

## DESARROLLO Y PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

MARCO AURELIO NAVARRO LEAL\*

Con el propósito de orientar el desarrollo nacional, el gobierno mexicano inició, desde 1959, un periodo ininterrumpido de reformas al sistema educativo. Durante los sesentas, el país experimentó una expansión sin precedentes en el ciclo de educación primaria; durante los setentas, la diversificación de la enseñanza media constituyó el plato fuerte de la década; y tal parece ser que para los ochentas, la “racionalización” de la educación superior será la mayor preocupación educativa del presente régimen y del venidero.

Para llevar a cabo dicha racionalización, se ha diseñado un modelo normativo que servirá como base para la integración del Sistema de Planeación Permanente de la Educación Superior (SPPEs), con el objeto de coordinar la contribución de este ciclo educativo, con las políticas oficiales orientadas hacia las prioridades del desarrollo nacional (ANUIES: 1979).

Ya que la planificación educacional es un proceso orientado hacia la proposición e instrumentación de cambios en las instituciones de educación superior (en este caso), se hace necesario que las iniciativas locales tomen en cuenta perspectivas globales. De aquí que el objetivo de este ensayo sea el de explorar las posibilidades y limitaciones de la planificación de la educación superior frente a los problemas del desarrollo nacional, con el objeto de presentar los elementos que puedan servir de base a las discusiones e iniciativas locales.

Como punto de partida se señala el papel y limitaciones que una planificación meramente técnica tendría en el contexto mexicano y se inicia el análisis de lo que en el mismo contexto significaría una planificación política de la educación, como antecedente necesario para una planificación educativa coordinada con los demás sectores de la sociedad.

### 1. EL ESPEJISMO DEL “DESPEGUE” Y LA APARICION DE LOS OASIS DEL DESARROLLO

En términos generales la planificación educacional ha adquirido sofisticación a partir de los sesentas, como consecuencia de las teorías del desarrollo que veían a la educación como el mayor instrumento para la formación del “capital humano” requerido para la modernización socioeconómica y como generador principal de crecimiento económico. Sus exponentes (Rostow: 1960; Harbison y Myers: 1964, -Schultz: 1961) sugerían que si para los países ya industrializados, un cierto nivel educativo fue una condición previa para su “despegue”, los países pobres deberían también hacer lo mismo.

Y así lo hicieron. Los gobiernos de los países subdesarrollados se comprometieron en varias asambleas de la UNESCO (de 1959 a 1963) a invertir cuando menos un cuatro por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB) hasta un 20 por ciento del presupuesto público, en actividades destinadas a expandir al máximo los sistemas educativos (Kidd: 1974).

Dicho compromiso abrió las perspectivas para la planificación, ya que se hizo necesario localizar, calcular y proyectar demandas, programar metas para su satisfacción, presupuestar gastos y todas las actividades de apoyo que en México requirió la formulación o implantación del Plan de Once Años.

La integración de las mencionadas teorías a las políticas del desarrollo mexicano, basadas en la atención prioritaria del sector industrial, en efecto, promovieron el crecimiento económico, pero también coadyuvaron al empobrecimiento del sector rural. Las fuertes inversiones en las áreas industriales acarrearón consigo fuertes corrientes migratorias hacia los oasis de inversión, destacándose las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

---

\*Licenciado en ciencias de la educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas; Maestría en planeación educativa y desarrollo por la Universidad de Londres.

Sin embargo, el crecimiento industrial no tuvo capacidad suficiente para absorber las crecientes ofertas agregadas de la fuerza de trabajo, creándose concéntricamente a los polos de crecimiento económico, polos de mercado informal y desempleo.

Dichas concentraciones, a su vez, trajeron como consecuencia una reconcentración de recursos para la salud, educación, urbanización, transporte, etcétera, absorbiendo las posibilidades de inversiones alternativas para las áreas rurales. Los más notorios resultados fueron la disminución de la fuerza laboral dedicada a las actividades agrícolas y la dolorosa necesidad de importar alimentos.

El señor Mc Namara podría muy bien repetir su discurso pronunciado en 1973 en Nairobi: “El crecimiento económico no está alcanzando equitativamente a los pobres. Y los pobres no están contribuyendo significativamente al crecimiento. . . no fue prudente concentrarse en el sector moderno con la esperanza de que las tasas de crecimiento se filtrarán hacia los campesinos” (World Bank: 1980: 13).

De aquí que el reto básico del desarrollo mexicano consista no en la reproducción de milagros económicos para los ricos, sino en la redistribución equitativa de las oportunidades sociales y económicas.

Dado que la educación aún es concebida como “el instrumento más poderoso para el desarrollo” (López Portillo: 1979), el reto fue tomado por las autoridades educativas, y las actividades de la planificación se concentraron durante la pasada década en programas y reformas encaminados hacia la aplicación de correctivos educacionales para compensar las inequidades socioeconómicas, como la vocacionalización de la secundaria y el bachillerato, las reformas curriculares a la primaria, la creación de sistemas no-formales de educación de adultos y sistemas de enseñanza abiertos y a distancia para poblaciones marginadas, de tal forma que, como sugieren las teorías del capital humano, los individuos sean más productivos y capaces de generar su propia fuente de empleo.

La planificación de la educación superior, por su parte, se encontraba todavía, al final de los setentas, con un relativo grado de retraso y ocupada con la satisfacción de las nuevas demandas agregadas, provenientes de la expansión de la primaria y del nivel medio y su consiguiente concentración en las áreas urbanas.

En el nivel superior, la planificación educacional presentaba, en general, los rasgos que Coombs (1970: 19) identificaba en los sistemas educativos de muchos países:

- a) Tenía una visión a muy corto plazo; por lo general se extendía solamente hasta el siguiente año fiscal.
- b) Estaba fragmentada, ya que las partes del sistema se planificaban independientemente.
- c) Estaba desintegrada, ya que la planificación institucional no guardaba correspondencia explícita con las necesidades de la sociedad y la economía en su conjunto.
- d) Estática, en tanto que se asumía un modelo educativo que retenía los mismos rasgos año con año.

Precisamente, éstas son las características que el SPPEs intenta transformar a través del establecimiento de una red de comunicación en la cual representantes del sector industrial privado y de los gobiernos locales, estatales y nacional, provean de la información requerida para influenciar el destino de la educación superior con el fin de situarla en consonancia con las necesidades del desarrollo identificadas en los proyectos de desarrollo elaborados por el Estado.

## **2. LA PLANIFICACION TECNICA: DE LA LOGISTICA AL POSITIVISMO**

La “racionalización” de la educación superior puede ser interpretada de varias maneras y corresponde a los grupos de decisión locales la traducción de las políticas nacionales, en términos de instancias locales e institucionales.

Habrán quienes interpreten el modelo del SPPEs como un ejercicio de carácter meramente racional y será dejado en manos de planificadores-analistas, cuyas tareas, exclusivamente, se convertirán, por una parte, en

la elaboración de proyecciones y clasificaciones de las futuras demandas del mercado laboral, para tomarlas como base para ajustar los flujos estudiantiles a través de las universidades y tecnológicos.

Por otra parte, habrá quienes, en el mejor de los casos, emprendan también minuciosos análisis de costo-beneficio para identificar las carreras que pueden traer mejores beneficios económicos en términos sociales o privados, y sobre esa base, guiar las decisiones en torno a la distribución de recursos. Los métodos de “planificación de la fuerza de trabajo” y los “análisis de costo-beneficio” son ejercicios que han acaparado la atención de los interesados en la planificación educacional, también han despertado grandes suspicacias no solamente por su metodología (Blaug: 1970; Vaizey: 1970; Woodhall: 1970), sino también por sus presupuestos teóricos, ya que están fuertemente orientados hacia la eficiencia institucional y hacia la optimización del crecimiento económico. Sin tomar en cuenta, por ejemplo, que hay carreras con baja capacidad de rendimiento económico pero con alta potencialidad de promoción del cambio social, como podrían ser las ciencias sociales, artes o filosofía.

Henry Levin (1980) reflexionando sobre los presupuestos teóricos de quienes ven en la planificación educacional un mero ejercicio técnico, menciona ciertos presupuestos que conforman lo que él llama la “ideología de la planificación educacional”, como son:

- a) Que el mayor propósito de los sistemas educacionales es el de resolver problemas como la pobreza, la opresión y la desigual participación política y social.
- b) Que el cambio social se lleva a cabo a través de la planificación social y administrativa y no a través de otros procesos.
- c) ... Que los únicos límites para cambiar las sociedades a través de la planificación y las reformas educacionales son los recursos básicos inadecuados y una falta de planificadores con entrenamiento apropiado.

Toda esta racionalidad técnica tiene gran semejanza con el positivismo en las ciencias sociales, donde las instituciones son reificadas y sus problemas se revelan con la aplicación de métodos y técnicas “neutrales”, y donde, además, las soluciones “libres de valores” son supuestamente aceptadas por consenso.

### **3. LA PLANIFICACION POLITICA: DE LA IDENTIFICACION DE INTERESES A LA BUSQUEDA DE COALICIONES**

Dadas las características de la sociedad mexicana, donde las organizaciones sociales y económicas pueden ser gubernamentales, descentralizadas o privadas, una de las características de la planificación es que es de tipo indicativo, lo cual significa que los planes elaborados por el régimen político solamente pueden ofrecer lineamientos generales, sobre los cuales, sin obligación legal, las instancias decisorias locales normarán sus actividades.

En esta forma, para que un plan de desarrollo sea factible, tendrá que incluir concepciones e intereses de los cuerpos de decisión e implantación en sus objetivos y medios. De tal forma que el proceso de planificación adquiere más tonalidades políticas que técnicas, ya que ahora el problema del planificador será el de encontrar no las alternativas deseables para el desarrollo nacional o institucional, sino las alternativas posibles.

Se podría argumentar que si un planificador es contratado por un determinado cliente para realizar un plan específico, el planificador se debe limitar a la elaboración de un plan técnico y ya el cliente decidirá si el plan se establece o no. Pero, en primer lugar, cuando menos en el sector público, el cliente es difuso, ho es un individuo el que contrata al planificador, sino un cuerpo decisorio compuesto de varios individuos que además perciben la planificación de distintas formas y que además tienen distintos intereses sobre los contenidos de los planes.

En segundo lugar, y como consecuencia, el planificador necesita tomar en cuenta los distintos intereses y coaliciones entre quienes analizarán y decidirán el destino de los planes, ya que todo plan trae consecuencias políticas.

En tercer lugar, para ser realista, el planificador necesita también tomar en cuenta los intereses y las coaliciones entre los encargados de la implantación local e institucional, así como también las posibilidades de futuras negociaciones antes o después del periodo de implantación.

Por otra parte, y dado que el planificador tiene también su propia concepción de la educación y del desarrollo, los planes, y quizá también los encargados de decidir, estarán influenciados por él; después de todo, “el mito de que el planificador provee de respuestas objetivas ayuda a legitimar su participación en las decisiones” (McGinn et al: 1979: 228).

Así, la planificación que se genera a través del SPPEs y sus organismos de coordinación estatal y regional, tendrá que tomar en cuenta las diversas concepciones e intereses políticos y económicos a niveles nacional, estatal e institucional.

En el área de lo político, los representantes en la toma de decisiones podrán tener muy buena voluntad con respecto al cambio social, pero también tienen ambiciones políticas, intereses y compromisos que pueden orientar sus decisiones hacia la manutención del status quo.

En el área de lo económico, será obvio que los representantes del capitalismo industrial, doméstico o transnacional, vean al Sistema de Educación Superior simplemente como el generador de los recursos humanos que serán un insumo más para la producción, y orientarán sus decisiones hacia el crecimiento económico con prioridad sobre el cambio social.

Pero si los representantes de las instituciones educativas y de los gobiernos locales, en vez de respaldar a los industriales, perciben el desarrollo como cambio social y se comprometen con proyectos que favorezcan la redistribución de servicios económicos y sociales para las áreas rurales y suburbanas, tendrán que incrementar su fuerza política para adquirir poder en las negociaciones de la planificación.

En las instituciones educativas existen grupos de estudiantes y maestros progresistas, quienes curricular o extracurricularmente, se encuentran trabajando en proyectos populares concretos (como son, entre otros: organización de cooperativas de producción y consumo, campañas de salud y alfabetización, promoción sindical, etcétera). En muchas universidades ya se permite la participación de estudiantes y profesores en la toma de decisiones. La visión y la presión de dichos grupos se requiere en cualquier actividad de planificación, y las coaliciones entre ellos deben promoverse a niveles estatal y nacional y a través de la ampliación de la correlación de fuerzas en conflicto, para evitar el uso de las instituciones educativas como meros instrumentos de satisfacción de los intereses industriales.

#### **4. HACIA LA PLANIFICACION COORDINADA: DE LA DEPENDENCIA A UNA ALIANZA CON LOS TRABAJADORES**

La participación y la lucha política que se oriente hacia la redistribución de oportunidades, tendrá que contemplar estrategias destinadas a vencer las condicionantes del subdesarrollo mexicano.

Una condicionante básica del subdesarrollo es la dependencia económica y tecnológica. La penetración histórica del capitalismo ha traído consigo no únicamente tecnologías ahorradoras de trabajo, sino también las características propias del modo de producción capitalista, como son la división del trabajo y la alta jerarquización en la estructura de salarios.

Esta jerarquización salarial se traduce en términos sociales de acuerdo a la jerarquización en la compra de mercancías y servicios. La educación, como servicio que puede ser comprado, directa o indirectamente, se obtiene de acuerdo a las diferencias salariales: los trabajadores con más altas posiciones en la estructura del empleo, pueden comprar más y mejor educación para sus hijos, quienes en turno, tendrán mejores oportunidades de un mejor trabajo.

Muñoz Izquierdo (1973) presentó evidencias de que en la década de los sesentas la creación de empleos para individuos con educación superior, fue tres veces mayor que los empleos para individuos sin escolaridad o con unos cuantos años de primaria. Por otra parte, un 73 por ciento de los individuos con 13 años o más de

escolaridad, fueron absorbidos por el mercado de trabajo, mientras que esa oportunidad se redujo a un 36 por ciento para los individuos con menos de cinco años de primaria.

De aquí que las relaciones entre origen social -educación- trabajo-destino social, se expliquen con las palabras de Espinoza (1979: 216): “. . . los menos favorecidos por el sistema educativo están también en una situación de desventaja en relación al mercado de trabajo. La distribución del poder y la propiedad en la sociedad mexicana, la cual afecta el acceso, la perseverancia y el aprendizaje en la escuela, también es reflejada en la estructura del mercado de trabajo”.

Por otra parte, como apuntaba Pablo Latapí desde 1974: “a este fenómeno. . . hay que añadirle otro. . . : la devaluación progresiva de la educación ante el mercado ocupacional. Tan pronto como un determinado nivel de escolaridad es generalizado, los requisitos escolares para el empleo son incrementados”.

De aquí que las esperanzas populares por una mejor situación en la estructura económica y social conduzca a un aumento en la demanda educativa; pero ésta será satisfecha de acuerdo a los objetivos capitalistas de la educación, es decir, atendiendo a la calidad y a la cantidad requerida por las necesidades del sistema de producción.

En la atención a estas necesidades, entonces, surgen los intentos por introducir cambios en el sistema educacional, pero en la interpretación de estas necesidades es donde los tipos de cambio y su respectiva planificación difieren. De este punto parten dos teorías del papel de la educación superior en el desarrollo: una se relaciona directamente con la dependencia tecnológica, y la otra con las causas del fenómeno de la devaluación educativa.

#### **4.1. DEPENDENCIA TECNOLÓGICA Y ASINCRONIA INSTITUCIONAL**

Desde el punto de vista de esta teoría, los problemas para ajustar los sistemas de educación superior a las necesidades económicas de la sociedad, se originan en el modo de producción capitalista-dependiente de los países latinoamericanos, ya que cuando éstos comenzaron a importar tecnología también importaron expertos altamente entrenados para su instalación y mantenimiento, ignorando los sistemas de educación superior nacionales y dejándolos en un desarrollo asincrónico.

De acuerdo con Carlos Pallán (1978), si la educación superior va a contribuir al desarrollo nacional, tendrá que orientarse hacia la formación de personal especializado y a “la producción (o aplicación) de nuevos conocimientos o sistemas técnicos y científicos de carácter nacional. . . ya que la planeación económica y científica debe ser recíproca, pero prioridad debe darse a esta última” (pp. 27-28).

Su proposición es que las reformas a la educación superior se orienten a la promoción de la investigación científica y técnica en las instituciones, de tal forma que con el apoyo del Estado, la investigación se oriente hacia el desarrollo de “tecnologías de tipo intermedio, más baratas y de acuerdo a las posibilidades de la región, la cual tome en cuenta un uso más extensivo de trabajo, o sea. . . compatible con los objetivos de mejoramiento del nivel del empleo productivo”. A través de este tipo de actividades, el sistema educacional puede contribuir a salir de la dependencia tecnológica y económica.

Sin embargo, Martín Carnoy (1977) pone dos recordatorios sobre la mesa: “Los capitalistas prefieren tecnología que reduzca sus necesidades de trabajo, ya que ésta es una fuente constante de conflicto de clases y es inherente ”en el caso de países capitalistas de bajo ingreso donde una ‘moderna’ burguesía doméstica controla e influye el poder estatal, se observa que el Estado se usa como un mecanismo de apoyo para las necesidades de trabajo y posición ideológica de dicha burguesía en su interpretación de la óptima forma del desarrollo” (p. 51).

## 4.2. CREDENCIALISMO Y SEGMENTACION DEL MERCADO LABORAL

Uno de los objetivos del Plan Nacional de Educación Superior es el de reducir el desempleo en educación, a través de una reducción en la matrícula de este nivel (canalizando demandas hacia los nuevos colegios profesionales) y a través de la racionalización del sistema (proporcionando la cantidad y el tipo de educación requerida por la economía). Aquí surge una pregunta: ¿El desempleo educacional se originó por la falta de planificación adecuada de la educación?

Para Carnoy (1977 y 1980), uno de los postulados básicos de la teoría de la segmentación del mercado laboral es que el desempleo es un resultado deseable para los empleadores urbanos, "evitándose déficits de trabajadores a todos los niveles y poniendo presiones hacia abajo en los salarios y presión hacia arriba en la productividad", ya que los que ya están empleados se ven forzados a trabajar más y a aceptar salarios bajos por miedo al desempleo.

Desde el punto de vista de esta teoría, el problema del empleo tiene prioridad sobre el tema educacional, y su solución requiere de análisis de segmentos laborales intraorganizacionales e intersectoriales, para examinar, por una parte, las actividades realizadas por los distintos tipos de trabajadores intelectuales y manuales en relación a los niveles educativos necesarios; y por otra parte, analizar las características que los empleadores exigen a sus empleados.

Este tipo de análisis ya se ha iniciado en la ciudad de México, por ejemplo Nigel Brooke y otros (1978) encontraron que "no hay claridad en el mecanismo con el cual los empleadores relacionan un determinado nivel educativo con un determinado empleo", y "que la conexión entre escolaridad y empleo no es necesaria" (p. 53), más bien, "al enfrentarse con una elección entre cultura correcta con deficiencias educativas por un lado y educación correcta con deficiencias culturales, por el otro, los empleadores prefieren cultura correcta" (p. 58).

Muñoz Izquierdo y otros (1979), también analizando el mercado de trabajo industrial en la ciudad de México, encontraron que hay otras variables además de la escolaridad, las cuales determinan el empleo de los individuos, como son: sexo, ocupación previa, ingreso de los padres o antecedentes sociales: "se recogió evidencia que indica que la fuerza de trabajo empleado en el sector industrial, ha experimentado una clara movilidad educativa intergeneracional. Sin embargo, se pueden observar rasgos de transmisión intergeneracional del estatus, los cuales adoptan diferentes modalidades en las personas de uno u otro sexo" (p. 408).

Este tipo de investigación nos lleva a concluir que, en efecto, los orígenes del desempleo educacional y del credencialismo residen en la estructura del mercado laboral y no en la estructura del sistema educacional, ya que esta última es usada solamente para legitimar la desigual distribución de oportunidades. Además, si se van a aplicar correctivos al sistema educacional, éstos también habrán de aplicarse al mercado laboral.

Estas teorías llevan al desarrollo de políticas de empleo orientadas hacia una distribución social más equitativa de las oportunidades educacionales y del empleo, y hacia presionar las decisiones en favor de tecnologías intermedias, las cuales, aun cuando sacrifiquen los intereses capitalistas en relación a la maximización de ganancias, favorecerán la expansión de las oportunidades laborales. Por otra parte, el Estado tendrá que apoyar el uso del trabajo sobre el uso del capital, incluyendo estrategias como alteraciones en la estructura de los precios para favorecer la producción agrícola y que el área rural se convierta en área de interés para la inversión social y pública, de tal forma que los trabajadores del campo puedan y encuentren productivo permanecer en la tierra.

De este modo, cualquier reforma y planificación de la educación superior debe acompañarse de una reforma y planificación recíproca en la economía. Pero la formulación política que dé origen a este tipo de planificación coordinada, será el resultado de presiones políticas recíprocas, de los estudiantes y profesores progresistas y de los sindicatos de obreros y campesinos, a quienes los desempleados (educados o no) deberán unir sus esfuerzos para confrontar el trabajo con el capital y los intereses de quienes buscan un puro crecimiento económico con los intereses del cambio social.

## 5. EN RESUMEN

La exploración de las posibilidades y limitaciones de la planificación de la educación superior frente a los problemas del desarrollo nacional llevan a considerar como condiciones de relevancia para el proceso de la planificación institucional:

- a) Que se evite un simple ejercicio “técnico” o “logístico” orientado a subordinar el sistema de educación superior a los intereses del sector industrial en forma exclusiva.
- b) Que los procesos de la planificación se conviertan en procesos políticos en los cuales la percepción de los grupos interesados en el cambio social se promuevan, se negocien, se proyecten y se comprometan en las decisiones relativas a cualquier plan.
- c) Que los procesos políticos de la planificación de la educación superior tengan procesos de planificación correspondientes y recíprocos en el sector económico.

## REFERENCIAS

ANUIES (1979), “La Planeación de la Educación Superior en México”. Ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Puebla. Nov. 1978. Revista de la Educación Superior, No. 29.

BLAUG M. (1970), An Introduction to the Economics of Education. Penguin.

CARNOY, M. (1977), Education and Employment. A Critical Appraisal. Fundamentals IIEP Nø 26, París.

CARNOY, M. (1980), “Can Education alone solve the problem of unemployment?”, en Simmons, J. (ed.) The Education Dilema. Pergamon.

COOMBS, P. H. (1970), What is Educational Planning? Fundamentals IIEP, Nø. 1, París.

ESPINOZA, I. (1979), “Problemática de la Educación para Adultos: el caso de México”, en CEE (ed.) Educación y Realidad Socioeconómicas. CEE, A. C.

HARBISON, F., Y MYERS, CH. (1961), Education, Manpower and Economic Growth. McGraw-Hill, N. Y.

KIDD, R. J. (1974), Whilst time is burning. IDRC. Ottawa.

LATAPI, P. (1974), “Expansión escolar y desempleo”, en Política Educativa y Valores Nacionales. Ed. Nueva Imagen. México.

LEVIN, H. (1980), “The limits of educational Planning”, en Weiler (ed.), Educational Planning and Social Change. IIEP. París.

LOPEZ PORTILLO, J. (1979), Tercer Informe Presidencial.

McGINN, N. Y. Y OTROS (1979), “Educational Planning as Political Process; Two case studies from Latin America”. Comparative Education Review. Vol. 23, Nø. 2.

MUÑOZ IZQUIERDO, C. (1973), “Evaluación del Desarrollo Educativo en México (1958-1970) y factores que lo han determinado”. Revista del Centro de Estudios Educativos. Vol. III, Nø. 3, México.

MUNOZ IZQUIERDO Y OTROS (1979), “Educación y Mercado de Trabajo”, en CEE (ed. ) Educación y Realidad Socioeconómica. CEE, A. C. México.

PALLAN, C. (1978), “Universidad, Investigación y Desarrollo en América Latina”, Revista de la Educación Superior, Nø. 27, México.

ROSTOW, W. (1960), The Stages of Economic Growth, Cambridge University Press.

SCHULTZ, T. W. (1961), “Investment in Human Capital”, en American Economic Review. March. 1961.

VAIZEY, J. (1972), The Political Economy of Education Duckworth.

WOODHALL, M. (1970), *Cost-Benefit Analysis in Educational Planning*. Fundamentals IIE;P NQ 13. Paris.  
World Bank (1980), "Education Sector". Policy Paper. Washington.