

# LA REPRESENTACION SOCIAL DE LA PLANEACION UNIVERSITARIA

(Una propuesta metodológica de estudio)

**TERESA PACHECO MENDEZ\***

## Introducción

La propuesta de estudio de las representaciones sociales que aquí se presenta, obedece al interés teórico-conceptual iniciado por los especialistas en la teoría del discurso y de las significaciones sociales como Eliseo Verón, Emilio de Ipola y Ernesto Laclaud, cuya preocupación principal se sitúa en la reflexión ideológica acerca de los procesos sociales de producción de significaciones que todo hecho social supone.

Si bien nuestro objeto de estudio está constituido por las representaciones sociales sobre un hecho de significación, éste último se identificará, para el caso de este trabajo, con la planeación de las universidades públicas para considerarla como referente empírico, y al discurso de la misma, como producto significativo que supone todo un proceso de producción, circulación y recepción del mismo.

Con base en la planeación universitaria y en el proceso de producción del discurso de la misma, ubicaremos a las representaciones como una forma de manifestación de la recepción de tal discurso.

La planeación de la educación superior ha sido interpretada en múltiples sentidos, principalmente:

- como una actividad centrada en la elaboración y perfeccionamiento de técnicas y procedimientos de utilidad para la administración y racionalización de los recursos para la educación;
- como instrumento de carácter fundamentalmente político y estratégico para alcanzar determinados fines y metas, y
- como una estrategia global que permita diseñar, a corto y mediano plazo, acciones consecuentes para un adecuado desarrollo de las instituciones de educación superior.

De estos planteamientos, el último es recogido en lo esencial por los postulados básicos del discurso Plan Nacional de Educación Superior PNES<sup>1</sup> y por los discursos subsecuentes al mismo.

En este trabajo retomaremos, desde una óptica sociológica, el discurso PNES, y las representaciones que los sujetos de la comunidad universitaria se hacen del mismo, con la finalidad de construir, para este caso específico, una conceptualización y un procedimiento metodológico que permitan abordar el estudio e interpretación de las representaciones que sobre la planeación institucional tienen los sujetos miembros de la comunidad universitaria. En este sentido, el carácter del presente artículo, se define en la medida en que pretende constituirse en aporte metodológico para el estudio de las representaciones sociales.

El marco general de que partimos lo constituye una investigación actualmente en proceso,<sup>2</sup> de ahí que las consideraciones metodológicas que se proponen, están apoyadas directamente en el desarrollo teórico de esa investigación y en los criterios de selección del objeto y del universo de la investigación.

En la primera parte del artículo, se retomará brevemente el aparato teórico ya elaborado por el equipo, con la finalidad de enmarcar los elementos conceptuales particulares en el estudio de las representaciones

---

\*Departamento de Estudios Educativos; Coordinación de Humanidades, UNAM.

<sup>1</sup>SEP-ANUIES, la planeación de la educación superior. México, 1979.

<sup>2</sup>Título: "La representación de la planeación a través de sus agentes frente a la crisis económica del país; estudio en algunas universidades estatales." Resps. Mendoza Javier, Pacheco Teresa y Salomón, Magdalena, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1983. (Incorporación de i. Chehaibar en 1984.)

sociales. Se presentará un esbozo del proceso de producción de significaciones sociales del cual forman parte las representaciones, sea como productos significantes o como una de las formas de manifestación de la recepción de un discurso. En este contexto, se delimitará el papel de sujeto en el proceso de producción de significaciones y como agente directo de la producción de las representaciones. Se distinguirán también algunas de las características que definen a las representaciones sociales en cuanto a su forma y contenido, así como las condiciones inmediatas que inciden en su formación.

En un primer momento, la segunda parte del trabajo la dedicaremos a ubicar los elementos que hacen de la planeación un hecho de significación social por caracterizar en el discurso de la misma, como producto signifi-  
ficante o vehículo de múltiples significaciones ideológicas y que es recibido por los sujetos en distintas formas. En un segundo momento, se trabajarán las implicaciones teórico-conceptuales y las condiciones materiales de producción de las representaciones sociales en el ámbito específico de la planeación institucional; se ubicarán las significaciones ideológicas implicadas en el discurso de la planeación, a partir de una caracterización de las universidades estatales en el marco del sistema de educación superior; finalmente, las significaciones agrupadas en tres niveles educación superior, universidad y planeación, serán tratadas en su especificidad desde la óptica de la representación de los sujetos.

## **I. La Representación de los Sujetos y el Momento de Recepción en un Proceso de Producción de Significaciones Sociales**

### **1. Consideraciones teóricas**

Todo hecho o fenómeno de significación social, referido a la producción de sentidos y de representaciones, no se da al margen de otros hechos de la misma naturaleza ni tampoco se presenta como un conjunto de simples efectos mecánicos o reflejos de todo aquello que acontece en la sociedad global.

Por representación social entenderemos la forma en que los sujetos se manifiestan en torno a un hecho de significación social. Más allá de la simple opinión y del sentido común, la representación de los sujetos sobre un objeto social determinado es sólo un aspecto de todo un proceso mayor de significaciones sociales y de encadenamientos ideológicos por los cuales está intermediado un hecho de significación social, en este caso el de la planeación universitaria. De este modo, lo que para un sujeto representa un objeto o fenómeno de la realidad social no es el resultado de un pensamiento individual y autodeterminado, sino el producto de un conjunto de significaciones históricas y sociales que lo condicionan.

Las representaciones de los sujetos sobre un determinado objeto pueden ser conocidas a través de un material verbal obtenido por medio de entrevistas directas, en las cuales los sujetos manifiestan lo que piensan y cómo viven dicho objeto. Empezar el estudio de las representaciones sociales implica, por un lado, detectar el conjunto de condiciones sociales que dan lugar a la producción de dicha representación y, por otro, distinguir, en lo que el sujeto manifiesta, las marcas de todas las significaciones ideológicas anteriores, sean éstas discursos previos formalizados en torno al objeto, otros discursos distintos al socialmente reconocido, o bien representaciones producidas por otros sujetos en distintos momentos.

Cuando Emilio de Ipola<sup>3</sup> habla del proceso de producción de significaciones sociales (dentro del cual nosotros insertamos las representaciones de los sujetos), hace referencia, como lo hemos señalado anteriormente, a todo el conjunto de significaciones ideológicas que se dan en el seno de la sociedad global.

El papel de lo ideológico<sup>4</sup> dentro de los procesos de significación no sólo se explica por el lugar en que se materializa la ideología, es decir, en el seno de los aparatos (educativo, religioso, jurídico, etc.), sino fundamentalmente por la forma de inculcación ideológica en que ésta misma se internaliza y se subjetiviza como resultado de las prácticas institucionales y sociales. El aparato educativo, y la universidad como una parte del mismo, se caracteriza, como todos los aparatos, por ser un espacio material de la vida social

---

<sup>3</sup>De Ipola, Emilio, "Sociedad, ideología y comunicación", en *Ideología y curso populismo*. Ed. Folios. México, 1982, pp. 73-92.

donde se establece una lucha ideológica por la hegemonía<sup>5</sup> de un proyecto político social, y en este caso, de un proyecto educativo.

En la medida en que toda representación social se da en el seno de los aparatos, es necesario considerar, para su estudio, la forma en que la institución envuelve a sus miembros a través de mecanismos y prácticas establecidas en sus propias redes ideológicas. Estas últimas se definen por la articulación de las variadas formas de convivencia y sociabilidad en una determinada formación social e institucional. Las redes ideológicas conforman la trama en que los sujetos interactúan, produciendo determinado “habitus”,<sup>6</sup> el cual se desempeña como principio generador y organizador de prácticas y de representaciones sociales. Las prácticas y las representaciones sociales son, por tanto, el resultado de una cadena de significaciones que parte de los aparatos y de las interpelaciones institucionales y sociales. El aporte teórico presentado por De Ipola acerca del proceso de producción de significaciones que aquí retomamos, proporciona las bases conceptuales para la elaboración de una metodología de análisis de la representación social como una forma de manifestación de la recepción de un discurso.

## 2. El discurso de la planeación como producto significante

Al plantearnos como objeto de estudio la representación que los sujetos tienen sobre la planeación universitaria, partimos de que “lo que dicen” y “piensan” (los sujetos, es resultado de un encadenamiento de interpelaciones institucionales y sociales. Esta interpelación de los sujetos incorporados a los diversos aparatos especializados de la sociedad, y en nuestro caso el educativo, se objetiviza fundamentalmente a través de discursos y representaciones provenientes de las distintas instancias de los aparatos y de la sociedad.

Gilberto Jiménez define el discurso como práctica social enunciativa regulada socialmente e institucionalizada en una época y en una formación social determinadas; el contexto se inscribe en el discurso mismo y en gran parte determina las estrategias discursivas empleadas.

En nuestro caso, el discurso de la planeación institucional representa un soporte material de múltiples significaciones anteriores y actuales, que en parte lo constituyen esto significa que su análisis no se reduce a los efectos de significación que produce ni a la forma en que los sujetos lo reciben, sino que habría que tomar en cuenta las condiciones sociales en que es producido, circula y es recibido.

El discurso de la planeación institucional, en tanto que producto significante, no hace referencia a un discurso en especial, sino a todo el discurso producido en torno a este objeto social. En este sentido, es necesario aclarar que, en el estudio de las representaciones sociales sobre la planeación, no sólo es posible encontrar las huellas del discurso hegemónico, sino que, en ocasiones, están presentes indicios de otros discursos distintos y hasta contradictorios. En este trabajo, partiremos de la siguiente hipótesis: el discurso hegemónico dentro del ámbito de la planeación universitaria es aquel que está contenido en el Plan Nacional de Educación Superior (PNES) puesto en marcha durante el sexenio pasado.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>Coincidiendo con De Ipola, entendemos la distinción ideologías/ideológico como sigue: las “ideologías” como “conjuntos discursivos a través de los cuales se expresan sistemas de creencias, representaciones, concepciones del mundo propias de una sociedad o de un grupo social determinado”. “El término ‘ideológico’ se plantea como concepto teórico en sentido estricto. . . lo ideológico no designa una clase empíricamente delimitable de hechos de significación, sino una dimensión inherente a toda realidad significativa. . . esa dimensión es susceptible de ser encarada desde dos puntos de vista diferentes. . . en el primer caso, lo ideológico designa la relación existente entre discurso y sus condiciones sociales de producción. . . en el segundo caso, lo ideológico designa la relación existente entre el conjunto discursivo de referencia y sus condiciones sociales de recepción”. Idem. op. cit., pp. 135-136.

<sup>5</sup>En el discurso gramsciano la hegemonía de clase tiene dos momentos que pueden, o no, ser simultáneos, el momento de la dominación y el momento de la dirección. Una clase es “dominante” a través del poder y la fuerza material, pero es “dirigente” sólo cuando obtiene el consenso ideológico que las masas otorgan a sus concepciones. En Salomón, Magdalena, “Gramsci: apuntes para una propuesta educativa”, Perfiles educativos N 15, CISE-UNAM, 1982.

<sup>6</sup>El concepto de “habitus” trabajado por P. Bourdieu y retomado por Emilio Tenti en “Alternativas teóricas para el análisis de la relación maestra-alumno”. Documento de trabajo mismo.

<sup>7</sup>Además, creemos necesario considerar la presencia, en el momento actual, del discurso presentado en la Ley de Planeación (dic. 1982) y del derivada del Plan Nacional de Desarrollo en materia de educación superior.

El discurso de la planeación institucional en tanto que producto significativo supone un proceso en el que intervienen tres momentos producción, circulación y consumo. Conocer el momento de la producción de un discurso, significa conocer las condiciones sociales que le dieron lugar la coyuntura económica, política y social del país, el proyecto educativo predominante, los planteamientos en torno a la planeación de la educación superior y específicamente sobre la universidad, la coyuntura universitaria, etc. Por otra parte, la creación y puesta en marcha de una infraestructura nacional para la operativización del discurso PNEC, las instancias de reconocimiento y de legitimación, forman parte de las condiciones sociales que han permitido la circulación y socialización del discurso.

El momento de la recepción, más allá de ser la circunstancia donde se sitúan los efectos del discurso, está condicionado también por distintos elementos: la situación institucional, la confluencia de proyectos universitarios, el discurso de la planeación institucional reconocido, la correlación de fuerzas en el interior de la institución, los grupos de presión, el grupo en el poder, etc.

Las formas en que se manifiesta la recepción de un discurso no son siempre las mismas, las condiciones sociales de recepción son diversas, y por tanto, aquéllas no se reducen al conocimiento aislado de las representaciones de los sujetos implicados. En el caso del estudio en que circunscribimos este trabajo, se considera indispensable tomar en cuenta otras formas de manifestación en que se ha recibido el discurso de la planeación institucional en el caso de las universidades estatales los conjuntos discursivos producidos por los cuerpos técnicos especializados en torno a la planeación universitaria, planes institucionales y estatales; aquellos otros producidos por las autoridades y por los responsables de la planeación en cada universidad, la representación de otros sectores de la comunidad universitaria en torno a la planeación, etc. Estas otras formas de manifestación proporcionan, por un lado, elementos de contenido de una determinada forma de recepción del discurso y, por otro, criterios de análisis para la interpretación y valoración sobre la representación que los sujetos elaboren en torno a la planeación universitaria.

Todas las posibles formas de manifestación de la recepción constituyen, a la vez, parte de las condiciones materiales de producción de nuevos discursos no siempre homogéneos, ya que son resultado, en la mayoría de los casos, de un campo contradictorio de discursos preexistentes que corresponden a coyunturas discursivas y a condiciones sociales de producción diversas.

Hablar del proceso de producción implica necesariamente referirse a sus agentes, no como individuos aislados, sino como individuos constituidos en sujetos sociales por la ideología que, junto con sus representaciones, forma también parte de las condiciones de producción, circulación y recepción de un discurso.

De acuerdo con su apreciación, el problema del sujeto en un proceso de producción de significación social debe ubicarse dentro de una cierta conceptualización del sujeto, de su historia y de sus condiciones materiales de existencia.

En el proceso de producción de significaciones sociales se relacionan -según De Ipola- las restricciones institucionales presentes en todo proceso ideológico de producción con las restricciones de los sujetos que son sus agentes directos.<sup>8</sup> Toda producción de discurso o representación es de los sujetos, se efectúa según determinadas reglas operatorias en los sujetos, que se derivan de ciertas normas e imposiciones sociales e institucionales. El sujeto, al hacer suyas dichas imposiciones y restricciones que provienen de la sociedad, permite que las reglas de producción de los discursos se engranen con los mecanismos de funcionamiento de la subjetividad. Tanto en la producción como en la circulación y en la recepción, lo ideológico tiende a pasar por el tamiz de la subjetividad. En los sujetos, en tanto que representantes de determinados intereses y de relaciones sociales, la subjetividad aparece como producto de una cierta práctica social.

Es el sujeto, como agente de la producción de discursos y de representaciones, el punto por donde pasan las reglas operatorias de la producción-recepción y del reconocimiento. En este sentido, dejamos de lado la interioridad del individuo al ocuparnos del estudio de las representaciones como fenómeno social que rebasa las intenciones o pensamientos de los individuos aislados. Este también es el criterio de análisis que adoptamos para considerar el problema de la subjetividad desde la perspectiva de un análisis social.

---

<sup>8</sup>De Ipola, Emilio, op. cit., pp. 82-83.

Hasta aquí, las consideraciones que hemos avanzado acerca del estudio de las representaciones sociales han obedecido a criterios teóricos-conceptuales, necesariamente implicados entre sí en la medida en que se constituyen como aspectos y momentos de un proceso y de un nivel de análisis social e ideológico.

### 3. Las representaciones sociales: una caracterización

En nuestra propuesta metodológica distinguiremos algunas características sobre las representaciones sociales; es decir, algunas especificidades que las definan en cuanto a su forma y contenido dentro del marco institucional.

Estas características son: por un lado, el lenguaje, las actitudes y la valoración; y por otro, las condiciones materiales de producción de las representaciones: la información, el contexto y la coyuntura.

Dado que las representaciones ocupan el terreno de la subjetividad, delimitaremos la forma verbal en que se manifiestan como una instancia, en este caso, de producción de las mismas. De ahí que consideremos que las representaciones de los sujetos estén mediadas por un lenguaje "... el sujeto no tiene, como objeto empírico, otra materialidad que la del lenguaje, la de las proposiciones que él emite y las que podría llegar a emitir. Su ser es inabordable fuera de este orden del discurso. Fuera del discurso que le propone e impone como sujeto de la enunciación nada podría saberse sobre él. El referente sujeto se particulariza por ser el único que habla, y sólo por su práctica discursiva podemos llegar a distinguirlo del resto de los objetos... El lenguaje es, pues, una función para la comunicación interhumana y el discurso es la forma superior que integra y organiza, desde su mayor complejidad, a las formas inferiores como los códigos y la articulación de imágenes".<sup>9</sup>

La modalidad verbal se da generalmente, en lo que se ha llamado "lenguaje ordinario". Una de las particularidades de este lenguaje consiste en que "... se opone al lenguaje artificial, de manera que lo que en éste aparece como negativo, resulta siempre positivo en aquél (en el ordinario). Así, la polisemia, ambigüedad a eliminar en un lenguaje científico, se torna en el lenguaje ordinario en riqueza semántica. ..."<sup>10</sup>

Ya en autores como Wittgenstein, el "lenguaje ordinario" aparece como una condensación de ambigüedades y de la riqueza de la experiencia histórico-social de los sujetos. En el "lenguaje ordinario" la significación nace del uso, de los diversos empleos que el sujeto da a las palabras y a la diversa organización y estructuración de las palabras de acuerdo al lugar en que se inserta.

De manera semejante a la presencia del lenguaje en las representaciones sociales, las actitudes<sup>11</sup> que los sujetos manifiestan frente a un determinado objeto permiten visualizar, en la mayoría de los casos, los distintos grados de internalización y/o identificación de los sujetos con un determinado discurso.

Tomar en cuenta las actitudes obedece, fundamentalmente, a que la actitud de un sujeto frente a un objeto se manifiesta como una de las dimensiones más primarias del individuo, en el sentido de que ésta aparece como complemento, por lo general espontáneo, de "lo que dice" el sujeto sobre algunos aspectos de la planeación institucional, aun cuando la información sea reducida y la organización del contenido sea poco clara.

La actitud del sujeto se ve mediatizada por la entrevista misma, ya sea con su aceptación o por su total rechazo a la situación misma. Al ser interrogado sobre determinados elementos de la planeación universitaria, ambas reacciones producirán situaciones distintas en cada uno de los sujetos frente al objeto referente. Como tales, deben ser registradas como dato o información necesaria y, en algunos casos, como información complementaria del análisis de la representación de los sujetos en torno al objeto en cuestión.

En la construcción de toda representación social entran en juego dos planos simultáneos e indisolubles que se relacionan con el registro de las actitudes de los sujetos: el conocimiento que el sujeto tiene sobre

<sup>9</sup>Braustein, Néstor, *Psiquiatría del sujeto y psicoanálisis*. Ed. Siglo XXI. México, 1980, pp. 92-93.

<sup>10</sup>Barjero, Martín. *Discurso y poder*. Ed. Epoca, Quito, Ecuador, 1978.

<sup>11</sup>Las actitudes serán consideradas no como acciones concretas o conducta de los sujetos, sino como una toma de posición frente al objeto referente.

el objeto social y la connotación y valoración acerca del objeto mismo. Esta última, no es el resultado de una producción original del sujeto, sino el producto, tanto de las condiciones materiales prevalecientes como de las prácticas significantes previas y presentes en su aprehensión por parte del sujeto.

#### 4. Elementos de análisis para el estudio de las representaciones sociales

Si bien son importantes la mediación del lenguaje, la presencia de las actitudes y el sentido de la valoración en lo que el sujeto manifiesta y expresa acerca de la planeación institucional, también lo son el “cómo”, “desde dónde” y “cuándo” lo dice. Sobre este punto, Moscovici<sup>12</sup> encuentra tres tipos de condiciones que inciden en la formación de las representaciones que en este trabajo adoptamos y ampliamos.

La primera, se establece en el nivel de dispersión y organización de la información con que cuenta el sujeto acerca de un objeto referente: su conocimiento del discurso, sea éste el hegemónico o bien otros discursos distintos, el conocimiento de las prácticas institucionales de planeación, otras representaciones producidas por la coyuntura discursiva en el interior de la universidad o sobre los trabajos producidos por la instancia de planeación, sean éstos resultados del proyecto PNEs o producciones generadas por iniciativa interna.

La segunda, referida a la diversidad de posturas y de lugares desde los cuales los sujetos, aun perteneciendo al mismo grupo, se expresan sobre el mismo objeto. En efecto, el lugar social e institucional, los roles y las jerarquías establecidas, se vinculan o no a los grandes principios y valores socialmente reconocidos. Dentro de este espacio, el sujeto tiende a visualizar determinados aspectos sobre el objeto en referencia y ubica determinados problemas en torno al mismo; por lo general, esto varía en función del grado de interés y de implicación institucional y social. En el nivel ideológico, se puede decir que el sujeto se expresa a través de una cantidad infinita de proposiciones que ponen de manifiesto la relación que él mantiene con sus condiciones reales de existencia (y por tanto, con el objeto en referencia. La representación manifestada por medio de la modalidad verbal, forma parte de la ideología del sujeto y es a través de ésta como expresa la identificación, o, en su caso, la contra identificación del sujeto en relación al lugar que socialmente ocupa en una determinada formación social.

La tercera condición es la generada por la coyuntura social en un cierto espacio y tiempo históricos que determinan un campo específico, en este caso, el educativo y particularmente el de la educación superior. Es la coyuntura social e institucional la que condiciona todo aquello que “puede ser pensado” y “lo que puede ser dicho” por el sujeto hablante. Estas condiciones coyunturales pueden ser las que en el nivel institucional prevalecen en el momento de entrevistar a los sujetos implicados en la planeación: la correlación de fuerzas en el interior de la universidad, las repercusiones de la política universitaria actual en cada una de las instituciones, los grupos de poder, el sindicato, las políticas académico-administrativas, la trayectoria de la planeación dentro del marco institucional y su injerencia en la vida universitaria, etc.

Estas tres condiciones, junto con la caracterización presentada anteriormente, constituyen un punto de partida metodológico para el estudio de las representaciones sociales que sobre la planeación universitaria tienen los sujetos implicados, representaciones que se configuran por el lugar y la postura que el sujeto adopta frente a la planeación y por la forma en que éste la aprehende en un contexto siempre móvil y ampliamente marcado por el carácter conflictivo de las relaciones sociales; en otras palabras, “... la representación es... la apropiación del mundo exterior, (es la) búsqueda de un sentido en el cual (el sujeto), podrá inscribir su acción”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Del trabajo de Moscovici, *La psychanalyse, son image, son public*, París, 1961, Ed. PUF.

<sup>13</sup>Herslich, Claudine, “La representación social” en *Introducción a la psicología social*, Ed. Planeta, Barcelona, 1975, p. 399.

## **II. Elementos de Contenido para el Análisis de las Representaciones de los Sujetos acerca de la Planeación Universitaria**

La primera parte de este artículo la hemos dedicado al señalamiento de algunas características que definen a las representaciones de los sujetos como hechos de significación social y, a la vez, como una forma de manifestación de la recepción de un determinado discurso el de la planeación universitaria.

En esta segunda parte, procederemos a ubicar, en primer lugar, tanto los elementos que hacen de la planeación un hecho de significación, como el discurso de la misma como un producto significante, vehículo de múltiples significaciones ideológicas y que es recibido por los sujetos de distintas formas dentro del campo educativo. Para tal propósito, retomaremos el orden de las consideraciones metodológicas presentadas en la primera parte de este trabajo y nos concretaremos a señalar cuáles son aquellas condiciones sociales en que se inscribe la recepción del discurso PNES, mismas que constituyen parte de las condiciones que determinan la formación de representaciones en los sujetos de la comunidad universitaria implicados.

En segundo lugar, y a partir de la estructuración de las significaciones ideológicas que giran en torno al discurso de la planeación institucional en las universidades públicas, indicaremos cómo a partir de este discurso es posible detectar, en las representaciones de los sujetos, las huellas del discurso hegemónico, de otros discursos y de representaciones previas, así como las marcas de las condiciones extradiscursivas y de aquellas propias del momento en que se produce la representación.

### **1. El proyecto PNES como discurso hegemónico**

Es a partir de la década de los setenta cuando el discurso de la planeación se hace oficialmente presente en el campo educativo nacional. Desde ese momento, las condiciones histórico sociales del país son distintas y han incidido de manera determinante en la transformación y producción de nuevos discursos. En el caso de la educación superior, la mayoría de ellos han quedado como meros pronunciamientos que no llegaron a traducirse en proyectos y acciones concretas. Tomando como antecedente estos intentos de planeación, en 1977, la ANUIES, en colaboración con la SEP, preparó el documento que en noviembre de 1978 fue aprobado por la XVIII Reunión de la ANUIES como Plan Nacional de Educación Superior (PNES). A partir de entonces, este documento fue considerado como el punto de partida para el establecimiento de mecanismos de coordinación -en el nivel institucional, estatal, regional y nacional- y la generación de una infraestructura de organización que propicie la realización de una serie de acciones tendientes a establecer un proceso permanente y sistemático de la planeación de la educación superior en el nivel nacional denominado Sistema Nacional Permanente de Planeación de la Educación Superior (SNPPES). Durante los cuatro años siguientes, el PNES se convirtió en el proyecto político hegemónico, auspiciado por el Estado, en materia de educación superior. El subsistema de las universidades estatales, a partir de 1979, se vio involucrado de distintas formas en este nuevo discurso de la planeación institucional.

Los postulados básicos en que se sustenta formalmente el PNES son: la coordinación, la colaboración, la autonomía y la participación, y en torno a ellos la planeación se define como un proceso en el cual confluyen los diferentes intereses y necesidades de quienes directa o indirectamente tienen relación con la educación superior, y donde las decisiones finales sobre el futuro de la misma son tomadas con el concurso de todos ellos a través de un esfuerzo de coordinación.

Tal como parece sugerir el discurso PNES, la planeación aparece como un concepto que condensa todo un conjunto de significaciones en torno a la educación superior y a la universidad. Nuestro interés por centrarnos en este hecho de significación, obedece a dos motivos por un lado, en la coyuntura en que surge el discurso PNES, la planeación adquiere un peso político y estratégico importante, y por otro, en el momento actual de crisis, la planeación, inscrita en el marco del Estado de Derecho, es considerada como “un medio para avanzar en la democratización del país” y como “una necesidad política. . . para resolver la

difícil situación actual”<sup>14</sup> y, por ello, es necesario que se extienda a todos los sectores de la vida nacional. En el caso de las universidades estatales, el concepto de planeación aglutina múltiples significaciones que podemos agrupar en tres niveles: las concernientes al sistema de educación superior en su totalidad; las referidas a la universidad y a su planeación, y aquellas otras propias de la trayectoria de la planeación, subyacentes en el discurso PNES. Este encadenamiento hace, pues, que las representaciones que diversos sujetos tienen de la planeación no sean simples, ni que su condicionamiento se limite a los aspectos que determina la coyuntura en que éstas se producen.

Tanto las condiciones materiales en que se recibe un discurso y que a la vez propician la producción de las representaciones de los sujetos sobre la planeación, como las múltiples significaciones que son transmitidas por este discurso (y que tocan los tres niveles que arriba señalamos), constituyen los elementos centrales, que a continuación desarrollaremos, para el conocimiento y análisis de las representaciones que sobre la planeación tienen los sujetos implicados en ella.

Las formas en que se ha percibido el discurso PNES han sido variadas en la medida en que se han producido en tiempos y condiciones distintos a partir de la implantación del sistema nacional de planeación. Sin embargo, como lo hemos señalado anteriormente, nuestro interés se ubica principalmente en el conocimiento de aquellas representaciones de los sujetos implicados en la planeación institucional en el momento actual de crisis por el que atraviesa el país y particularmente las universidades estatales.

## 2. Características generales de la representación de la planeación en los sujetos

Al dirigirnos a los sujetos que forman parte significativa de la comunidad universitaria,<sup>15</sup> el papel que juegan las actitudes, el lenguaje empleado y la valoración inmediata sobre ciertos aspectos, darán pauta para iniciar el registro de apreciaciones generales sobre lo que el sujeto diga en una primera instancia de acercamiento; por ejemplo, un director de escuela perteneciente al área de ciencia y tecnología y un jefe de unidad de planeación de la misma institución, se manifestarán de formas distintas el primero, por la aparente distancia de su área especializada con respecto a las actividades de planeación del desarrollo académico de toda la universidad, puede expresar por medio de su lenguaje un relativo conocimiento acerca de las implicaciones institucionales de la planeación, remitiendo sus juicios a ciertas preconcepciones de lo que para él debería aportar la planeación en su área de origen. En el caso del segundo, el manejo de determinado lenguaje proveniente de ciertos discursos y representaciones presentes en ese momento, harán aparecer cierta precisión en el contenido, este último marcado por una identificación o contra identificación con las acciones de planeación emprendidas en su institución. En ninguno de los casos puede afirmarse que las representaciones son el resultado de una regla general, pero de una manera o de otra sí definen los distintos grados de implicación que el sujeto tiene, no sólo frente al discurso, sino frente a las acciones de planeación.

Los juicios preliminares, las actitudes y el lenguaje que expresa “lo que se dice”, aun en el caso de que la información sea reducida y su organización sea poco clara, constituyen un elemento no menos importante para el análisis posterior.

---

<sup>14</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. México, 1983, p. 18.

<sup>15</sup>En este caso, los sujetos de las representaciones serán aquellos miembros representativos de toda la comunidad universitaria.



### 3. Condiciones sociales de producción de las representaciones sociales

En las condiciones sociales en que se producen las representaciones distinguiremos tres aspectos: la información, tanto en su cantidad como en su calidad, el lugar y la posición desde los cuales el sujeto habla y la coyuntura institucional en la que se inscribe.

#### a) La información

En cuanto a la información, interesa conocer fundamentalmente: las huellas del discurso hegemónico sobre la planeación, así como también aquellas que se refieran a otro tipo de discursos distintos; la incorporación de estos contenidos en el funcionamiento y mecanismos de la unidad institucional de planeación correspondiente; la forma en que esta última se ha vinculado al resto del Sistema Nacional Permanente de Planeación; la relación que la información guarda con los trabajos producidos en la instancia de planeación y en los mecanismos de organización y estructuración de planes y programas institucionales; la relación entre el discurso de la planeación y la organización del trabajo interno; el conocimiento de los principales problemas académico-administrativos de la universidad y la incidencia de lo político; los niveles y grados de participación de los distintos sectores de la comunidad universitaria en la toma de decisiones y en la elaboración de planes institucionales de desarrollo a corto y mediano plazo y, también, las diversas fuentes de información de los sujetos entrevistados.

#### b) El contexto institucional

La importancia del lugar y de la posición que cada sujeto ocupa en la estructura de la institución, depende del modelo de organización y de las formas establecidas por el mismo para legitimar el peso y la importancia de los proyectos que involucran a toda la institución.

En términos generales, podemos caracterizar a las universidades estatales por la adopción de un modelo tradicional que se sustenta en los principios del progreso y del desarrollo. Su organización, en la mayoría de los casos, está formada por escuelas y facultades o por divisiones y áreas académicas, según las disciplinas o las carreras que derivan de ciertos campos u objetos de estudio. Cada facultad, escuela o área se desempeña como un espacio exclusivo y compartimentado; la creación de nuevas carreras, posgrados y otro tipo de proyectos especializados, responde a las necesidades, intereses y presiones de un determinado sector de la institución. En este sentido, las universidades se constituyen como “un microcosmos de la sociedad general, marcado por todas las divisiones que caracterizan a ésta y gobernado por la misma ideología que facilita la estabilidad del Estado y la reproducción del sistema dominante”.<sup>16</sup>

Para efectos de la estructura organizativa y administrativa de las universidades, “la autonomía significa una calificación especial que asume un organismo que vive bajo el régimen de descentralización administrativa”. La autonomía que tiene la mayoría de las universidades estatales consiste en un reconocimiento que el Estado hace de una serie de prerrogativas y facultades otorgadas a una universidad a fin de que se autorregule en sus diversos órdenes.<sup>17</sup>

Las políticas académicas en el interior de las universidades tienden a definirse siguiendo criterios de carácter general con un cierto grado de ambigüedad, apoyados por determinados intereses de tipo político coyuntural más que propiamente académicos.

Las instancias colegiadas, los sindicatos, los grupos y partidos políticos y estudiantiles intervienen, aunque de manera limitada, en este tipo de definición político-académica. La lucha de intereses que se establece dentro de las universidades responde cada vez más a los propósitos y objetivos de un grupo en particular, en detrimento de los requerimientos que demanda la sociedad y para los cuales las universidades se constituyen formalmente.

En cuanto a las funciones básicas de la educación superior, las universidades han centrado sus esfuerzos en el desarrollo de la docencia y de las actividades administrativas; esto ha provocado que

<sup>16</sup>Pallón F., Carlos, Política, administración pública y administración de la educación, UAQ, Qro. 1981 p. 160.

<sup>17</sup>McGinn, Noel, “Autonomía, dependencia y la misión de la universidad”, ponencia, Universidad Autónoma de Aguascalientes, nov. 1979, p. 3.

la investigación y la difusión de lacultura se mantengan en continuo rezago. En este sentido, las instituciones de educación superior se han llegado a caracterizar, preferentemente, como planteles de enseñanza absorbidos por un fuerte aparato administrativo.<sup>18</sup> De hecho, la investigación no se realiza en un nivel deseado en la universidad, ya sea por falta de presupuesto, de recursos humanos calificados o por falta de programas institucionales o interinstitucionales de investigación; en la mayor parte de los casos, su tendencia ha sido favorable a las exigencias formales y “cientificistas” de esta actividad, descuidando así la orientación hacia una perspectiva más social e inmediata.<sup>19</sup> Por otra parte, la difusión y extensión de lacultura asumen formas de tipo asistencialista o de prestación de servicios a empresas del sector público y privado.

En este modelo tradicional de organización de las universidades, las actividades académico-administrativas han tenido un desarrollo desproporcionado en relación a la función de apoyo que le es designada. El crecimiento progresivo de las instituciones ha provocado que las actividades administrativas se combinen con algunos rasgos de burocratización que, bajo el fantasma de una mayor eficiencia y racionalidad, privilegian el peso de la autoridad jerarquizada y de reglas de control que definen las acciones de los sujetos dentro de toda la estructura universitaria. Este riesgo también es susceptible para las estructuras administrativas y de planeación en las “instituciones de educación superior” . . . De ser así, asumirían el carácter de organismos centralizados y jerárquicos que distribuyen y ejercen el 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 debieran desempeñar.<sup>20</sup>

“Otro aspecto organizativo de las universidades es el financiamiento El otorgamiento del subsidio por parte de la federación define una situación particular para las universidades en este rubro primero, el criterio fundamental que hasta 1976 explica los montos otorgados a cada universidad y sus incrementos de cada año, es el número global de estudiantes; segundo, no existe un impacto directo entre el monto del subsidio y los índices de productividad de egresados de las universidades; tercero, no siempre es posible ‘saber si la aplicación de fondos sirvió para llevar adelante los objetivos previstos en programas y proyectos’; y cuarto, el subsidio ‘ha sido manejado de una manera casuística, es decir, la negociación y el regateo’ bilateral han reemplazado la asignación racional, técnica y adecuada de los recursos financieros.”<sup>21</sup>

Para el modelo de organización de tipo profesional que acabamos de reseñar, donde cada dependencia se desempeña como una unidad orgánica a la cual le corresponden funciones específicas, la planeación se constituye en un procedimiento técnico exclusivo, por lo general desvinculado del conjunto de las dependencias de la comunidad universitaria.

Las características específicas de cada universidad, en cuanto a su estructura organizativa, condicionarán en algún sentido el lugar que ocupan los sujetos por entrevistar, de ahí que su representación sobre la planeación universitaria se verá marcada por el contexto constitucional.

En cuanto a los elementos del contexto, referidos específicamente a la planeación, se encuentran: el lugar formal y peso político real de incidencia de las instancias de planeación con respecto a toda la institución; la situación interna y el tipo de organización de la unidad o departamento de planeación; el tipo de relación de la unidad de planeación con las distintas dependencias universitarias; las políticas y discursos sobre la planeación institucional; la situación de acciones concretas y su incidencia real; los productos de planeación elaborados; la situación prevaleciente y los lazos establecidos con el resto del sistema permanente de planeación; los niveles de participación en la toma de decisiones; la trayectoria universitaria de los sujetos entrevistados; las formas de distribución del presupuesto; la colaboración y cooperación en actividades de planeación interinstitucional; los convenios establecidos y su destino y, finalmente, la situación actual del discurso PNES.

---

<sup>18</sup>SEP-ANUIES, La planeación de la educación superior en México, México 1979, p. 25.

<sup>19</sup>Pallán, Carlos, op. cit., pp. 181-182

<sup>20</sup>Ibidem, pp. 188-191

<sup>21</sup>Ibidem, op. cit., p. 138.

c) La coyuntura institucional

Un último elemento que incide en la formación de las representaciones sociales es el que determina la coyuntura institucional prevaeciente en el momento de levantar las entrevistas. Por coyuntura institucional entenderemos la situación por la cual atraviesa determinada institución y las modificaciones internas, producto de los efectos de la actual crisis en las universidades la correlación de fuerzas entre los grupos de poder; la incidencia y peso de otros grupos políticos; la situación y presencia sindical; las organizaciones estudiantiles y las agrupaciones académicas; la vinculación de la universidad con las instancias del gobierno estatal; las relaciones político-administrativas entre universidad y federación; los discursos existentes. Un aspecto importante por considerar lo es el peso que en determinado momento tiene la enseñanza de las universidades públicas frente a la creciente oferta en las instituciones privadas.

El contexto y la coyuntura institucional, como parámetros de interpretación de las representaciones, se constituyen por distintas fuentes de información que requieren de tratamientos de análisis igualmente distintos. Por un lado, a través de la información obtenida antes del levantamiento de entrevistas. Esta información se recopilará en diversas fuentes de documentación disponibles en análisis elaborados por otros investigadores y por especialistas, en la revisión de los trabajos producidos por las unidades de planeación, en los planes institucionales, etc. La información que proporcionen estas otras formas de recepción del discurso PNES, ofrecerán elementos de contenido que contribuirán al análisis específico de las representaciones de los sujetos. Por otro lado, la información sobre el contexto y la coyuntura proporcionada directamente por los sujetos implicados en la planeación, deberá ser analizada principalmente en cuanto a la forma en que son elaborados los contenidos “dichos” por los sujetos. La confrontación de las formas de “lo dicho” por los sujetos con el resto de los elementos de contenido, tanto coyunturales como contextuales, pondrá de relieve lo específico de las formas de representación de los sujetos. En estas últimas, la detección de marcas, no sólo de las condiciones sociales que las producen, sino también las múltiples significaciones ideológicas presentes en ellas mismas, será el punto de partida del análisis propiamente valorativo de las representaciones.

#### 4. La planeación universitaria como vehículo de significaciones dentro del campo de la educación superior

Al inicio de esta segunda parte del artículo, indicamos los tres niveles en los cuales podemos agrupar todos aquellos productos significantes que condensa el concepto de planeación los concernientes al sistema de educación superior, los referidos a la universidad y a su planeación y aquellos propios de la trayectoria de la planeación y que se desprenden también del discurso PNES.

a) Significaciones en torno al sistema de educación superior

Los principios básicos de la planeación de la educación superior se fundan en las funciones y objetivos que persigue la educación en este nivel. Por consiguiente, la educación superior, considerada como componente esencial y permanente del desarrollo del país, plantea como objetivos fundamentales:

- Contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional produciendo avances científicos e incrementando la producción en los distintos sectores.
- Coadyuvar a la extensión de servicios sociales en general, con la finalidad de propiciar un desarrollo integral del individuo conformándole una conciencia crítica que asegure su participación democrática en las decisiones políticas.
- Participar en la transformación de la sociedad actual para que, a través de su carácter nacional, se adapte a los cambios que impondrá el futuro.

Si bien la planeación de la educación superior, en sus esfuerzos de desarrollo institucional, ha retomado reiteradamente la necesidad de vincularse a los problemas y a las demandas de la estructura socio-económica del país, aún es difícil conocer de qué manera los sujetos implicados en la planeación institucional han identificado en sus acciones concretas este nivel de significación.

Analizar estos tres aspectos a la luz de la crisis económica y de la actual estructura del sistema de educación superior, proporcionaría una visión sobre el marco más general a que remite el discurso PNES y, por consiguiente, al proyecto político hegemónico del sistema de educación superior; sin embargo, el carácter de este estudio no rebasaría un nivel formal, en la medida en que no se contemplaría en el análisis un mayor grado de concreción, sobre los procesos y prácticas asumidas que, a su vez, dieran cuenta de las formas en que ha sido incorporado al discurso de la planeación por sus propios agentes en todas las instituciones que constituyen el Sistema de Educación Superior (SES).

b) Significaciones en torno a la universidad y su planeación

Las significaciones en torno a los objetivos que se plantea la educación superior, subyacentes en los actuales procesos de planeación institucional, constituyen el contexto más inmediato en el cual se inscriben las representaciones de los sujetos de universidades estatales. Sin embargo, tanto en el nivel de la universidad y su planeación, así como de la misma planeación y su trayectoria, interesa conocer aquellas significaciones que han dejado ciertas marcas en las prácticas y en las representaciones de la planeación que son producidas por los sujetos.

En lo que se refiere a la universidad y su planeación, interesa conocer cómo se representan los sujetos las diversas significaciones implícitas o subyacentes tanto en el planteamiento como en las prácticas de planeación en sus instituciones. Sobre este nivel examinaremos tres aspectos fundamentales el modelo universitario, la autonomía universitaria y el financiamiento.

A) Repercusiones del actual modelo universitario en los propósitos y objetivos de la planeación institucional.

La propuesta de planeación institucional sustentada por el PNES se ha enfrentado a los problemas que generan tanto la estructura general del sistema de educación superior como el modelo organizativo predominante en las universidades estatales. Ambas características explican el tipo de obstáculos que se presentan para el funcionamiento del SNPES. En el nivel del SES, éstos se han manifestado en las resistencias a la coordinación estatal, regional y nacional; en el nivel de las universidades existe gran diversidad de situaciones en cuanto a la disposición a participar en los procesos de planeación, así como en la participación y colaboración de todos los sectores de la comunidad universitaria.

Si bien el modelo de organización de las universidades es en lo general semejante, los rasgos específicos que explican su heterogeneidad son los que determinan las formas en que los sujetos se representan a la planeación. Estos rasgos específicos, entre otros, son la presencia de grupos políticos-académicos encargados de determinar la correlación de fuerzas en el interior de la universidad, el grado de hermetismo entre las dependencias, los procedimientos establecidos institucionalmente, su marco jurídico, los canales de información, los hábitos y prácticas adoptados tanto desde el punto de vista administrativo como desde el académico.

Lo que los sujetos expresen en torno a estos aspectos proporcionará una información más precisa sobre las particularidades de cada universidad, pero fundamentalmente permitirá conocer el grado de incidencia institucional de los sujetos, así como el nivel de involucración de los mismos en la planeación institucional.

B) El respeto a la autonomía de las universidades públicas y los intentos de coordinación nacional de la planeación sustentados por el PNES

Con la descentralización de las universidades, el Estado presta los servicios de la educación superior reservándose el control de estos organismos. La descentralización y el marco jurídico que la sostiene, definen las formas del servicio y de la autonomía de estas instituciones a partir del grado de dependencia de éstas con el Estado.<sup>22</sup> La autonomía universitaria se define como el mecanismo legal a través del cual se concede plena libertad a instituciones de enseñanza superior para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones básicas.<sup>23</sup>

Uno de los postulados básicos del PNES es el respeto irrestricto a la autonomía de las universidades; sin embargo, a raíz de diversas situaciones y conflictos específicos que determinan la vida

---

<sup>22</sup>Pallán, C., op cit., p. 160-161

de las universidades, se han derivado diversas concepciones en torno a la autonomía, tanto en el nivel de las autoridades como por parte de distintos sectores de la universidad.

- C) El financiamiento en las universidades estatales y los propósitos de racionalización del mismo, contenidos en el PNES.

La mayor parte de las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior dependen mayoritariamente del subsidio del gobierno federal. En el caso de las universidades autónomas estatales, la designación de recursos económicos proviene tanto de las aportaciones del gobierno federal como de los gobiernos de los estados y, de manera complementaria, de los recursos que estas instituciones generan por sus servicios.<sup>24</sup>

En la propuesta PNES, el financiamiento es considerado como uno de los problemas más importantes por resolver, enfatizando en la necesidad de establecer mecanismos de racionalización del gasto y en el establecimiento de criterios y procedimientos para la asignación de fondos.

Si la diversidad de problemas generados por el otorgamiento del subsidio a las universidades estatales, y que hemos ya presentado en otro apartado de este trabajo, ha sido una de las principales preocupaciones, no sólo de los objetivos del PNES, sino de las autoridades de la SEP, sería importante saber qué representaciones tienen los sujetos implicados en la planeación institucional sobre este problema.

El modelo universitario, la autonomía de las universidades estatales y sus mecanismos de financiamiento serán considerados en el estudio de las representaciones sociales como las significaciones más inmediatas que aglutina la planeación con respecto al nivel de la universidad.

- D) Significaciones en torno a la planeación y su trayectoria

Por último, y circunscribiéndonos al ámbito universitario, señalaremos otro tipo de significaciones propias de la planeación y de su trayectoria, subyacentes en el discurso PNES.

Desde fines de los años cincuenta, cuando se iniciaron oficialmente los trabajos de la planeación educativa en México, esta última década se caracterizó por su orientación hacia los problemas del crecimiento y a la necesidad del mejoramiento de la enseñanza.<sup>25</sup>

Entre las perspectivas de abordar de manera sistemática estos problemas y principalmente los de la educación superior, se planteó la necesidad de una planeación nacional de este nivel educativo. Sin embargo, las incipientes pero no menos importantes acciones de planeación desarrolladas por las dependencias idóneas se han caracterizado por concebir la planeación como:

- Un instrumento técnico aplicable a distintos problemas educativos
- Un medio para el logro de fines de racionalidad económica en detrimento de la importancia académica.
- Una actividad circunscrita únicamente en los niveles formales de escolarización.
- Una instancia que se desarrolla sin la necesaria coherencia con la complejidad del entorno social.<sup>26</sup>

El PNES surge como un intento de vincular el desarrollo de la educación superior con aquellas áreas problemáticas de la estructura económica nacional. El Plan se propone, entre otras cosas, entender los efectos que ha producido el crecimiento expansivo del sistema educativo en el nivel superior y pretende “consolidar un sistema nacional de educación superior capaz de contribuir al progreso económico, social y cultural, científico y tecnológico del país, a través de la superación académica, del uso eficiente de los recursos y de la vinculación de sus programas con los problemas nacionales”.<sup>27</sup>

Los principios básicos del PNES suponen la posibilidad de realizar acciones de colaboración y complementación interinstitucional integradas por todos los sectores de las comunidades. Toma en consideración, como ya lo hemos señalado, el respeto a la autonomía dentro de los procesos de planeación,

<sup>23</sup>Arizmendi, Roberto, Planeación y administración educativas UAM, 19, p. 148

<sup>24</sup>SEP-ANUIES la plan adón de la educación superior México, 1979, p. 42

<sup>25</sup>Sobre las características de la trayectoria de la planeación educativa ver los trabajos ya citados de Pallán y Arizmendi.

<sup>26</sup>Pallán, Carlos, et al. Planeación de la educación superior, CONPES, México, 1980, pp. 40-41.

<sup>27</sup>La planeación de La educación Superior en México, SEP-ANUIES, p. 67.

debido a la gran diversidad del carácter legal de las instituciones. Por último, esta propuesta de planeación opera sobre la base del respeto a la soberanía de los estados, ya que en sus mecanismos de coordinación participan representantes de los gobiernos estatales.

La infraestructura básica de organización (SNPPES), pretende facilitar la definición de políticas, objetivos y lineamientos generales para el desarrollo de la educación superior en el futuro, a través de una amplia participación en el interior de cada una de las instituciones, y de la concurrencia de representantes de gobiernos estatales y federales.

A partir de este planteamiento general de las principales características de la planeación educativa y de los propósitos señalados por la propuesta PNES, interesa conocer, después de cuatro años de su implantación y del establecimiento de su infraestructura de coordinación, más que resultados formales de carácter evaluativo -sobre los cuales se han elaborado ya múltiples apreciaciones-, cómo los sujetos se representan la planeación y de qué manera en sus manifestaciones subyacen significaciones propias de la planeación en cuanto a su trayectoria.

A) La representación del Proyecto PNES en los distintos sectores de la comunidad universitaria.

Sobre este punto se han debatido diversas posturas. Principalmente se pueden señalar tres de ellas: por un lado, la de aquellos que sostienen los principios, mecanismos y procedimiento del PNES como la estrategia fundamental para consolidar el sistema de educación superior; por otro lado, la que concibe los intentos de planeación nacional permanente como un mecanismo de control político e ideológico por parte del Estado y, la tercera, que reconoce los intentos de la propuesta PNES como un medio adecuado para superar los problemas sustantivos de la educación superior, señalando al mismo tiempo las limitaciones reales del modelo de planeación en relación con la situación y estructura del SES.

La primera postura está representada, en lo fundamental, por los funcionarios y autoridades de la SEP y de la ANUIES, así como por algunos especialistas vinculados a la experiencia del PNES; la segunda postura es la sustentada por los analistas críticos que, por lo general, se sitúan fuera de los procesos de planeación; por último, aquella sostenida por analistas y especialistas que, reconociendo al PNES como una propuesta acertada para afrontar los problemas del SES, asumen una postura crítica sobre sus limitaciones y alcances reales. A pesar del conocimiento de estas posturas, aún permanece en un terreno poco conocido aquello que los sujetos directamente vinculados a los procesos de planeación institucional piensan acerca de la misma.

B) La planeación institucional formalismo u operatividad

El reiterado intento de reproducir y generalizar los principios globales de la planeación sobre cualquier campo y situación social, ha derivado en experiencias poco trascendentes en el ámbito de la educación superior.

En el nivel de las instancias responsables de la planeación, el formalismo se explica en buena parte por el parcial conocimiento y limitada experiencia de sus miembros y de un cuerpo técnico especializado que en ocasiones cae en la improvisación. Esta situación se complementa a la vez con el supuesto de que la importancia de la planeación institucional radica en su tendencia a justificar y administrar los requisitos del financiamiento. En otros casos, las tareas de planeación, los programas y proyectos realizados por los organismos técnicos, se desarrollan al margen de un apoyo institucional y de las necesidades de los sectores universitarios, de ahí el reducido grado de incidencia y concreción de iniciativas que no logran rebasar el plano de lo formal.

Los problemas referidos al formalismo, como característica de la trayectoria de la planeación de la educación superior, han sido ampliamente contemplados en la elaboración de la propuesta PNES y del SNPPES, en los cuales se visualiza la necesidad de establecer estructuras y mecanismos que aseguren una coordinación y un nivel de operación que logren superar las prácticas tradicionales de la planeación. Sin embargo, existe poca precisión en todos los niveles acerca de la eficiencia del modelo programático y de su operatividad concreta.

C) El formalismo en la planeación como un problema técnico operativo o como un problema político  
La importancia de la planeación institucional, a lo largo de su trayectoria, responde a la “necesidad objetiva” por parte del sistema socio-económico de atender problemas específicos que

enfrenta el SES, como son el crecimiento de la demanda, la racionalización del presupuesto, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, etc.; sin embargo, la necesidad de planear la educación superior se constituye también como una demanda de carácter “subjetivo”,<sup>28</sup> en la medida en que se plantea dentro de un marco político caracterizado por la presencia de intereses, presiones y tendencias específicas en el interior del SES. Este último aspecto toca el carácter político de los procesos de planeación que ha determinado, en la mayoría de los casos, el fundamento real del formalismo y la simulación en la planeación institucional.

En el inciso anterior, hemos señalado los aspectos formales y operativos de la planeación, así como la necesidad de conocer la incidencia de los mismos en la situación actual de la planeación, frente a los requerimientos de participación y colaboración conjunta; sin embargo, aún quedan por ser indagadas, desde la perspectiva de los sujetos implicados, las modalidades que asume el carácter político de la planeación en las universidades estatales.

El simple hecho de tomar y oficializar acuerdos, supone de entrada una postura política frente a la situación real que presenta el SES y, en consecuencia, a la planeación del mismo. Estos acuerdos oficiales no sólo se han ocupado de las acciones concretas a corto o largo plazo, sino que se han llegado a plantear, de manera aparentemente radical, en distintos niveles haciendo modificaciones en la legislación, en las normas y reglamentos institucionales; creando y reestructurando instancias académicas y/o administrativas inmediatas al poder central de la universidad; constituyendo equipos técnicos especializados para el desarrollo de planes y programas por lo general poco realistas, en fin, adoptando todo tipo de decisiones que, desde el punto de vista del discurso, se propongan modificar las prácticas institucionales establecidas para un funcionamiento “más efectivo” de una planeación “a fondo”.

Pareciera ser que, desde sus principios básicos, el PNES apunta a la superación de los problemas originados en una práctica de planeación simulada y al servicio de determinados intereses, que deja al margen la importancia de la operatividad para ceñirse a lograr y justificar un reconocimiento de tipo político y formal.

D) La responsabilidad institucional de la planeación universitaria

Son básicamente dos los aspectos que nos permiten delimitar la problemática por un lado, las condiciones y los mecanismos de participación propios de los distintos sectores de la universidad; y por otro, la presencia de grupos y tendencias académico-políticas dentro de la misma.

Los cuerpos técnicos de planeación, por lo general, se han insertado en la estructura universitaria como organismos especializados que han hecho de la planeación una actividad orientada a la búsqueda de una racionalización, aunque formal, de los medios antes que de los fines y logros de desarrollo académico institucional y de vinculación con los requerimientos de la estructura económica-social. La prolongada ausencia de mecanismos operativos dificultó que la planeación fuera visualizada desde una perspectiva integral, contribuyendo a ser identificada como una actividad técnica con funciones y responsabilidades propias y específicas.

El intento por parte del PNES para enfrentar esta problemática se traduce en una preocupación por lograr una efectiva participación y colaboración de todos los sectores universitarios, como sustento básico para un proceso de planeación integral del desarrollo que, a su vez, se vincule con el cumplimiento de los fines de la educación superior y a los cambios exigidos por el desarrollo económico-social del país.

En la búsqueda de una mayor participación y colaboración, la experiencia, durante estos últimos años, si bien ha mostrado logros significativos en cuanto al nivel operativo formal, no ha dado cuenta con precisión de qué manera se han logrado superar o no las prácticas y concepciones anteriores sobre la planeación, ni tampoco qué tan significativo resulta la presencia de presiones de grupos diversos en la universidad que determinen de alguna manera la tendencia y peso de las decisiones tomadas, y aun menos de qué manera se ha superado o se empieza a resolver la participación de todos los sectores a partir del modelo organizativo propio de las universidades.

---

<sup>28</sup>Los términos de “demanda objetiva” y “demanda subjetiva” son trabajados por Vasconi y Rea en “Modernización y crisis en la universidad latinoamericana”, en la educación burguesa, Nueva Imagen, 1977.

El esclarecimiento sobre estos puntos definirá los problemas que deberán ser abordados bajo una responsabilidad compartida en la planeación del desarrollo en las universidades.

E) Niveles de participación en la planeación de la educación superior

Las iniciativas que anteceden al PNES tienen como origen común el concurso de diversos intereses autoridades y funcionarios de la SEP, directores y rectores de las instituciones de educación superior que forman parte de la ANUIES. La elaboración, discusión y aprobación de propuestas se ha realizado también en el seno de las autoridades formales, aun cuando la mayor parte de las propuestas presentadas tuvieron alcances limitados.

Con la aprobación del documento PNES por la XVIII Reunión de la ANUIES en 1978, parece haberse dado un consenso en todos los sectores de la educación superior sobre la necesidad de planear su desarrollo, coordinando esfuerzos con los gobiernos estatales y federales, con las instituciones y otros sectores sociales que, de alguna manera, se encuentran involucrados con el sistema de educación superior. En principio este consenso posibilita las condiciones necesarias para el establecimiento de marcos, estrategias y mecanismos de planeación contenidos en dicho Plan que permitan alcanzar los fines y productos esperados en el mediano y largo plazo.

La implantación del SNPES y el proceso seguido durante los años siguientes dieron lugar a múltiples y variados espacios de discusión (foros, reuniones, coloquios, etc.), en el nivel regional y nacional, que permitieron evaluar, en algunas ocasiones, el proceso y los productos obtenidos. En el nivel institucional, aún no se conoce ampliamente cómo, en qué condiciones y a partir de qué políticas y mecanismos institucionales se instauró la propuesta de planeación y cómo fue incorporado el discurso PNES. En términos formales, se conocen: el esquema indicativo para la organización de las unidades institucionales de planeación (UIP), propuesto por la instancia central del SNPES (CONPES); los planes institucionales de desarrollo (los cuales no fueron elaborados por la casi totalidad de las instituciones); diagnósticos regionales y estatales y otros trabajos elaborados por las UIP. Sin embargo, algunos aspectos, aún no considerados en los estudios formales acerca de la trayectoria del Plan, tanto en el nivel de la efectividad del consenso estimado como de los procesos y productos obtenidos, quedan como interrogantes por resolver. El papel y la participación de los sujetos, directa o indirectamente involucrados en la planeación institucional, suscitan preguntas en torno a los aspectos del consenso y de la participación en los procesos seguidos en todos los niveles, en parte cubiertos durante los coloquios regionales sobre planeación de la educación superior en Querétaro, Oaxaca y Durango y en el Coloquio Nacional en Cocoyoc, Morelos en 1980, en los cuales participaron representantes de 96 instituciones de educación superior.<sup>29</sup> Sin embargo, debido a los requerimientos formales y de organización que anteceden a estas reuniones, subsisten, desde nuestro punto de vista, una serie de interrogantes por cubrir, principalmente con aquellos representantes de sectores y dependencias de las universidades que indirectamente están implicados en la planeación.

---

<sup>29</sup>SEP-ANUIES, la planeación de la educación superior; aspectos operativos, CONPES, 1980



## BIBLIOGRAFIA

- Arizmendi, R., Roberto. Planeación y administración educativas, UAEM.
- Barbero, Martín. Discurso y poder, Editorial Epoca, Quito, 1978.
- Braustein, Néstor. Psiquiatría, teoría del sujeto y psicoanálisis, Ed. Siglo XXI, México, 1980, pp. 92-93.
- De Ipola, Emilio. “Soledad, Ideología y Comunicación”, en: Ideología y discurso populista, Ed. Folios, México, 1980.
- Herslich, Claudine. “La Representación Social”, en Introducción a la psicología social, Ed. Planeta, Barcelona, 1975.
- Mc-Ginn, Noel. “Autonomía, Dependencia y la Misión de la Universidad”, Ponencia, Universidad Autónoma de Aguascalientes, nov. 1979.
- Pallán F., Carlos et al. La planeación de la educación superior, México, 1980, CONPES.
- Pallán F., Carlos. “Política, Administración Pública y Administración en la Educación”, UAQ, Querétaro, 1981.
- Salomón 1., Magdalena. “Gramsci: Apuntes para una Propuesta Educativa”, en: Perfiles educativos Nø 15, CISE-UNAM.
- SEP-ANUIES. La planeación de la educación superior, México, 1979.
- SPP. Plan nacional de desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, 1983.
- Tenti, Emilio. “Alternativas Teóricas para el Análisis de la Relación Maestro-Alumno”, Mimeo.
- Vasconi y Reza, “Modernización y crisis en la universidad latinoamericana”, en: La educación burguesa, Nueva Imagen, México, 1977.