expliquen, precisamente, el comportamiento de la organización de la educación.

Inclusive, aun en el primero de los casos, se diseñan normas pero no existen estudios, o son muy escasos, que versen sobre la eficiencia de los sistemas educativos. Así lo ha reconocido la OEA.¹⁶

Sin embargo el hecho es muy explicable ya que refleja, con toda seguridad, el estado general que guarda la administración pública de un país, del cual la administración educacional no tiene por qué ser la excepción. Lo que afirma la OEA a este respecto es sumamente ilustrativo:

- La eficacia del manejo de la educación pública guarda estrecha relación con la eficacia del manejo de los asuntos públicos en general. La ejecución de los planes y programas del ministerio de educación depende no sólo de la eficacia ejecutiva de dicho ministerio sino también, en gran medida, de la capacidad operativa del gobierno en su totalidad y, particularmente, de los órganos oficiales que intervienen por ley en los asuntos del ramo educativo.¹⁷

Pudiendo ser resuelta la cuestión de eficiencia, resto todavía el problema de fines ya mencionado: eficiencia ¿para qué?, o ¿para quién? Aquí volveremos a la liga con la administración pública y la política. Si los fines de los sistemas educativos son fines políticos en última instancia, habría que buscar que dichos fines se identificaran con los esfuerzos tendientes a romper la subordinación de los países, originada del modo de producción capitalista dependiente. Sólo en ese caso la administración de la educación sería, simultáneamente, una ciencia y una entidad para transformar y no para conservar. Planteamientos como los formulados por John Friedman¹⁸, referentes a la planeación de la educación, parecen muy adecuados para mediar en la polarización de enfoques arriba descritos. Entre la posición de mera eficiencia o de fines políticos en última instancia, las formas asignativas e innovativas de la planeación -tal como los menciona Friedman- parecen aplicables también a la administración de la educación.

Cada una de las formas configura un estilo de planeación, en este caso de administración. El estilo asignativo se orienta a distribuir recursos escasos entre los destinatarios colocados en situación de competencia entre sí; su función es mantener el sistema educativo. El estilo innovativo puede ser visto como un enfoque de desarrollo institucional destinado a producir limitados pero significativos cambios en las relaciones estructurales de un cierto sistema social; su función, lógicamente, es cambiar el sistema educativo.

De este modo, la perspectiva inmediata, y a nuestro juicio más adecuada, sería que la administración de la educación se orientara por un estilo innovativo, a semejanza de la planeación. La parte de eficiencia,

¹⁶OEA. op. cit., p. 16.

¹⁷Op. cit., p.12.

¹⁸Friedman, John. Retracking of America: A Theory of Transactive Planning, Anchor Book, Nueva York, 1973. pp. 49-80.

que de ninguna manera debe desdeñarse, conformaría el estilo asignativo (o quizá más propiamente organizativo). Sólo a través de un camino como ése la administración de la educación puede situarse en fase de transición, derivando de la preocupación de eficiencia al problema de fines.

Finalmente, dos observaciones dignas de tener en cuenta al definir las perspectivas de la administración de la educación.

En primer lugar el riesgo del enfoque ideológico. Suponer una visión instrumental de la administración de la educación al margen del fenómeno de poder político y considerarla como ciencia neutral.

En segundo término, considerarla como un conjunto de técnicas dicotomizadas de la educación propiamente dicha; en lugar de considerar a ambas entidades unidas integralmente.

4 Planeación de la Educación.

4.1. Planeación Global o del Desarrollo.

4.1.1. Surgimiento y Evolución.

La planeación del desarrollo tiene una historia que se remota en América Latina hasta finales de la década de los veintes. La orientación del desarrollo “hacia adentro” y las políticas de sustitución de importaciones y de industrialización, estimularon grandemente ese mismo proceso en varios países durante los años cuarenta y cincuenta.

En la década de los sesentas, las ideas de la CEPAL -tal como fue ya mencionado- impulsan también las actividades de planeación socioeconómica sobre moldes muy semejantes a los actuales. Así, a partir de esa fecha, la mayoría de los países de la región diseñan planes, decretan leyes y crean dependencias cuya misión va a ser la de estructurar y desarrollar la planeación socioeconómica. Dichos instrumentos se fortifican al unirse técnicamente en muchos casos a los presupuestos gubernamentales.

Un intento de sistematizar las causas que motivan el origen y auge de la planeación, necesariamente contiene razones objetivas y subjetivas. A continuación se exponen varias de las mencionadas durante un seminario organizado por ILPES en 1965:¹⁹

- I) La conciencia creciente en diversos grupos de que el ritmo de expansión económica de América Latina era insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado.
- II) Los indicios de que los esfuerzos por acelerar el desarrollo no han logrado remediar ni atenuar las deficiencias que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana.
- III) El reconocimiento, como imperativo ineludible, de la necesidad de un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población.
- IV) El convencimiento de la necesidad de llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de los países de la región.
- V) El reconocimiento de que la planeación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales.
- VI) La necesidad de establecer una programación conjunta por lo que se refiere a proyectos de inversión y acciones de política económica.

Como puede observarse, las motivaciones para instaurar procesos de planeación socioeconómica han trascendido la mera preocupación de eficiencia. De ese modo, se le ha considerado como un instrumento importante para superar problemas del subdesarrollo.

¹⁹ILPES. Discusiones sobre Planificación (Informe de un Seminario), Textos del ILPES, ed. Siglo XXI, México: 1979. pp.9-12.

4.1.2. Características del Proceso de Planeación.

El trayecto que va de las motivaciones y necesidades de la planeación a la implantación de la misma ha sido muy accidentado. Los instrumentos de planeación han corrido con muy diversa suerte en los diferentes países. Un intento de generalización de esas experiencias permite observar lo que ha pasado con la planeación en América Latina. A continuación se hace una descripción de todo ello, distinguiendo -tal como lo hace ILPES-²⁰ entre características generales y características técnicas.

4.1.2.1. Características Generales:

- En la mayoría de los países se observa un exceso de formalismo en las tareas de planeación. La situación tiende a explicarse en virtud de dos razones: por la inexperiencia de los técnicos y por la orientación secundaria que se le otorga a la planeación, la de cumplir requisitos para el financiamiento externo.
- Las tareas de planeación se desarrollan aisladamente de los mecanismos de decisión y de pensamiento de los diversos sectores sociales.
- En el proceso de planeación socioeconómica, sus organismos pasan sucesivamente por las etapas de consentimientos y apoyo político. El paso hacia el segundo ha sido calificado como crucial, toda vez que determina el grado de éxito que obtenga todo el proceso. Algunas circunstancias importantes que pueden observarse en esta característica son las siguientes:
 - El periodo inicial, de consentimiento político, debe permitir que el órgano de planeación se fortalezca interiormente, consolide sus cuadros de personal, demuestre utilidad práctica en sus funciones, etc.
 - Es posible observar casos de reversión del proceso: de la fase de apoyo político se vuelve a la de simple consentimiento.
 - La flexibilidad de respuesta ha sido uno de los principales elementos que ha permitido dar prestigio a los órganos de planeación.
 - No siempre los objetivos de planeación son percibidos y apoyados por sectores de la opinión pública y el sector privado. Esta ha sido una de las principales deficiencias del proceso.
 - El principal prestigio que debiera cuidarse es el que se deriva de mantener una línea de planeación a largo plazo que responda a las necesidades fundamentales del país.

4.1.2.2. Características Técnicas.

- Ausencia de mecanismos operativos de planificación.
- Deficiencias de coordinación entre planes y presupuestos del sector público.
- Escasa generación de proyectos. Si la planeación, en la perspectiva del subdesarrollo latinoamericano busca reorientar el crecimiento y la estructura económica, no sólo se requiere formular más proyectos, sino que éstos sean cualitativamente diferentes.
- Institucionalización prematura. El caso más frecuente es el de la adopción de esquemas formales rígidos y ambiciosos que no tienen la posibilidad de ser cumplidos.
- Inexistencia de sistemas de información estadística, adecuados a las necesidades de la planeación.

4.1.3. Experiencia y Sentido de la Planeación.

El mismo ILPES²¹ advierte que, como todo concepto que se pone de moda, la aplicación del de planificación se ha difundido también en forma desmedida. Efectivamente, pareciera que durante una década (1960-1970) se llegó a magnificar las posibilidades de la planeación y se cayó en una tendencia

²⁰ILPES. op. cit., resumen de pp. 37-48.

que podría ser llamada “planismo”. El problema del subdesarrollo era, básicamente, un problema de eficiencia técnica.

A partir de los sesentas puede percibirse un proceso de crítica contra esa tendencia. El fracaso de la ALPRO y de las tesis de la CEPAL (como ya se apuntó), así como el análisis del subdesarrollo a partir de la teoría de la dependencia contribuyeron a redimensionar el problema y a enfocar el asunto del cambio social de Latinoamérica, de nuevo, como un problema político.

Con ello, pareciera también que la idea de planificación ha sufrido un proceso de “deslavamiento”, como indica el ILPES, en el cual aquella tiende a perder parte de su contenido básico. Sin embargo, a nuestro juicio, nada más distante de ello; en todo caso, el propio examen cuidadoso de la experiencia acumulada de cincuenta años en la materia, deja percibir que el éxito de la planeación ha tenido lugar ahí donde se concibe básicamente como un instrumento de la política, antes que como un instrumento técnico. Las siguientes líneas así parecen testimoniarlo:

Ya en los años treinta y en los cuarenta se hicieron ensayos de planes quinquenales o sexenales en algunos países, y se formularon proyectos y programas sectoriales, algunos de ellos de apreciable significación desde el punto de vista de la reorientación del proceso de desarrollo. Pese a que las técnicas, métodos y procedimientos de planificación utilizados en aquellos casos parecen burdos ahora, ante el avance tecnológico de los últimos años, no es menos cierto que alguno de aquellos planes y programas correspondieron a cambios importantes de la política económica, y que, por consiguiente, gravitaron en el desarrollo ulterior de los países en que se aplicaron.²²

4.2. Situación de la Planeación de la Educación.

La planeación de la educación pasa por problemas similares a los de la planeación global o del desarrollo. Una relectura del punto 4.1. no deja menos que asombrar por la identificación que se da en la primera -y más específicamente en la educación superior nacional actual- respecto a problemas y situaciones atribuidos a la segunda. Pareciera, de ese modo, que las características de la planeación global latinoamericana se proyectan diferidamente (15 años) y a estructuras menores (educación y/o educación superior) con el mismo grado de intensidad. Algunas de las más evidentes identificaciones son las siguientes:

- Excesivo formalismo de la planeación de la educación.
- Aislamiento de las instancias de decisión y de sectores de la comunidad, en este caso la educativa.
- Dificultad para trascender del consentimiento al apoyo político institucional. Inclusive es posible observar un proceso de reversión de apoyo político, nivel técnico e impacto institucional.
- Falta de mecanismos operativos a nivel institucional.
- Deficiencia de coordinación entre tareas de planeación y de presupuestación.
- Escasa generación de proyectos de desarrollo institucional.
- Institucionalización prematura. El caso de la planeación por decreto.
- Falta de sistemas de información, adecuados a las tareas de planeación educativa.

Es claro que la enumeración anterior puede simplificar demasiado la particular problemática de la planeación de la educación. Igualmente, no agota el catálogo de problemas y necesidades de la misma. Por tal razón a continuación tratamos de precisar con mayor grado de especificidad la situación de la planeación de la educación.

²¹Op. cit., p. 5.

²²Op. cit., p. 6.

4.2.1. Qué es la Planeación de la Educación.

Hace más de veinte años empezó a hablarse de planeación de la educación en América Latina. Un concepto definido desde aquella fecha entendía por ella lo siguiente:

- Un proceso continuo y sistemático, en la cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país.²³

Por su parte el impulso político para la planeación provino de las Reuniones de Ministros de Educación, llevadas a cabo en Lima, Santiago de Chile, en 1957 y 1963 respectivamente. Desde esta época se incubó la idea de la planeación como conjunto de técnicas, que permitan mejorar la eficiencia en la operación de los sistemas educativos con la finalidad de promover el desarrollo individual y social, tal como lo indica el concepto antes mencionado.

Pero también, y con ese tipo de conceptos, surge en la materia una posición dicotomizada que concibe a la administración y a la planeación como conjunto de técnicas, que permitan mejorar la eficiencia en la operación de los sistemas educativos con la finalidad de promover el desarrollo individual y social, tal como lo indica el concepto antes mencionado.

Pero también, y con ese tipo de conceptos, surge en la materia una posición dicotomizada que concibe a la administración y a la planeación como entidades aisladas, con un papel de complementariedad por parte de la segunda. Definiciones típicas de esa tendencia fueron²⁴:

- a) (O. Vera) Intento de aplicar el método científico a la conducta de las instituciones, es decir, de hacer su acción más racional.
- b) (F. Solana) Un proceso permanente de previsión que permite tomar decisiones mejor informadas y optar por alternativas de acción más racionales.

Tales definiciones se afiliaban al enfoque teórico predominante en la época, el de formación de recursos humanos, el cual supedita la finalidad de la planeación a la obtención del máximo de racionalidad. El principal defecto de este tipo de planteamientos, visto a distancia, es que postulaban una visión atemporal y ahistórica de la planeación que muy poco incluía en sus presupuestos esenciales la particular problemática de una educación latinoamericana, radicalmente diferente de la europea o norteamericana en la cual se había originado dicho enfoque. La crítica que a este respecto formula Labarca parece justa:

- La racionalidad en términos contables de las inversiones en educación, o la racionalidad en términos de ajuste entre oferta y demanda de recursos humanos no es corrientemente racional desde el punto de vista del desarrollo integral y armónico de las fuerzas productivas, ni mucho menos desde el punto de vista del desarrollo de la sociedad en su conjunto.²⁵

No obstante la crítica anterior, desde el inicio de esta disciplina se indicó que debía conjuntar varias características: ser integral, interdisciplinaria, democrática o participativa y perseguir objetivos a largo plazo.²⁶ Bien pronto estas características van a chocar con la realidad de los sistemas educativos de América Latina, y, como en el caso de la planeación global, van a quedar como principios ideales, difíciles de ser cumplidos.

²³Primer Seminario sobre Planeamiento Integral de la Educación (Washington, D.C., junio de 1958). Mencionado por Latapí, Pablo y C. Muñoz Izquierdo: "La Planeación Educativa", *Psicología y Educación (Las Humanidades en el Siglo XX)*, 6) UNAM, 1978. p. 41.

²⁴Citado por C. Pallán Figueroa en: *Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina. El Caso de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México: 1978. p. 108.

²⁵Labarca, Guillermo. "Planificación de Recursos Humanos. ¿Técnica o Ideología?", en varios autores, *La Educación Burguesa*, Ed. Nueva Imagen, México: 1978. p. 2-60.

²⁶Latapí y Muñoz Izquierdo, op. cit. p. 42.

4.2.2. Planeación y Educación: Relación y Límites.

4.2.2.1. ¿Con qué idea y concepto de educación debe manejarse la planeación de la educación? Una derivación peligrosa, en que a menudo han caído los diversos intentos de planeación, es: el educacionismo.²⁷

Por él se intenta concebir a la educación como una entidad aislada del contexto social y científico en el cual ella se da; la consecuencia más evidente de esta concepción es: magnificar las posibilidades de la educación, considerándola como variable suprema respecto al desarrollo económico y social.

De ese modo, la educación y la P.I se aíslan de la misma realidad sobre la que actúan y que, eventualmente, pretenden modificar. Un planeador de la educación no requiere tener un concepto acabado de la educación, pero sí una noción clara de su papel, posibilidades y funciones que juega desde el punto de vista social e institucional.

Algunas cuestiones que de alguna manera deben estar presentes en esa noción de educación son:

- a) la educación es, primeramente, un proceso político en la medida en que el Estado la estatuye, organiza, otorga contenido y la utiliza para sus fines.
- b) la educación no se define ahistóricamente, tiempo y espacio específicos juegan un papel muy importante para situar la función de la educación (p.e. la diferencia entre el papel que juega en los países desarrollados y en los subdesarrollados).
- c) la educación es una variable más, entre las que confluyen para promover el cambio social; los intentos de P.I deben tomar en cuenta, necesariamente, a todo el conjunto de variables llámense sociales, políticas, culturales, etc.

4.2.2.2. Los principales problemas y necesidades de la P.I tienen relación con el carácter de ella. Si hasta ahora, la planeación de la educación se ha asimilado básicamente a las características del educacionismo, de ahí provienen muchas limitaciones y escaso impacto en la conducción y transformación de las instituciones.

Una línea de pensamiento muy coincidente con el anterior es el que desarrolla Henry Levin²⁸ en su trabajo “los límites de la planeación de la educación”.

Para Levin, la planeación de la educación ha sido hasta ahora una actividad optimista. Entre las varias “razones” y creencias que se cuentan para considerarla así, pueden mencionarse las siguientes:

- las técnicas de las ciencias aplicadas (como la planeación) pueden triunfar sobre los factores “irracionales” que caracterizan el desarrollo de la historia.
- Los principios y técnicas de la planeación tienen carácter apolítico, proponen soluciones universales a los problemas planteados, y le confieren gran valor a las posibilidades de la técnica.
- Se asume que el cambio social puede ser planeado y dirigido, a través de las instituciones adecuadas, profesionales, competentes, etc.
- Las actividades de planeación tienen un carácter instrumental, pudiendo servir tanto para: diseño de instituciones, proyección de sus necesidades fundamentales, selección y adiestramiento de su personal, evaluación del desempeño institucional de acuerdo con sus objetivos, etc.

Sin embargo, agrega Levin, esta actividad optimista que es la planeación de la educación, parece dejar de serlo cuando confrontamos sus esfuerzos con la realidad; cuando se examina desapasionadamente el efecto de la planeación. Así, en un caso como el de Estados Unidos, el conjunto de esfuerzos desarrollados a través del sistema educativo, con la finalidad de eliminar la pobreza o reducir las desigualdades en la distribución del ingreso, han mostrado muy poca evidencia de éxito.

²⁷En esta parte hemos seguido ideas incluidas en Ciria, Alberto, op. cit. pp. 81-86. C. Pallán Figueroa, op. cit., 1978 pp. 44-45.

²⁸Levin, Henry. “The Limits of Educational Planning”, IIEP, UNESCO, Paris, 1977. El punto desarrolla y resume ideas de este autor incluidas en pp. 1-3, 30-34.

De este modo, la tesis que desarrolla el autor mencionado es la siguiente: los supuestos básicos de la planeación de la educación están en conflicto con la actual realidad social; de ahí que haya límites muy serios para la habilidad personal destinada a promover el cambio social a través de la reforma y planeación de la educación.

Lo anterior puede explicar el porqué del mayor desarrollo de la planeación cuantitativa -o asignativa, como ya se vio- frente a la cualitativa o innovativa. El mismo Levin cita tres tipos de situaciones en las cuales la planeación de la educación puede tener éxito en la consecución de sus objetivos; ellos son:

- Cuando el objetivo de la planeación es esencialmente asignativo (planta física, presupuesto, entrenamiento de personal, diseño de planes, etc.).
- Cuando los cambios propuestos por la planeación no amenazan, o parecen no amenazar, las operaciones actuales de instituciones o grupos dominantes dentro de la sociedad.
- Cuando la planeación de la educación coincide con los cambios requeridos o propuestos por la propia estructura política.

En síntesis, no pudiendo resolver los problemas fundamentales de las instituciones, la planeación juega un papel ideológico. Se queda en un conjunto de declaraciones, buenos propósitos y la visión optimista que indica erróneamente que:

- a) el propósito fundamental del sistema educativo es la resolución de problemas sociales como la pobreza, la participación política, etc.
- b) el cambio social es posible a partir de los procesos de planeación y gestión sociales.
- c) los únicos límites para la reforma y planeación de la educación, son: los escasos recursos financieros, insuficiencia de conocimientos, ausencia del personal calificado (planeadores), etc.

4.2.3. Balance de la Planeación de la Educación.

Como puede observarse muchas son las críticas que se le formulan a la planeación. Un intento de sistematización y resumen de ellas daría cuatro diversos tipos. A continuación se mencionan.²⁹

En primer término la valorativa, referida en páginas anteriores con otra denominación. Según ella, si bien la planeación de la educación pretende ser un simple instrumento de trabajo, aplicable en teoría a diversas finalidades, tiende a ser empleada para impulsar y ampliar los procesos de desarrollo económico y social actualmente en operación, y no procesos alternativos.

En segundo lugar, la planeación no es integral, no obstante lo postulado. Sirve, ciertamente, para atender la finalidad económica, pero no debidamente la académica y la de socialización. Además, como bien indican Latapí y Muñoz Izquierdo, probablemente el concepto de planeación de la educación tenga limitaciones intrínsecas insuperables para llegar a encontrar la manera de racionalizar y programar procesos humanos en los que intervienen múltiples elementos, complejos e intangibles.

En tercer lugar, se afirma que la planeación se centra en la escolarización. Seguramente porque es en el ámbito escolar donde pueden presentarse sus mejores servicios. Deja así fuera el conjunto de sistemas no escolarizados y de educación informal, mismo que cada vez ocupan mayor importancia cuantitativa dentro de los sistemas educativos.

En cuanto término, la inadecuación para que la planeación abarque la complejidad de interacciones de la educación con el resto de los problemas sociales. En otras palabras, la planeación debe ser coherente con planes de reforma económica, política y social. La experiencia muestra muchos casos y esfuerzos en sentido contrario.

A pesar de todas las críticas, consideramos que el “Cuadro Problemático” atribuido a la planeación de la educación no es privativo de ella. Existe en la totalidad de las ciencias sociales aplicadas, y, particularmente, en las disciplinas conectadas con la educación.

²⁹Latapí y Muñoz Izquierdo, op. cit. Resumen de pp. 52-54.

A nuestro juicio, la planeación está en fase de desprenderse de las tendencias de colonización científica y labrarse su propio espacio; como el de una ciencia y técnica que comprende la compleja naturaleza de los problemas educativos y pone sus métodos, teorías, técnicas e instrumentos al servicio de una educación con contenido social y nacional. Tal tarea está aún por hacerse, empero, un limitado pero creciente número de autores y obras, en el ámbito latinoamericano, dan prueba fehaciente de la preocupación por el rumbo presente y futuro de la planeación.

Sin que éste sea el lugar para mencionar los aportes positivos de la planeación, baste con insertar el comentario que a este respecto formulan Latapí y Muñoz Izquierdo:

- Es probable que cuando se escriba la historia del desarrollo educativo en estos años, se adscriban a la planeación de la educación dos grandes méritos: por una parte de haber introducido en la toma de decisiones de política educativa una exigencia de racionalidad, sistematización y modernización que necesitaba urgentemente; y por otra, el haber hecho sentir la necesidad de una investigación científica interdisciplinaria sobre los procesos educativos como procesos sociales.³⁰

5. Problemas Comunes de la Planeación y la Administración de la Educación Superior.

5.1. Burocratización.

Es frecuente encontrar la recomendación sobre la necesidad de que los grupos de administración y planeación de la educación superior se institucionalicen y profesionalicen. La recomendación es valiosa si previamente hay claridad sobre el para qué de todo ello. De otro modo sólo se están montando estructuras y organización que de manera latente están abriendo camino a la burocratización.

Rasgos negativos que sobre esta materia encuentra la UNESCO,³¹ en alguna medida parecen manifestarse en el sistema de educación superior y sus entidades.

Así podría mencionarse, en primer lugar, un excesivo centralismo que no favorece la iniciativa ni la acción adaptativa para adecuar, al nivel mismo de las instituciones, los procesos educativos a las características geográficas y socioeconómicas como a las peculiaridades de los educandos. En segundo lugar, una administración estructurada en compartimentos estancos que dirigen y planifican aisladamente al sistema, con escasa coordinación entre las partes del mismo. Tercero, la progresiva multiplicación y heterogeneidad de las entidades que desarrollan acciones educativas. Cuarto, el desvío del poder institucional que lleva al sistema educativo, o a entidades de él, a atenderse a sí mismos, antes que atender su función social.

5.1.1. Desde una perspectiva teórica-política, por burocracia puede comprenderse³² al extenso ejército civil que tiene en sus manos el funcionamiento de diversas organizaciones públicas y privadas. Algunos elementos importantes de esta caracterización, son:

- La burocracia es una forma de organización jerárquica y centralizada a partir del carácter del Estado y del régimen. Se da tanto en el sistema capitalista como en el socialista. En el primero, la burocracia es la forma que adquiere el aparato de poder del Estado para mantener una forma de dominación.
- La burocracia adquiere su carácter como fenómeno específicamente político, en la medida en la que se refiere al conjunto de empleados que pertenecen al aparato de dominación y, en consecuencia, forman parte de los centros de poder político.
- Como consecuencia de lo anterior, la burocracia no es el poder político en sí, sino un instrumento y un medio a través de los cuales se ejerce aquél.

³⁰Op.cit.,p.54.

³¹UNESCO. Evolución reciente de la educación en América Latina, SEP (Col. SEPsetentas), México: 1976. pp 64-66, 128-129.

³²Sirvent, Carlos. "La Burocracia", Varios autores, Las Ciencias Sociales, UNAM, op. cit., pp. 151-165.

Llevados estos conceptos al ámbito técnico, se complementan con al idea de que la organización burocrática se orienta a la búsqueda de la racionalidad formal. A través de ésta se enfatiza la acción sobre los medios, antes que sobre los fines de la organización. De acuerdo con ellos, la burocracia es una manifestación de la racionalidad formal llevada al extremo. Así la describen recientemente dos autores:³³

- Se basa en el supuesto de que es posible analizar (reducir a sus partes esenciales) los problemas importantes que enfrenta una organización, y que por tanto es posible diseñar la solución de ellos. Estas soluciones están en la forma de regla y normas de conducta escritas de tal manera que cualquier persona (entrenada, capaz) puede llevarlas a cabo. Siguiendo los pasos desarrollados en el Taylorismo, se busca reducir cada tarea a sus elementos más sencillos, permitiendo adaptar cualquier persona a al tarea. Esta adaptación de la persona a la tarea significa que se realizan las actividades sin que sean afectadas por características idiosincráticas de las personas, o por las emociones, sentimientos u otros factores irracionales.

Todo lo expuesto puede resumirse, indicando el riesgo que tienen las estructuras administrativas y de planeación de convertirse o quedarse en organismos burocráticos. De ser así, asumirán el carácter de organismos centralizados y jerárquicos que distribuyen y ejercen poder político dentro de cada institución y de todo el sistema, orientándose teóricamente por la racionalidad formal y llevando a cabo acciones que los hace atenderse a sí mismos antes que a la función social que debiera desempeñar. Darcy Ribeiro hace un acre comentario sobre este fenómeno, tal y como se manifiesta en las universidades:

- Una tercera carga negativa está en el carácter burocrático de estas universidades que no pasan de reparticiones públicas. En ellas, muy frecuentemente, órganos administrativos imbuidos de mentalidad burocrática ejercen una verdadera dictadura sobre los órganos consagrados a la docencia y a la investigación, contestando razones científicas y académicas con el peso de razones legales y contables.³⁴

En otros casos, la situación burocrática se presenta a niveles de organismos intermedios y de cúpula de la propia institución. Hace unos años, el jefe de la Unidad Administrativa de una facultad de la UNAM hacía un gráfico juicio sobre la comunicación y la relación administrativas entre funcionarios de rango superior y similar al suyo; se comparaba, o los comparaba con señores feudales y los exhortaba de la siguiente manera:

- Quiero invitar a los señores directores generales a que ellos también reestablezcan o inauguren una comunicación horizontal, fluida y permanente que, mucho me temo, les falta. Que derriben las murallas de sus castillos, que sieguen sus fosos, que bajen sus puentes, que abran sus puertas y dejen de perder tiempo y energía en observarse desconfiados a través de las almenas.³⁵

Una última observación sobre este tema parece pertinente.

Se reconoce³⁶ que la planificación ha servido para generar sistemas educacionales altamente burocráticos y centralizados en sus relaciones institucionales y administrativas, orientadas a alcanzar niveles de expansión cuantitativa, cuya racionalidad está dada por la necesidad de consenso político de los grupos de gobierno; orientado por una “ideología de la eficiencia”, que se manifiesta en la incorporación de medios tecnológicos de administración y enseñanza tendientes a crear mecanismos compensatorios a las incapacidades del sistema.

³³McGinn, Noel y Cristina Casanueva. “La Racionalidad Formal en la Coordinación de la Educación Superior: ¿Solución o Amenaza?” (Ponencia presentada en el Seminario sobre Regulación de la Coordinación y Planificación de la Educación Superior, UNAM, 29 de agosto de 1980). Fundación Barros Sierra, México, p. 5.

³⁴Ribeiro, Darcy. La Universidad Latinoamericana, Universidad Central de Venezuela, Caracas: 1971. p. 55.

³⁵Soberón, Santos. “El Sistema Presupuestario a través de las Unidades Administrativas”. Varios autores: Los Sistemas Administrativos y el Presupuesto por Programas, UNAM, 1977. pp. 139-140.

³⁶Gómez, Víctor Manuel. “La Planificación Educacional en América Latina. Un quehacer político tras una técnica”. Varios autores: La Educación y el Desarrollo Dependiente en América Latina, ed. Gernica, México: 1979 p. 163.

Si lo anterior es cierto, los efectos de este tipo de situaciones se reflejan en la capacidad, actitud y papel del planificador. La organización burocrática los convertirá cada vez menos en un tipo de personas que creen y luchan, a su nivel, por la idea de una educación que sea agente de superación del subdesarrollo. Carlos Matus, a este respecto, señala un proceso muy semejante:

Una parte de las dificultades de la planificación, por lo menos en su aplicación práctica, parece deberse a que, en la persona del planificador se registra un divorcio progresivo entre su capacitación en materia de métodos y su aptitud para penetrar en las causas profundas y en el estudio del comportamiento de los fenómenos particulares que cada país enfrenta durante el proceso de desarrollo.³⁷

5.2 Los Instrumentos de Planeación y Administración Universitarias.

- 5.2.1. Los problemas del subdesarrollo científico y tecnológico de las sociedades de América Latina han pretendido superarse, con suma frecuencia, a través de un “modelo de modernización”³⁸. Según él, en tanto que el camino del desarrollo es básicamente el mismo, América Latina puede salir de su atraso y modernizar sus sociedades a través de la importancia de técnicas que dinamicen los diversos campos de la vida económica.

El mismo razonamiento ha sido, y sigue siendo, aplicado a la universidad: los problemas de estructura y de organización de esta entidad pueden ser resueltos a través de técnicas de administración y/o planeación. Se postula con ello, una posición ascéptica sobre la universidad y se le otorga carácter neutral a los instrumentos diseñados para operar en ella.

Con este tipo de razonamiento se cae en lo que ha sido llamado fenómeno de dependencia³⁹. Por éstos, puede entenderse “un conjunto de situaciones que expresan diversos aspectos de la tendencia a buscar en las elaboraciones de los países desarrollados, el modelo teórico, técnico e inclusive docente y de investigación, en las materias de administración y planeación de la educación superior.”

- 5.2.2. En el caso de México pueden observarse varias situaciones en las cuales los instrumentos de planeación y/o administración, y el uso que se hace de ellas, se ven afectados por ese tipo de fenómenos⁴⁰.

En varios de los intentos de planeación, llevados a cabo por instituciones de educación superior, en el periodo 1967-1977, es posible detectar una actitud de los responsables de la planeación que puede calificarse como “tecnocracia ingenua”. Según se le otorga mucha atención a la importancia o imitación de modelos de planeación. Simultáneamente, se concede poca importancia a la realidad socioeconómica en la cual estaba ubicada la universidad y se minimizan los costos políticos y las dificultades prácticas que acarrea la implantación de la planeación.

Otro defecto de modernización que puede observarse en los últimos años, es el relativo a la elevada capacidad de computación electrónica de datos que poseen las casas de estudio y el escaso buen aprovechamiento que de ella se hace para los efectos de manejo administrativo, planeación e inclusive investigación.

Como una moda, muchas instituciones se lanzaron a realizar procesos de autoestudio implicando numerosas variables de cuantificación estadística y sofisticadas técnicas que rebasaron en mucho las posibilidades reales de análisis por parte de la institución. El resultado es que, antes de ayudar, el procedimiento se convierte en un problema más para la institución.

- 5.2.3. Otro problema de los instrumentos de planeación-administración es el relativo a las discrepancias entre resultados esperados de su aplicación y resultados reales. McGinn y Casanueva han estudiado esta situación, referida a varios instrumentos, entre ellos el presupuesto por programas y su aplicación en Estados Unidos. Con todo y la diferencia de contexto, parece importante tomar como motivo de reflexión las ideas de dichos autores, particularmente cuando hoy en día se enfatiza tanto la importancia

³⁷Gómez, op. cit. p. 165.

³⁸Stavenhagen, Rodolfo. “Siete Tesis Equivocadas Sobre América Latina” en Sociología y Subdesarrollo, Ed. Nuestro Tiempo, México: 1973. p. 21.

³⁹Kliksberg, 1973, op. cit., p. 25.

del presupuesto por programas en la educación superior mexicana. A continuación se hace un resumen de dichas ideas.⁴¹

La técnica de presupuesto por programas nace de una contradicción ente el sentido tradicional de la planeación y el presupuesto: La primera como proceso para identificar los productos de la organización, el segundo para identificar los insumos. Los presupuestos surgidos de esta división traen como consecuencia que la asignación de recursos no está en función de los resultados de la operación.

De este modo, el presupuesto por programas intentó salvar la anterior dificultad, integrando ambas actividades a través de un proceso que consiste en:

- 1) establecer metas y objetivos;
- 2) desarrollar los programas alternativos que realizan las metas;
- 3) determinar los costos de cada alternativa;
- 4) estimar los beneficios posibles de cada programa;
- 5) elegir el programa y planear su realización;
- 6) probar sus implicaciones fiscales a largo plazo;
- 7) elaborar el presupuesto del primer año;
- 8) evaluar resultados.

A pesar de sus ventajas, los principios del presupuesto por programas no han podido ser desarrollados integralmente en las organizaciones en que se ha intentado su aplicación, o bien han sido tergiversados. De ahí que se concluye diciendo que “ha fracasado en todos lugares y momentos”.

La dificultad principal, al aplicarse en universidades, ha sido la de fijar objetivos que sean relevantes y medibles o cuantificables al mismo tiempo. Así, un ejemplo de esta dificultad en la materia, es el relativo a cómo precisar la calidad o el tipo de instrucción impartida en la universidad.

La experiencia derivada de la aplicación del presupuesto por programas en la Universidad de California, da varias conclusiones dignas de ser tomadas como base para una reflexión sobre el destino de esta técnica. Las principales son:

- Los problemas derivados de la aplicación del presupuesto por programas en las administraciones estatales, que fueron muchos, se trasladaron también a la universidad.
- La introducción del presupuesto produjo dos grandes “pérdidas” en la universidad:
 - a) costos altos, en términos de tiempo gastado en llenar formatos;
 - b) introdujo nuevos actores en los procesos políticos establecidos: los encargados de la operación del presupuesto debieron negociar políticamente las situaciones e innovaciones técnicas ahí aplicadas.
- El presupuesto por programas significó extremar la centralización de decisiones en aras de la aplicación de la técnica. Se siguió una creencia equivocada, según la cual sólo unos pocos expertos pueden tomar decisiones racionales para una organización tan complicada como la universidad.

5.2.4. De los puntos anteriormente expuestos parece conveniente resumir una posición sobre los instrumentos de la planeación-administración de la educación superior:

- a) no son totalmente neutrales, llegan a determinar valores para la organización;
- b) su aplicación y grado de éxito se da en la medida en que estén debidamente diseñados o readaptados para operar sobre la realidad de la educación superior;
- c) consecuencia de ello, es que los contenidos de estos instrumentos no pueden considerarse válidos, sin más, para cualquier tipo de contexto histórico.

⁴¹Resumen de McGinn y Casanueva op. cit.

En el caso del presupuesto por programas, algunos de sus principios han tenido, en su corta vida de aplicación en las instituciones nacionales de educación superior, indudable éxito. Los llamados presupuestos con “orientación programática” representan un avance y un elemental principio de orden frente a los presupuestos tradicionales.

Instituciones como la UNAM, con diez años de experiencia en la materia, testimonian plenamente -no obstante los defectos que puedan encontrarse- los usos positivos de la técnica. Así, se ha analizado y homogeneizado información de sus múltiples dependencias; los programas presupuestales han permitido estimar razonablemente realizaciones físicas y financieras; se ha difundido públicamente el proyecto y los ejercicios presupuestales, etc. Ciertamente que en todo ello persisten dos desafíos:

- a) vincular la tarea de presupuestación a los aspectos cualitativos de las áreas académicas;
- b) evitar que la estructura presupuestaria se convierta en una entidad burocrática con los vicios ya anotados.

Tales desafíos están presentes para la UNAM, pero también para el resto de instituciones que intentan agilizar su aparato administrativo.

CONCLUSIONES

1. Sobre Concepto de Desarrollo v Universidad.

- 1.1. Abordar el estudio de la universidad significa en buena medida analizar a la propia sociedad latinoamericana a través de una de las instituciones representativas de su superestructura cultural.

Entre los fines sociales, suele asignarse a la universidad y a los sistemas de educación superior el de contribuir a las tareas del desarrollo. Empero, este último rara vez es definido y explicitado en su cabal sentido. De ahí que se le otorgue como principal característica la de ser un concepto con connotación histórica. Debe ser definido por cada institución, varía en el tiempo, varía en el espacio y no tiene un sentido unívoco para todos los grupos sociales.

Un concepto de requerimientos del desarrollo debía basarse más en indicadores cualitativos, ajustarse a necesidades contempladas en los países subdesarrollados o dependientes, y apegarse a intereses ubicados en los grupos socialmente mayoritarios.

- 1.2. Todas las cuestiones anteriores tienen diferentes respuestas, o por lo menos respuestas similares con diferente matiz, según sea la teoría a la cual se acuda. En los términos de este trabajo, la de la dependencia es la más adecuada, ya que adquiere el carácter de una categoría de análisis surgida de un proceso histórico concreto -el de América Latina- y como respuesta a la necesidad de explicar su desarrollo

La aplicación del concepto de dependencia trae, además, para la educación superior, dos consecuencias:

- a) el estudio de la universidad se hace dentro de la especificidad que resulta ser el modo de producción capitalista dependiente;
- b) integra al igual que para las sociedades nacionales, el elemento constitutivo de las instituciones educacionales.

- 1.3. Los elementos indispensables para un nuevo enfoque de desarrollo serían(40):

- a) no repetir el camino de los países industrializados;
- b) hacer de la satisfacción de las necesidades básicas el objetivo específico del progreso;
- c) asegurar la mayor participación popular posible;

- d) centrar el mecanismo del cambio en un concepto como el de autodeterminación (“self realiance”) la voluntad de construir la capacidad para la decisión e implementación autónoma en todos los aspectos del proceso de desarrollo, incluyendo desde luego lo referente a ciencia y tecnología.

Las anteriores ideas traspasadas a la universidad y a la educación superior, en la perspectiva de la teoría de la dependencia significan cambios importantes. Entre otros, ubicar la misión de la universidad en un sentido en el cual los productos de ella (profesionales, producción científica, servicios) estén pugando por contribuir al rompimiento y/o atenuación del modo de producción capitalista dependiente.

2. Administración de la Educación

- 2.1. Al igual que el resto de las ciencias sociales, el objeto de estudio de la administración -en sentido genérico- adquiere características particulares según el medio en el que se desenvuelven. De ahí mismo, que se considere a la organización como un fenómeno social que tiene una inserción histórica determinada con características específicas.

- 2.2. En el caso de administración pública, su desarrollo fue muy condicionado por una tradición que le otorgó un sentido instrumental frente a la política. Esta característica se extendió y se extiende a la administración de la educación.

Una concepción más acorde con los requerimientos del desarrollo debe vincular explícitamente la política, la administración y la educación. Así, se dotaría de fines a las dos últimas. No es concebible el carácter neutral tanto de la administración pública como de la administración de la educación; en la medida en que ambas participan de acción política están asumiendo fines claramente determinados.

- 2.3. Resulta importante para la administración de la educación la búsqueda de eficiencia. Pero su acción no debe agotarse ahí; debe llegar hasta la búsqueda de los fines sociales: una administración para el cambio social y no para conservar la estructura educativa.

De ese modo, y de acuerdo a los conceptos expresados, la administración de la educación debe realizar simultáneamente:

- a) normas técnicas para la conducción eficiente de la organización educativa,
- b) elaboraciones científicas que expliquen el comportamiento de las mismas.

3. Planeación de la Educación.

- 3.1. La planeación de la educación encuentra su antecedente más importante en la llamada planeación del desarrollo, tal como se definió en los años cincuenta y sesenta. Los motivos de esta última trascendía en la mera preocupación de eficiencia; se consideraba un instrumento importante para superar el problema del subdesarrollo.

- 3.2. Los obstáculos y problemas que encuentra la planeación del desarrollo en los años sesenta parecen aún vigentes y actuales para la planeación educativa. Problemas como el de formalismo, apoyo político, mecanismos operativos, relación entre planeación y presupuestación, etc., se manifiestan en este momento en el ámbito educativo de una manera muy similar a como lo hacían en el campo de la planeación del desarrollo hace quince años.

- 3.3. Los principios ideales asignados a esta disciplina (ser integral, interdisciplinaria, democrática) han sido difíciles de llevar a la práctica. La cuestión de fondo, y por resolver, es si tales principios no pugnan con la naturaleza intrínseca de la planeación de la educación, y constituyen, por tanto, un ideal inalcanzable.

⁴⁰Pallán Figueroa, Carlos. “La Planeación Institucional: Problemas, Necesidades y Formación de Personal Especializado”, ponencia presentada en los Coloquios Regionales sobre Planeación de la Educación Superior, SEP-ANUIES: 1980. pp. 14, 16, 36.

3.4. Tanto para esta disciplina, como para la administración de la educación, es muy importante la noción de educación que se maneje. De este modo, debería considerarse que:

- La educación es, primeramente, un proceso político en la medida en que el Estado la estatuye, organiza, otorga contenido y la utiliza para sus fines.
- La educación es una variable más, entre las que confluyen para promover el cambio social; los intentos de planeación y administración de la educación deben tomar en cuenta, necesariamente, a todo el conjunto de variables llámense sociales, políticas, culturales.
- La educación no se define ahistóricamente, tiempo y espacio juegan un papel muy importante para situar la función de la educación (por ejemplo, la diferencia entre el papel que juega en los países desarrollados y en los subdesarrollados).

3.5. El desafío presente para una planeación de la educación acorde con los requerimientos del desarrollo, es que se descolonice y labre su propio espacio científico; que en cuanto a ciencia y técnica, esté en condiciones de comprender la naturaleza de los problemas educativos y, en la órbita de su acción, contribuya a la estructuración de una planeación con contenido social y nacional.

4. Administración y Planeación de la Educación Superior Nacional

De los muchos problemas comunes que pueden desprenderse de estas materias, parece pertinente destacar dos.

Primero, el riesgo de que las entidades de planeación institucional, así como la cabeza del sistema, lleguen a desviar su sentido y burocratizarse, técnica y políticamente. De ser así, la organización de planeación servirá para legitimar políticamente una estructura educativa y para servirse a sí misma, antes que la institución y al medio social de los cuales forma parte. Las propias universidades e instituciones deben estar vigilantes para que estos procesos deformantes no tomen cuenta de sus estructuras de planeación.

Segundo, el problema de orientar las instituciones a través de un modelo de modernización, el cual supone una visión instrumental y técnica de las cosas; por el cual, los instrumentos, y métodos y procedimientos tienen carácter neutral, dependiendo de la capacidad del sujeto la posibilidad de alcanzar el éxito previsto.

En el caso de experiencia de otros países puede observarse que instrumentos que han caído en desuso y sobre los cuales hay ya una evaluación asimilada -como en el caso del presupuesto por programas-, en México empiezan a entrar en auge. De ahí que parezca importante y urgente, analizar condiciones, sentido y limitaciones de dichos instrumentos antes de adoptarlos. Los fracasos de la experiencia parecen ser un precio demasiado caro -técnico y político- para solventar los riesgos de la innovación.