

15
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

PLANEACION Y POLITICA DE LA EDUCACION
SUPERIOR EN MEXICO 1976-1982

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :

GUSTAVO ANTONIO NIEVES DIAZ
HECTOR RUIZ OSORNO

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX., AGO. 17 1987





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

S U M A R I O

	Págs.
INTRODUCCION	i
I. MARCO DE REFERENCIA	
A. Dependencia y Subdesarrollo	1
B. Estado y Subdesarrollo	5
C. Estado y Educación	11
II. ANTECEDENTES DE LA EDUCACION SUPERIOR Y LA PLANEACION	
A. El México Post-revolucionario	19
B. Desarrollo Estabilizador 1950-1970	24
C. Desarrollo Compartido 1970-1976	28
III. LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO (1976-1982)	
A. Educación Superior y Estado	32
1. Educación Superior, Sociedad y Estado	33
2. Aspectos Políticos de la Educación Superior en México	39
3. Crisis de la Educación Superior	44
B. Educación Superior y Cambio Social	48
1. Clases Sociales, Educación Superior y Beneficios	49
2. La Inalcanzable Igualdad	53
3. ¿Educación Superior igual a Cambio Social?	56

	Págs.
C. Política de la Educación Superior	60
1. Filosofía Educativa Estatal	62
2. Expectativas y Límites del Plan Nacional de Educación Superior	68
3. Universidades Públicas vs. Universidades Privadas	96
 IV. EDUCACION SUPERIOR, EMPLEO Y DESARROLLO	
A. La Planeación de la Educación Superior	101
1. ¿Porqué Planear la Educación Superior?	104
2. Problemas de la Planeación Educativa	106
3. Implantación de la Política de Planeación	113
4. Técnicas de Planeación Educativa	122
5. Las Tendencias Actuales en Materia de Planeación	125
B. La Política Educativa y el Desempleo	126
1. Sistema Escolar y Fuerza de Trabajo	127
2. Expansión Escolar y Desempleo	132
C. El Binomio Educación y Desarrollo	137
1. Enseñanza Tecnológica y Productividad	139
2. Investigación Tecnológica y Dependencia	150
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	157
 BIBLIOGRAFIA	161
 ANEXO ESTADISTICO	
 INDICE DE CUADROS	168

GLOSARIO DE SIGLAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior
ARMO	Adiestramiento Rápido de Mano de Obra
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CB	Colegio de Bachilleres
CENAPRO	Centro Nacional de Productividad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COEPES	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior.
COLMEX	Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
CORPES	Consejo Regional de la Planeación de la Educación Superior
FMI	Fondo Monetario Internacional
IES	Instituciones de Educación Superior
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
JLP	José López Portillo
LEA	Luis Echeverría Álvarez
PGD	Plan Global de Desarrollo

PNES	Plan Nacional de Educación Superior
PNR	Partido Nacional Revolucionario
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNES	Sistema Nacional de Educación Superior
SNP	Sistema Nacional de Planeación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
UAG	Universidad Autónoma de Guadalajara
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UCECA	Unidad Coordinadora del Empleo y Capacitación
UIA	Universidad Iberoamericana
UIP	Unidades Institucionales de Planeación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPIICSA	Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas.
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

INTRODUCCION

La presente investigación pretende alcanzar simultáneamente dos objetivos de igual importancia: El primero, cumplir satisfactoriamente con el requisito para obtener el Título de Licenciado en "Ciencias Políticas y Administración Pública"; el segundo, responde al interés de analizar la contribución de las Instituciones de Educación Superior (en lo sucesivo, IES) en la solución de los problemas nacionales, por lo que determina mos como objeto de estudio las condiciones de desarrollo de la Educación Superior en México en el contexto de su planeación durante el período 1976-1982.

Limitar nuestro análisis al sexenio 1976-1982 esta en razón de que este período presenta las repercusiones mediatas de la política educativa, instrumentada posterior al movimiento estudiantil de 1968, y por la institucionalización que es objeto de la planeación como instrumento de gobierno.

La historia reciente de la planeación en México, se puede centrar en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) publicado en el régimen del Presidente José López Portillo, el que se asume como marco normativo, en forma de proyecto político y social, a partir del cual se desprenden las metas globales y operativas. Los planes sectoriales, derivados del plan global, determinan la responsabilidad y grado de participación de las diferentes Secretarías de Estado y Organismos Gubernamentales.

El proceso de planeación se desarrolla, al interior del Estado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como la agencia especializada en elaboración de planes, pero que en su formulación soslaya la participación de los grupos sociales.

Sin embargo la planeación de la Educación Superior durante el sexenio Lopezportillista, tiene raíces anteriores al PGD. Con los auspicios de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) se aprobó el Plan Nacional de Educación Superior (PNEs), en noviembre de 1978 en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de dicha asociación, celebrada en la Ciudad de Puebla.

Podemos considerar a la ANUIES como un órgano consultor del Estado en materia de Educación Superior (cuestión que se analiza en el capítulo tercero), por lo que algunos de sus postulados son retomados por la Administración Lopezportillista.

Este trabajo asume como supuestos básicos:

- a) Que la teoría de planeación, orientada a la eficiencia de los procedimientos formales para la producción de -

bienes y servicios, es una herramienta de gran utilidad para la solución de los problemas sociales, y el desarrollo, vía reformas estructurales.

- b) Que el desarrollo de las sociedades cualesquiera que sea su tipo, doctrina de referencia o forma en que perciban su destino, no puede concebirse sin Educación; esto es, que la Educación sumada a los factores económicamente productivos, es de importancia para el crecimiento económico y el desarrollo.
- c) Que los fines, estructura y contenidos educativos, no se diseñan con una fría racionalidad científica (neutralidad); toda vez que expresan los intereses del grupo hegemónico de la sociedad.

Considerando lo anterior, la línea de investigación quedó definida con las hipótesis siguientes:

La hipótesis de la que partió este trabajo estriba en que la Educación Superior en México es resultado de procesos históricos y sociales, cuya dirección y naturaleza corresponde a las relaciones productivas marcada por el capitalismo dependiente y las ideas que en torno al desarrollo imperan en la fracción política dominante.

La segunda hipótesis que estructuró esta investigación consiste en que la falta de planeación originó que el desarrollo de la Educación Superior se gestara con dispersión de programas y desvinculada a los procesos económicos.

La tercera hipótesis afirma que la Educación Superior no es factor determinante para las transformaciones sociales de fondo, así también no es factor que asegure el éxito económico y social del individuo.

La metodología utilizada fue la de Investigación Documental, tomando como base para el análisis de la información recopilada, las principales características de la formación económica dependiente de México, el papel del Estado Moderno Mexicano y su vinculación con la Educación Superior descrita brevemente en el marco de referencia.

El capítulo segundo (sección histórica) revisa desde la etapa de la posrevolución hasta el período que nos ocupa, -en forma paralela e interrelacionada,- la evolución de la Educación Superior, las actividades de planeación del Estado y su aplicación de este instrumento en las IES.

La función mediatizadora que desarrollan las IES en la lucha de clases; el papel de reproductor de las condiciones de producción que exige el capital; la contribución efectiva de -

la Educación Superior a los procesos de cambio social, y el -- análisis del Plan Nacional de Educación Superior son el objeto del capítulo tercero.

El capítulo cuarto parte de la pregunta: ¿ Por qué planear la Educación Superior ?, y expone las acciones realizadas en la materia en el período que nos ocupa; también establece la relación entre Educación Superior y el proceso de desarrollo, destacando en el análisis, las categorías de empleo y productividad, finalmente se incluyen las conclusiones y modestas recomendaciones derivadas de nuestra investigación.

Cabe destacar que las IES no conforman una unidad monolítica, sino que presentan diversas problemáticas y filiación ideológica; asimismo, cuentan con capacidades humanas y técnicas diferentes para resolverlas; sin embargo, las IES públicas presentan rasgos homogéneos, por lo que las afirmaciones contenidas en este trabajo se refieren a este género de instituciones.

Las principales restricciones de nuestra investigación gravitaron en la dificultad para obtener datos (sección empírica) a un nivel de desglose satisfactorio, lo cual nos condujo, en algunos casos, a utilizar cifras generales. Por otra parte, constituyó una limitante la compleja correlación entre los resultados de la Educación y los beneficios de la misma, con los principales indicadores que miden el desarrollo de las sociedades.

Finalmente, las ideas que exponemos, de ningún modo, resultan acabadas, dándonos por satisfechos porque las hipótesis -- que sustentamos colaboren para la comprensión de la Educación Superior en México. Asimismo, esperamos haber cumplido con los requerimientos mínimos en la elaboración de trabajos de esta naturaleza.

I.- MARCO DE REFERENCIA

La elaboración de un marco de referencia de la Educación Superior en México, dentro del contexto de la planeación y política de la misma, nos obliga a reflexionar sobre las principales características de la formación económica mexicana; el papel del Estado Moderno Mexicano, sus funciones y acciones en materia de planeación, su objetivo al proporcionar educación a la sociedad, y su vinculación a los objetivos, naturaleza y funciones de la Educación Superior.

La temática descrita nos ofrece la posibilidad de delimitar y precisar los conceptos básicos utilizados en el desarrollo del presente trabajo.

A. Dependencia y Subdesarrollo

Para el análisis de la formación económica mexicana, nos apoyaremos en los postulados teóricos de la dependencia ^{1/}, por considerar que describe adecuadamente la situación mexicana.

Esta corriente de pensamiento, analiza los vínculos existentes entre las economías de diversos países, con un grado de diferenciación de sistemas productivos, dentro del marco que imponen las relaciones del Capitalismo Internacional.

Esta teoría, tiene como objeto principal determinar porqué los países latinoamericanos no han alcanzado el desarrollo; para lo cual se establecen los conceptos de: economías centrales y economías periféricas.

La característica principal de las economías centrales es el predominio del sector industrial en el sistema económico y la existencia de un proceso de "Desarrollo Original"; mientras que las economías periféricas están estructuradas con un tipo de sistema económico basado en el sector primario y sobre todo con predominio del mercado externo sobre el interno, lo que les asigna el carácter de subdesarrolladas.

^{1/} Véase, Cardoso y Faletto; Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores. 213 pág.

Pero definir así el subdesarrollo resulta insuficiente, - en todo caso "la situación de subdesarrollo se produjo cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías, que - además de presentar grados diversos de diferenciación del -- sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema Capitalista" 2/.

Por consiguiente, el subdesarrollo, debe considerarse como una posición y función dentro de una misma estructura económica internacional de producción y dominación.

Este planteamiento, determina al capitalismo como la causa externa a la que se le imputan las características asumidas por las estructuras económicas y sociales de los países periféricos, con funciones de subordinación y calidad de dependientes; en este sentido la dependencia es una situación en la cual cierto grupo de países tiene la economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra.

Por otro lado, la noción de dependencia alude directamente a una forma de dominación que se manifiesta por el modo de actuación y orientación de los países que en el sistema - económico aparecen como productores o consumidores.

En franca oposición con la teoría lineal del desarrollo 3/, el concepto dependencia niega que las sociedades actuales repitan el proceso de cambio experimentado en los países con "desarrollo original", en virtud de que estos crecieron a -- consecuencia de la explotación del comercio mundial, los adelantos tecnológicos, poderío militar y mano de obra calificada; por lo que, la situación de subdesarrollo no es una fase inicial dentro de un largo proceso que conduzca al desarrollo a través de etapas semejantes para todos los países.

La propia expansión capitalista incorporó a las áreas pe-

2/ Ibid., p. 23

3/ Esta teoría afirma que el proceso de desarrollo se genera por una secuencia lineal de etapas, e incluso propone reproducir las diversas etapas que caracterizaron las -- transformaciones sociales de los países avanzados. Véase, W. Rostow, "Las Etapas del Crecimiento".

riféricas, - las cuales no van a reproducir los procesos de desarrollo registrados históricamente en las naciones centrales, - ocasionando el surgimiento de un modo de producción singular, denominado "capitalismo dependiente", sujeto a las leyes generales del sistema capitalista; pero que adquiere carácter específico al funcionar dentro de limitaciones impuestas por las condiciones de dependencia.

Por lo tanto, si la dependencia es el factor que configura la situación interna de la economía en los países periféricos, no es posible romperla aislando al país de las influencias exteriores, pues esto provocaría el caos de una estructura interna dependiente por esencia.

La solución propuesta para el problema de la dependencia consiste en efectuar cambios estructurales en las economías de los países subdesarrollados, lo que inevitablemente conduce al enfrentamiento con la estructura internacional.

Pero el significado de dependencia, no sólo indica la subordinación de una estructura económica a otra, sino que alcanza planos de influencia como lo es el político, el social e inclusive los de tipo cultural, científico y tecnológico.

La dependencia científico-tecnológica se ha convertido, en los tiempos modernos en uno de los principales obstáculos al crecimiento económico de las formaciones capitalistas subdesarrolladas. Este tipo de dependencia se funda en la generación y posesión desigual del conocimiento científico-tecnológico, que permite una producción y apropiación desigual de la riqueza.

El desarrollo capitalista a escala mundial ha producido una nueva división internacional del trabajo, los países altamente industrializados se reservan la producción científica y de bienes intensivos en tecnología, mientras que el desarrollo de los países periféricos "depende" de la importación de estos productos.

Los rasgos fundamentales de la dependencia científico-tecnológica es la creciente descapitalización de los países periféricos por concepto de pagos correspondientes a costos tecnológicos y una pérdida de control de las actividades productivas en favor de las empresas transnacionales a la que viene aparejada la importación de tecnología.

Acorde con el marco teórico precedente ¿es posible catalogar la formación económica mexicana como dependiente?: la respuesta, nos la ofrece una breve revisión a la Historia Económica de México. Sin embargo, cabe destacar que el análisis siguiente pretende solamente caracterizar a la Economía Mexicana Moderna.

Desde el porfiriato, México presentaba rasgos de dependencia económica; la fuente de desarrollo era la explotación de la minería, que al igual que las comunicaciones internas y la energía eran propiedad de extranjeros. El 40% de las inversiones totales del país correspondían a Estados Unidos, el 80% de estas inversiones se canalizaban a la minería, petróleo y ferrocarriles 4/.

La Revolución Mexicana consolidó un nuevo poder político, que mostraba en lo económico, elementos que le conferían extrema debilidad; dado que los sectores fundamentales de la economía permanecieron en poder de fuertes compañías extranjeras limitando las decisiones del nuevo gobierno revolucionario. Por lo que la revolución no significó la ruptura de los lazos de dependencia con el capital extranjero.

El único recurso viable de los gobiernos postrevolucionarios para imponer mejores condiciones en su relación con las compañías extranjeras, fue estructurar y organizar a los sectores de obreros y campesinos en torno a una ideología "nacionalista", y ésta fue la política seguida por Cárdenas; misma que desembocó en un programa de nacionalización de la industria del petróleo, posible solamente por el fuerte apoyo de las clases populares.

El gobierno de Cárdenas, iniciaba así la industrialización en México, pero su orientación socializante alarmó a los sectores económicos nacionales e inversores extranjeros.

La fórmula de desarrollo industrial, iniciada por Avila -- Camacho y continuada por Alemán, recibía con beneplácito la -

4/ Cardoso y Faletto, Op. cit. p. 87

inversión extranjera dentro de un cierto marco de control estatal. Así gran parte de la industria instalada fue subsidiaria de la industria estadounidense, que hizo inversiones en México beneficiándose de las garantías y facilidades que el mismo Estado otorgaba.

La inversión extranjera en este período también ocupó posiciones de privilegio en el sector financiero y comercial. El Estado, y se encargó que el nuevo mercado fuese favorable y sin proponerselo contribuyó a crear condiciones para las empresas transnacionales.

Sesenta años después de la Revolución Mexicana, la dependencia de México frente a Estados Unidos, adquirió otros signos: el comercial y el financiero.

Los indicadores al respecto señalan que el 70% de las exportaciones mexicanas se dirigen hacia el mercado norteamericano, y que el 60% de las importaciones de México se originan en Estados Unidos. Asimismo, alrededor del 70% de la deuda externa mexicana fue contratada con fuentes norteamericanas 5/.

Por lo antes expuesto, es posible afirmar que la formación económica mexicana presenta las características de una sociedad dependiente, cuyo aparato productivo se encuentra íntimamente ligado e integrado a la economía de Estados Unidos, a grado tal que en círculos diplomáticos y académicos, se manifiesta esta relación con el concepto de "interdependencia" 6/.

B. Estado y Subdesarrollo.

Conceptualizada la formación económica mexicana como dependiente surge la interrogante siguiente: ¿Cuál es el papel del Estado Moderno Mexicano, bajo un contexto de Subdesarrollo?.

La toma de conciencia del subdesarrollo por parte del Est

- 5/ Green, Rosario, "La Dependencia Financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias". Revista Foro Internacional, publicada por el Colegio de México Oct. - Dic. 1978, núm. 2. p. 342.
- 6/ Al respecto véase; Rico Carlos, "Las Relaciones Mexicano-norteamericanas y los significados de la interdependencia" Revista Foro Internacional publicada por el Colegio de México, Oct. - Dic. 1978, núm. 2. pp. 256-291.

do se traduce en la adopción de políticas y planes de desarrollo, destinados al aumento de la producción y elevación de los niveles de vida.

Lo anterior, presupone que el Estado intervenga sobre los agentes económicos, lo cual puede abarcar una amplia gama de situaciones, pero sin pretender eliminar la función que ejerce el mercado como principal orientador de las decisiones económicas.

De tal modo, se ha forjado un nuevo concepto el de "economías mixtas", que se refiere a las economías donde el Estado ha llegado a tener una intervención mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal 7/.

La intervención del Estado Mexicano en la economía se manifiesta principalmente, en la producción de bienes y servicios que se efectúan bajo su responsabilidad, así como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica.

Luego entonces, existe una diferencia en las acciones que realiza el Estado; por un lado están las regulaciones y por otro, las actividades públicas de producción de bienes y servicios ambas con un mismo objetivo, que suele resumirse en la conocida frase: "El Estado, motor del Desarrollo" 8/.

En este contexto, y prescindiendo de los aspectos jurídicos y administrativos que caracterizan la organización formal del Estado Mexicano, 9/ se consideran los siguientes tipos de acciones:

-
- 7/ La teoría liberal exige que el Estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales, así por ejemplo: justicia, defensa, orden interno y los propios de la administración en general.
 - 8/ Cibotti y Sierra, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Siglo XXI Editores, México 1979, p. 13.
 - 9/ Las bases para la organización de la Administración Pública Mexicana se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

- a) Acciones de regulación; cuando el Estado maneja instrumentos que tienen como principal objetivo inducir la conducta de los agentes económicos para adaptar o hacerlos compatibles a un esquema de desarrollo. Este tipo de acciones se caracterizan por el dictado de normas y reglamentaciones, que para cumplir con sus propósitos no necesitan que el Estado movilice recursos físicos y financieros.
- b) Acciones de producción de bienes y servicios; como se dijo anteriormente es inherente a la naturaleza del Estado la prestación de ciertos servicios relacionados con la organización y funcionamientos de la comunidad y del gobierno.

Más sin embargo, existen áreas económicas donde el Estado interviene, y cuyas acciones también podrían ser realizadas por el sector privado. En este tipo de acciones, se destacan los servicios públicos de educación, salud, transporte, comercialización, comunicaciones y la producción de ciertos insumos como el petróleo y el acero.

- c) Acciones de acumulación; estas acciones contribuyen a la formación del acervo de instalaciones y equipos necesarios para efectuar la prestación de servicios públicos; a esta categoría pertenecen las inversiones de las empresas públicas destinadas a ampliar su producción.
- d) Acciones en el campo del financiamiento; el Estado realiza acciones orientadas a modificar el destino de las corrientes financieras para favorecer el desarrollo de ciertas actividades privadas, o proporcionar a determinados grupos un ingreso relativamente mayor que el que obtendrían del juego del mercado, asumiendo así funciones de redistribución.

Sobre la base de los tipos de acciones estatales en materia económica descritas, puede concebirse al Estado como un ente "regulador", "productor" (que lleva implícitamente las acciones de acumulación) y "redistribuidor", que para cumplir con éstas, dispone de un aparato denominado Administración Pública.

Desde un punto de vista económico, la Administración Pública puede concebirse como "una unidad productora de ciertos --"

servicios indispensables en una comunidad organizada" 10/. - Así entonces la Administración Pública como un todo orgánico debe alcanzar los objetivos de las tres funciones.

Desde una óptica organizacional, las acciones de producción de bienes y servicios, en parte se realizan a través de unidades comprendidas en la llamada "Administración Centralizada", en especial las relacionadas con la prestación de servicios sociales, mientras que las referidas a la producción de bienes, generalmente se llevan a cabo por medio de empresas - públicas u organismos autónomos del Estado, lo que en su conjunto se conoce como "Administración Paraestatal".

Sin duda; el Estado Moderno Mexicano cumple simultáneamente las tres funciones descritas, así por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) como parte integrante de la Administración Pública Centralizada de México, entre otras actividades presta servicios Educativos - en cuyo caso opera como Estado Productor -, pero también establece normas generales - para la actividad educativa que efectúan los particulares - - asumiendo funciones de Estado regulador -, y al mismo tiempo maneja un Sistema de becas que favorecen a determinado tipo - de estudiantes, acción propia del Estado redistribuidor.

Un ejemplo de las acciones del Estado Moderno Mexicano en - el ámbito de la Administración Paraestatal, es el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas - - (CAPFCE), organismo cuya naturaleza y funcionamiento similar a las empresas privadas, permite al Estado incrementar sus -- bienes de capital para realizar la prestación de servicios - públicos. En este sentido el Estado realiza básicamente - - acciones de acumulación mediante la construcción de escuelas.

Hasta aquí, sólo se ha destacado el papel del Estado en la economía bajo un compromiso de desarrollo. Siendo así ¿Cuáles son los instrumentos que dispone el Estado para cumplir - tal compromiso?.

El instrumento que permite organizar las actividades de go

bierno de manera racional y previsoras; y cumplir con el - -
compromiso de desarrollo es la planeación 11/.

Las leyes mexicanas se refieren a la planeación del desarrollo como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo - Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural tienen como propósito - la transformación de la realidad del país" 12/.

Lo anterior denota que el Estado mexicano - al menos formalmente - adopte a la planeación para evitar que los acontecimientos externos y las acciones de las transnacionales dicten la orientación y la estructura del desarrollo.

Una de las virtudes de la planeación consiste en ayudar a definir con claridad las acciones del Estado y su política -- económica.

En el ámbito de una economía mixta como la nuestra, la planeación del sector público hacia las actividades privadas, es esencialmente inductiva en el sentido que los planes tratan de orientar el comportamiento de los agentes económicos hacia las prioridades y estrategias elegidas por el Estado.

En el sector público, por el contrario, los objetivos y metas de los planes, constituyen los elementos que rigen las decisiones, confiriéndole así a su planeación una connotación -

11/ Se consideró utilizar el término planeación, en lugar de planificación, a efecto de evitar la connotación ideológica de este último, propio de los sistemas de economía centralizada.

12/ Artículo 3° de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero 5 de 1983.

normativa, en oposición al carácter inductivo que tiene la -- del sector privado 13/.

La planeación concebida, como el diseño de las actividades públicas no pretende interferir con la iniciativa privada, -- sin embargo, está propiciando una mayor estatización de la -- economía.

De esta manera, la planeación tiende al tratamiento de los problemas del desarrollo con diferentes perspectivas y niveles. En el proceso de planeación se distinguen claramente -- tres niveles: global, sectorial e institucional.

La planeación global se encarga de orientar y dar congruencia a la estrategia de desarrollo general del país. A este -- nivel corresponde la planeación de carácter macroeconómico y la regional, que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas. En México la responsabilidad de la planeación global le fue conferida a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien elabora e integra el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) como el principal documento orientador del desarrollo que se -- pretende alcanzar en el futuro.

Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar en su ámbito de competencia, los objetivos nacionales-- definidos en la planeación global. En este nivel se elaboran programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregan e instrumentan el Plan-- Global de Desarrollo, bajo la coordinación de un solo sector-- administrativo.

13/ En la terminología oficial de planeación, ésta se presenta mediante un esquema Matricial; entre cuatro dimensiones: 1) Social; modelo de país al que se aspira (principios de autodeterminación, justicia social y soberanía nacional. 2) Política; alianza nacional en torno a la producción de satisfactores sociales y de desarrollo. 3) Económica; definición de una estrategia de desarrollo. 4) Administrativa; organización de las tareas públicas; y los mecanismos de instrumentación: I) Obligatoria para el Sector Público. II) Coordinación entre Sector Público Federal y Estados. III) Concertación entre Gobierno y sectores social y privado y IV) Inducción de comportamientos económicos a la comunidad.

Finalmente el nivel institucional queda integrado por las entidades de la Administración Paraestatal, que son responsables de elaborar programas anuales, fijando objetivos evaluables por el coordinador del sector correspondiente.

Pero la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento, por lo que la planeación no es una panacea. Los propósitos fundamentales de la planeación del sector público son, por una parte, el aumento de la eficiencia de sus acciones de producción y acumulación, y por otra, el ordenamiento de las mismas según los requerimientos del proceso de desarrollo.

Uno de los problemas que tiene que superar la planeación del sector público, es la falta de coordinación entre sus diferentes niveles y centros de decisión, a la vez que respeten los grados de autonomía existentes, lo que aseguraría que el sector en su conjunto actúe en función de una política y estrategia general de desarrollo, facilitando así la ejecución de los programas.

C. Estado y Educación

El análisis de la relación Estado - Educación, lo enfocaremos desde una óptica marxista, para lo cual debemos recordar que cualquier modo de producción para mantenerse, debe reproducir las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción existentes. Pero ¿Cómo se realiza este proceso de reproducción en las formaciones económicas capitalistas?

De los factores productivos, la fuerza de trabajo es el elemento de mayor peso específico en el proceso de la producción. La reproducción de la fuerza de trabajo se asegura mediante el salario, que representa la parte del valor producido por el gasto de la fuerza de trabajo, es decir, el medio material indispensable para la alimentación, alojamiento y vestido de las clases trabajadoras, en breves palabras el salario es elemento para la reconstitución de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, no basta asegurar las condiciones materiales de reproducción a la fuerza de trabajo para que ésta se reproduzca como tal. La fuerza de trabajo disponible debe ser "competente" capaz de participar en el complejo sistema de la producción.

El desarrollo de las fuerzas productivas de una sociedad -

determina cierta división técnico-social del trabajo y en tanto, la necesidad de calificación de la fuerza de trabajo conforme a los perfiles de empleos y puestos requeridos en la producción.

La reproducción de la calificación en el régimen capitalista se efectúa a través de las instituciones educativas, cuya finalidad es proporcionar conocimiento y elementos directamente utilizables en los distintos puestos de la producción, esto es, el sistema escolar cubre las necesidades de instrucción necesaria para los obreros, otra para los técnicos y otra para los cuadros superiores.

Además de la reproducción material de la fuerza de trabajo y la reproducción de su calificación, requiere al mismo tiempo, reproducir las relaciones sociales de dominación y su misión, inculcar en la fuerza de trabajo las reglas del orden social establecido; en otras palabras, las clases dominantes requieren para mantenerse como tales, obtener el consenso de las clases explotadas.

Bajo la perspectiva descrita ¿Cómo contribuye el Estado para la reproducción de la fuerza de trabajo?

En el apartado anterior, describimos la dimensión del Estado Moderno como un ente encargado del control del desarrollo económico, que lo conduce a la intervención directa de los agentes económicos. Ahora abordaremos la problemática del Estado desde un punto de vista político y social.

Para la tradición marxista, el Estado se define como un instrumento de dominación de una clase sobre otras, subrayando particularmente su carácter coercitivo 14/.

Otros marxistas, entre ellos Gramsci y Althusser, se refieren al Estado, no exclusivamente como un aparato de represión, sino que destacan el uso de medios ideológicos que actúan sobre la conciencia y voluntad de los individuos.

14/ Nos referimos a los planteamientos de Marx, Engels y Lenin, en sus obras: el 18 Brumario; el Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado y; el Estado y la Revolución, respectivamente.

Para Gramsci, la supremacía de una clase social asume dos formas: dominación y dirección moral e intelectual ^{15/}. Una clase social es dominante sobre los grupos antagónicos que - tiende a someter por la fuerza y dirigente respecto a los -- grupos afines.

En la teoría gramsciana, el concepto hegemonía, es de particular relevancia, en razón que supone que la clase en el - poder tiene que tomar en cuenta los intereses y tendencias - de los grupos sobre los cuales se erige como dominante y dirigente.

Las funciones de dominación y coerción corresponden a la sociedad política, mientras que las de dirección y hegemonía pertenecen a la sociedad civil. La sociedad civil esta formada por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados - privados y la sociedad política se expresa en el Estado y el Gobierno Jurídico.

El rol de la sociedad política, consiste esencialmente, - en cuanto aparato coercitivo, en asegurar por la fuerza las condiciones políticas de la reproducción de las relaciones - de producción y garantizar un tipo de economía, conforme a - sus intereses.

Por otra parte, la sociedad civil, como sede de la hegemonía persigue principalmente la reproducción de la calificación de la fuerza de trabajo mediante el sistema educativo y el consenso de la sociedad, a través de fuertes dosis ideológicas generadas por las instituciones privadas como la iglesia, escuela y familia.

De particular interés, resultan las semejanzas entre los conceptos sociedad política y sociedad civil de Gramsci, con los acuñados por Althusser: aparato de estado y aparatos - ideológicos del Estado ^{16/}. Sin embargo, existe una diferen

15/ Perry Anderson, las antinomias de Antonio Gramsci, Revis ta Cuadernos Políticos núm. 13, Ediciones Era, México -- 1977, p. 16.

16/ Althusser Louis, La Filosofía como Arma de la Revolución cuadernos pasado y presente, México 1979, 146 págs.

cia básica, en cuanto a las "fronteras" del Estado. Para --- Althusser las superestructuras ideológicas y políticas; incluyendo familia, sindicatos, instituciones educativas y los medios privados; por definición son aparatos (ideológicos) de Estado. En tanto que, para Gramsci, la sociedad civil conserva un grado muy alto de autonomía y está por lo tanto mejor capacitada para ocultar el grado en que pertenece al sistema de poder capitalista.

Como ya se mencionó; el sistema educativo forma parte de la sociedad civil, y se ha constituido en principal difusor de la ideología dominante, bajo una apariencia de presentar a la escuela como medio neutro, desprovisto de ideología alguna 17/.

En México, desde la Revolución, la Educación que imparte el Estado ha penetrado en la vida social, articulándose con otros procesos colectivos. El sistema escolar multiplica y profundiza sus funciones que reproducen y consolidan la estructura productiva y social, las relaciones entre las clases y simultáneamente refleja las tensiones y conflictos sociales.

No obstante la diversidad de las instituciones educativas de nivel superior, éstas cumplen objetivos comunes, siendo, la función de investigación la que determina las diferencias con los otros niveles educativos.

Por otro lado, históricamente, el desarrollo económico social ha sido producto de la aplicación de los avances científicos a los sistemas de producción. En este sentido la tecnología generada por las universidades juega un papel insustituible, para las posibilidades de multiplicar la producción de bienes y mejorar de manera global la extensión y rendimiento de los servicios que se destinan a la sociedad.

La docencia, investigación y difusión de la cultura son las funciones básicas de la Educación Superior que debido a la importancia, que revisten constituyen la razón de ser del sistema. Otros autores, como Pablo Latapí le adjudican otra función más; como la de capacitación para el trabajo.

17/ El Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta este supuesto de neutralidad científica e ideológica de la Educación. Asimismo define el concepto democracia.

La Educación Superior en México se ha centrado preferentemente en labores docentes y administrativas convirtiendo a las instituciones de este nivel, en planteles de enseñanza absorbidos por un aparato administrativo.

Para Carlos Pallán, la administración de la Educación constituye "un proceso de toma y ejecución de decisiones relacionadas con la adecuada combinación y utilización de elementos no exclusivamente pedagógicos que hacen posible la efectividad del sistema educativo" 18/.

La naturaleza y funciones de la Educación Superior permiten organizarla en tres áreas formativas principales: científica, tecnológica y humanística 19/.

La enseñanza científica tiene como objetivo transmitir, -- producir y desarrollar conocimientos racionales, demostrados y verificables, que permitan explicar la realidad. Su finalidad y enseñanza, consiste primordialmente en utilizar el conocimiento de las leyes de la naturaleza y del desarrollo social en beneficio del hombre y de la comunidad en que se desenvuelve. Así mismo, se relaciona directamente con la tecnología, que consiste en un proceso complejo de interacción de la ciencia que abarca la investigación pura y aplicada, la elaboración y empleo de procedimientos teóricos y prácticos dirigidos a la producción y dominio de los medios materiales de trabajo.

En tal virtud, la investigación se debe fundar sobre requerimientos económicos y sociales, de conformidad con las posibilidades institucionales; con objeto de extender los beneficios de cultura a todos los sectores de la población y contribuir a las necesidades de desarrollo económico y social del país.

18/ Véase; Pallán Figueroa Carlos, et. al, Planeación de la Educación Superior: Evaluación y Perspectivas Coordinación Nacional de la Educación Superior (CONPES) México - 1981, p. 21.

19/ No obstante estas características, el desarrollo armónico y equilibrado de estas tres áreas fundamentales, constituye un objetivo deseado.

Los conocimientos y experiencias se ordenan y transmiten-curricularmente mediante planes de estudio, metodología y cárreras que imparten las IES, mismos que se elaboran por unidades especializadas en planeación.

Al respecto, el Dr. Pablo Latapí, conceptúa a la planeación educativa como; "un proceso contínuo y sistemático, en la cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades, y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país". 20/

Por otra parte, José Antonio Arnas nos dice que el Currículum, "...es un plan con el cual se norma y conduce un proceso concreto y determinado de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en una institución educativa" 21/. En tanto, el currículum debe ser uno de los productos de planeación que se efectúa en cada una de las instituciones educativas.

Por otra parte el Estado no ha sido el único, ni el principal agente formador de valores e ideologías; la familia, la televisión, iglesia, asociaciones empresariales, partidos políticos, sociedad civil en suma, permiten el afianzamiento de los valores. En tanto la acción pedagógica del Estado se restringe por la contradicción existente entre la prédica de determinado código de valores y conductas sociales y el funcionamiento real de la sociedad.

La Educación Superior y las instituciones donde se imparte, en tanto que, componentes de la superestructura social, se orientan a cumplir con los intereses de la clase social -

20/ Pallán Figueroa Carlos, Op. cit. p. 27

21/ Citado por Pallán Figueroa Carlos, Ibid. p. 118

en el poder, sin detrimento de que en su interior se manifieste la lucha de clases.

En este sentido la clase dominante organiza las instituciones educativas para que de ellas egrese personal calificado para servirles en sus empresas y preservar los privilegios de que gozan. Asimismo, para legitimar su posición e institucionalizar su poder, las clases dominantes procuran aparecer como bienhechoras de las clases "subalternas" a base de otorgarles ciertas concesiones.

En México se distinguen dos fuentes fundamentales de poder: el control sobre los medios privados de producción y el control sobre el aparato político. En forma marginal, también es fuente de poder la capacidad técnica o profesional del individuo, la cual le permite lograr una posición en las organizaciones económicas o políticas.

La educación no sólo crea destrezas sino también transmite cultura y valores, los que canalizan a los individuos hacia diversos papeles sociales, contribuyendo a mantener el orden social. Ahora bien ¿Qué es la educación?

La educación posee un rasgo esencial involucra un proceso de enseñanza y aprendizaje. De esta manera, educar significa etimológicamente "educir", o extraer de una persona algo latente y potencial; adaptarla para recibir una instrucción sistemática; entrenar, capacitar, disciplinar o formar habilidades.

La Educación Superior es el nivel con que culmina el sistema educativo, ello implica que no debe ser considerada de forma aislada, sino en relación con los ciclos educativos que le preceden.

Por lo anterior, la Educación Superior constituye un subsistema complejo y cualitativamente diferente al sistema educativo en su conjunto. Esta característica proviene, en parte, de la relativa autonomía de funcionamiento que las IES tienen en la estructura global del proceso educativo.

En México, la Educación Superior se realiza a través de instituciones que pueden clasificarse en públicas o privadas, en autónomas o estatales, en universidades o institutos tecnológicos, y escuelas de diversa índole.

A pesar de las labores de planeación educativa, la relativa autonomía de las IES dentro del sistema social y económico, sus funciones primarias de selección y socialización, también pueden producir individuos que no sólo son agentes de cambio dentro del sistema dependiente, sino también algunos que de-- sean romper la situación de dependencia.

Los grupos dominantes de la sociedad, mediante las instituciones educativas pueden crear involuntariamente fuerzas contrarias a la dependencia y a su propio dominio, siendo esta una de las grandes contradicciones del sistema: los productos de la Educación Superior-profesionistas, conocimiento científico, etc.- pueden encaminarse a romper la formación socio-económica capitalista dependiente.

Como se ha visto, el análisis de la Educación Superior, a la luz de la teoría de la dependencia y del Estado, nos permite realizar el estudio de las IES dentro de una formación económica dependiente en la que se circunscribe el México Moderno.

II ANTECEDENTES DE LA EDUCACION SUPERIOR Y LA PLANEACION.

La correlación de fuerzas políticas y factores económicos, tienen un impacto decisivo en el proceso de desarrollo, y por consiguiente, en la instrumentación de planes y políticas de la Educación Superior. Toda vez que éstos, no están desvinculados de los acontecimientos que suceden, no solo en el país sino también a nivel internacional en un momento determinado.

Esto nos lleva a realizar un análisis interrelacionado sobre los antecedentes históricos de la Educación Superior y las políticas de planeación en México, en virtud de que la Educación Superior refleja las características del modo de producción imperante y la planeación se emplea como instrumento, medio y proceso del desarrollo nacional.

Durante la época de la Colonia, Independencia y Porfiriato, la Educación Superior fomentaba los principios de dominación-económica-social y era privativa de criollos, blancos y burgueses; quedando la población indígena y mestiza marginada de los beneficios de la Educación Superior.

En la etapa de Porfirio Díaz el panorama de la Educación Superior era desalentador; la mayoría de las Universidades mantenían suspendidas las cátedras, la burguesía recurría a los establecimientos educativos europeos y norteamericanos para la formación de profesionales, mientras tanto, el clero aprovechaba las oportunidades para servir de representante y transmisor de la dominación económica y social.

A.- El México Postrevolucionario.

Como consecuencia directa del Movimiento revolucionario el 5 de febrero de 1917 se promulga en la ciudad de Querétaro la actual Constitución Mexicana, con base en los principios liberales de la Constitución de 1857, se redactó el artículo 30. legalizando la enseñanza libre y responsabilizando al Estado de la instrucción pública.

Durante la administración de Obregón se comienza a concebir la industrialización como objetivo del desarrollo nacional para lo cual se requería de un programa acorde con el modo de producción dominante y que repercutiera en el servicio educativo.

Al consolidarse la paz en el ámbito nacional, los intelectuales y políticos que se encontraban en el extranjero fueron integrándose a las oficinas públicas y actividades oficiales. Entre estos se encontraba José Vásconcelos; el cual colaboró con Obregón en el Departamento Universitario y de las Bellas Artes fundado por Venustiano Carranza en 1917. Bajo la dirección intelectual de Vásconcelos el 20 de julio de 1921 se promulgó la Ley que creó el Ministerio de Educación, inaugurando oficialmente los servicios de la Secretaría de Educación Pública con el objetivo de alfabetizar a la población rural y elevar el nivel cultural del país.

Dicho proyecto pretendía transformar a las masas marginadas en grupos de individuos productivos y creadores, situación que los estratos altos sintieron como amenaza a sus intereses por la expansión popular de los beneficios de la Educación Superior.

En este período la profesión con mayor relación a la situación económica-social del país fue la abogacía, debido a la existencia de conflictos territoriales; eran considerados como los hombres preparados fundamentalmente para manejar al Estado: "eran los políticos", cuyas funciones tenían relación directa con la actividad económica; con posterioridad se requirió ingenieros para realizar los caminos y obras públicas y los médicos comenzaron a ser indispensables para la atención familiar.

Bajo este contexto, en 1928, a través del Congreso de la Unión, surge como antecedente más remoto de la planeación, la creación del Consejo Nacional Económico, con el objeto de realizar investigaciones en asuntos de carácter económico y social y para que fuera órgano de consulta de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos en materia de proyectos legislativos o reglamentarios, posteriormente se promulga en 1930, la Ley sobre Planeación General de la República 1/ con el fin de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno. Dicha Ley señalaba la elabo-

1/ Ley sobre Planeación General de la República. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980.

ración del "Plano Nacional de México" y el establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación como cuerpo consultivo que se encargaría de los estudios, planes y programas enunciados en la misma Ley.

Los efectos de esta Ley no tuvieron relevancia principalmente por la situación que vivió el país en la década de 1930 y sin ser abrogada, no se aplicó ni tampoco fue reglamentada.

En los inicios de los años 30 surgieron diversos problemas en la Universidad Nacional -a la cual se le había otorgado la autonomía el 25 de junio de 1929- que obtuvo la autonomía absoluta con la Ley de 1933 quedando privada de los recursos indispensables para su propio desarrollo, en virtud de que los bienes y dinero cedidos por el gobierno resultaron insuficientes.

En la iniciativa de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, el Secretario de Educación criticó los siguientes cuatro puntos considerados en la Ley de 1929, los cuales que darían eliminados:

1º La Universidad no nombraba de un modo libre a su rector, sino que lo escogía entre las ternas propuestas por el Presidente de la República cada tres años.

2º En virtud de que el Consejo Universitario no fijó oportunamente las bases para distribuir las becas, (entre las cuales debería repartirse el subsidio del Gobierno Federal) - el propio gobierno tuvo que expedir el reglamento respectivo.

3º La Ley conservó la facultad del poder público para vetar ciertas resoluciones del Consejo Universitario.

4º Los empleados y funcionarios de la Universidad se consideraban empleados públicos de la Federación y el Estado se reservaba la facultad de revisar y controlar los recursos -- procedentes del subsidio 2/.

2/ Muñoz Izquierdo Carlos, Estudios y Ensayos; Educación, Estado y Sociedad en México (1930-1976). en: Revista de Educación Superior núm. 34 Abril-Junio/80 p. 16

En la práctica, el concepto Autonomía 3/ Universitaria no - ha sido definido completamente, la relación gobierno-universidad es la que ha determinado el concepto de autonomía, sin - embargo ésta es imprescindible en el cumplimiento de los fines de la Educación Superior, ya que la independencia académica y la libertad de cátedra e investigación, resultan principios -- inviolables para la consecución de niveles óptimos de enseñanza.

Durante la primera mitad de la década de los años 30, la enseñanza de carácter universitario consistía, fundamentalmente, en impartir el conocimiento de las humanidades, sin embargo, - las manifestaciones de afluencia económica y bienestar social - centradas en las áreas urbanas -en especial la ciudad de México- influyó a la población educada para considerar que la universidad necesitaba elaborar en sus educandos un pensamiento - filosófico con el conocimiento de todas las ciencias.

El establecimiento de los planes sexenales para los periodos 1934-1940, y 1940-1946; representan otro elemento orientado a la planeación del desarrollo nacional, el primero persiguió entre otras metas, la reestructuración del orden jurídico en la administración de justicia, y en el campo económico la - nacionalización de los recursos naturales, atención a las regiones mineras y la organización de las actividades comerciales e industriales a fin de incrementar la capacidad interna de producción. De esta manera Lázaro Cárdenas arriba al poder estableciendo un proyecto de desarrollo nacionalista, dedicándose a unificar las ligas y organizaciones populares en torno a la estructura del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y le da un nuevo impulso a la educación de los trabajadores y campesinos.

Cárdenas insistía en la necesidad de crear cuadros técnicos para capacitar a la sociedad en los avances tecnológicos que - posibilitaran la industrialización del país. Ello exigió - - emprender una nueva reorganización del sistema de educación -- técnica. Como podemos observar, cuando se descubre la importancia que la ciencia y la tecnología tienen para el desarrollo

3/ El vocablo autonomía proviene del griego "autónomo"; y del latín "autonomi" refiriéndose a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y que no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

del aparato productivo, propicia el desarrollo de éstas; en este sentido podemos sostener que la industria es la que guía a la ciencia y no la ciencia a la industria.

Por esta razón, Cárdenas fundó el Instituto Politécnico Nacional (IPN), sin necesidad de promulgar Ley o decreto al respecto, comenzando a funcionar en 1937 dentro de la estructura orgánica de la SEP. Así la Educación Superior sería la responsable de proveer los cuadros técnicos y los servicios profesionales que apoyarían el desarrollo nacional.

Por otra parte, los grupos sociales, contagiados por el ánimo unificador del régimen fueron aliándose progresivamente al proyecto de Cárdenas. Asimismo, en los estados de mayor importancia del país, se experimentaban levantamientos estudiantiles para exigir la autonomía de las universidades locales.

Es importante señalar, que la Educación Superior de carácter privado se inició durante este sexenio como respuesta de los estratos acomodados al carácter socialista del artículo 3º Constitucional, mismo que Avila Camacho reformó en 1945, para establecerse en términos de libertad de credo y doctrina.

La militancia política del Partido Acción Nacional (PAN) - vinculada a la Educación Superior dió como resultado la fundación de la primera universidad privada del país en 1936; la Universidad Autónoma de Guadalajara. Asimismo, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) fue organizado por los industriales neoloneses, para adiestrar cuadros técnicos y administrativos, principalmente para sus establecimientos industriales y financieros. Y en 1938 se crea la Escuela Química Berzélius -antecedente de la Universidad Iberoamericana- creada en el sexenio de Miguel Alemán dado que la recién expropiada industria petrolera requería con urgencia la formación de químicos que demandaba el país.

Por otra parte los antecedentes de la planeación e integración de las IES en México parten de los años 1940, 1941 y 1943 con la reunión de un pequeño grupo de rectores y directores en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey con el fin de examinar problemas relacionados con el funcionamiento de sus instituciones. En 1944 en San Luis Potosí convinieron en que esas reuniones tuvieran el carácter de Asambleas Nacionales de Rectores y acordaron crear la Comisión Permanente Universitaria Nacional, con sede en la Ciudad de México. Esa

comisión quedó integrada por el rector de la UNAM como presidente, los coordinadores de Ciencias y Humanidades de la misma, el Director General de Educación Superior y el representante de la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica; y en 1948 en la Cd. de Oaxaca se reconoció la necesidad de una planeación nacional de la enseñanza superior, acordando promover la creación de un organismo que asociara en forma permanente a las IES 4/.

A partir del 10. de diciembre de 1940, cuando toma posesión el Presidente Avila Camacho, el país inicia una nueva trayectoria en la concepción del desarrollo de la sociedad mexicana bajo el modelo capitalista, -el cual vio su mejor época durante el mandato de Miguel Alemán en 1946-1952- cobrando singular importancia los Organismos Públicos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

En tal virtud, en 1947 se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal con criterios sectoriales y de integración de un programa de inversión para el desarrollo económico y social. - En lo que respecta a la Educación Superior, en 1942, se dispuso que todas las Universidades del país se rigieran por sus propias Leyes o estatutos, quedando exentos de la aplicación de la Ley Orgánica de la Educación Pública, asimismo en 1945 se promulga la actual Ley Orgánica de la Universidad Nacional.

B.- Desarrollo Estabilizador 1950-1970

El inicio tardío de la industrialización de México, se vió acompañado -casi desde el principio-, por la instalación de plantas productivas de grandes dimensiones, en medio de altos niveles de pobreza muy generalizada. Que al depender de manera permanente de la producción de bienes durables de consumo, exigió -dadas las condiciones socioeconómicas de México- un ingreso muy concentrado; enfrentándose con mercados relativamente estrechos y enfilándose la economía por la senda de la crisis de realización. Por consiguiente, la concentración de la propiedad y el ingreso, la estrechez de los mercados y el crecimiento de la capacidad ociosa, fueron constituyendo -

4/ Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior: Estatuto, Organización y Reseña Histórica, pp. 25-27

barreras cada vez más sólidas para la continuidad de la inversión, en particular de aquella que es producto de decisiones privadas.

Esta estrategia otorga un viraje a la política gubernamental, provocando el tránsito de un Estado Revolucionario - - (Cárdenas) hacia un Estado mediador de los compromisos populares (Camacho y Alemán), responsable del orden y la estabilidad para asegurar la capitalización de las inversiones industriales, para lo cual en 1954 crea la Comisión Nacional de Inversiones, con el fin de realizar estudios sobre proyectos de inversión de la Administración Pública Federal y de los Organismos Descentralizados. Aunado a esto, posteriormente se promulga la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos creando la Secretaría de la Presidencia y las direcciones de planeación como unidades administrativas de las Secretarías de Estado. A la Secretaría de la Presidencia se le facultó para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones.

Por otra parte, para la burguesía le era conveniente expandir el mercado interno y elevar los niveles de vida de otras clases, incluyendo a los trabajadores, en virtud de que éstos son consumidores y por ende permiten realizar la plusvalía -- que produce la industria. Esto provocó un notable abandono de los recursos naturales con que cuenta México, la crisis de la agricultura responde a la pretendida industrialización ligada a las necesidades de rentabilidad capitalista.

En este período se crean las viviendas escolares, se crean los comedores universitarios y se amplía el régimen de becas; ahora la Universidad es incitada a preocuparse por las cuestiones nacionales, a plantear un nuevo modelo de sociedad. -- Los frutos de las funciones educativas de los anteriores gobiernos se traduce en la absorción masiva de profesionales en la maquinaria burocrática, ejecutivos en la industria y comercios privados; la Educación Superior sufrió adaptaciones diversas en sus programas de estudio e investigación e inició -- un período de rápida expansión orientada a satisfacer simultáneamente las aspiraciones de las clases medias urbanas y las necesidades del incipiente desarrollo económico del país.

A la expansión universitaria antecede el crecimiento registrado en los niveles elemental y medio del sistema educativo, con base en los principios ideológicos de la Revolución. De esta forma, la ampliación de las oportunidades educativas se-

convirtió en un elemento legitimador de los Estados postrevolucionarios. Por otro lado, el desarrollo industrial del país demanda cuantitativa y cualitativamente mayores niveles de capacitación para los recursos humanos. Por lo que la Educación Superior no estaba en condiciones para atender esta demanda ejercida por los sectores urbanos, fomentando los desequilibrios educativos entre la ciudad y el campo. En este período la escolaridad representó una vía de movilidad social efectiva, ya que quien cursaba estudios superiores tenía asegurada una situación económica y social sobre el promedio de la población.

Por otra parte el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Lasalle y la Universidad Anáhuac se van sumando a los establecimientos privados, con la dirección de sacerdotes católicos, en la formación de los dirigentes y funcionarios de la iniciativa privada.

El 25 de marzo de 1950, representantes de once universidades y doce institutos superiores acordaron en Hermosillo, Sonora, la fundación de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) como organismo dedicado al fomento de acciones favorables a sus establecimientos y a las necesidades del país. Asimismo, la ANUIES fungiría como unidad consultiva, de investigación y análisis de problemáticas de carácter pedagógico o administrativo, que contribuyeran a mejorar los servicios educativos 5/.

En 1958, fue creada la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior, en la cual quedaron integradas la Dirección General de Educación General, de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial y la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica del IPN.

Para el período 1960-1964 se formuló el programa coordinado y jerarquizado de inversiones del Sector Público, estableciendo en 1962 una Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo, surgiendo el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" y el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970" a cargo de la misma Comisión Intersecretarial.

5/ Estatutos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1960 pp. 25-28.

Aunado a esto, en la década de 1960 algunas entidades federativas integran dentro de su estructura orgánica, direcciones de estudios económicos de planeación, culminando con la organización del Consejo Nacional de Fomento Industrial y Desarrollo Regional que agrupa a todos los directores de planeación o de estudios económicos de los Estados, sin embargo, tuvo poca eficacia y careció de los recursos suficientes.

En 1963 se establecieron los primeros Centros de Capacitación para el Trabajo Agrícola (CECATA'S) y para el Trabajo Industrial (CECATI'S), dirigidos a los jóvenes que han terminado la educación primaria y a trabajadores adultos.

Entre 1959 y 1967, las carreras de ingeniería, arquitectura, medicina y odontología cedieron terreno a las relacionadas con las ciencias sociales las cuales aumentaron en la misma medida en que se redujeron las primeras 6/. Ello se debe probablemente a las restricciones impuestas en las carreras de medicina e ingeniería en comparación con las normas más flexibles de las carreras de humanidades, derecho y administración.

Por otra parte, la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación (creada por la SEP en 1965) presentó un informe general del sistema educativo en 1968. En ese mismo año la Asamblea General de la ANUIES en Jalapa, Ver. acordó la creación del Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior la cual elaboró el "Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior" que trajo consigo la creación del Programa Nacional de Formación de Profesores en 1971, siendo el primer intento por mejorar la función docente en las IES y en respuesta al conflicto estudiantil de 1968.

Las metas del Desarrollo Estabilizador -crecimiento de la producción, estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos-, empiezan a registrar problemas a mediados de los sesentas, el más grave es el empleo de la población que crece a un ritmo de 3.5% anual, generando el descontento en los estratos medios, los cuales se manifiestan a través de los estudiantes. El descontento se ve redoblado en el medio-estudiantil por falta de cupo y recursos para hacer frente a la demanda de Educación Superior.

El conflicto estudiantil de 1968 fue fundamentalmente una protesta dirigida contra la represión y la negación de diálogo del gobierno y el autoritarismo del sistema político. Las casas de estudio se convirtieron en el testimonio de una aguda crisis social y política, ya que el empleo de la fuerza pública ponía al descubierto un Estado incapaz de responder a demandas democratizantes fracturándose el consenso ideológico en torno al Estado.

La legitimidad política e ideológica se rompió, los postulados de "Unidad Nacional y Patriotismo" perdieron su eficacia para algunos sectores de la población -principalmente para los estudiantes de las IES públicas- a su vez existía una situación económica que llevaba a plantear la crítica al modelo de desarrollo. El resultado político fueron las acciones guerrilleras rurales y urbanas que demostraban el descontento de las clases subalternas radicalizadas, como lo fue el Movimiento de Acción Revolucionaria; el Frente Urbano Zapatista; y la Liga Comunista 23 de Septiembre.

C. Desarrollo Compartido 1970-1976.

El régimen del Presidente Luis Echeverría, se inicia con el legado de un sistema colmado de conflictos que amenazaba la estabilidad de la "familia revolucionaria". Se pretendió reactivar el mercado interno con el fin de recuperar el ritmo de crecimiento de la economía; para ello se buscó una mayor "justicia social", entendida ésta como la posibilidad de que la población contara con los mínimos de bienestar que le permitieran convertirse en sujeto económico para reactivar la economía; surgiendo el "Modelo de Desarrollo Compartido".

A partir de 1970 el gobierno organiza y coordina un programa nacional de "Reforma Educativa" para todos los niveles de enseñanza en respuesta a las demandas sociales, políticas y económicas de la población de los centros urbanos.

El post 68 registró una gradual transformación en el papel político de las universidades en la escena nacional caracterizándose por los fenómenos siguientes:

- Desarticulación del movimiento estudiantil e intensificación de acciones de los partidos de izquierda en dichas Instituciones; confrontaciones laborales entre autoridades universitarias y sindicales.

- Cooptación de los líderes del movimiento, mientras que - el clima ideológico en las universidades se radicalizaba, obstaculizando el diálogo con el Gobierno; influencia del Estado en las IES a través de la Secretaría de Gobernación y de la - Secretaría de Educación Pública.

- Crítica persistente de las universidades al modelo político y la formación de frentes estudiantiles obreros, al vincular los problemas del país con las comunidades populares.

- El deterioro de los niveles académicos en las instituciones públicas, con crecientes conflictos de clase, estimulando la formación de las universidades privadas.

Echeverría dispuso, a través de una reorganización del sistema educativo y de las actividades de investigación científica, la aplicación de un programa de desarrollo para la formación tecnológica de las nuevas generaciones, con objeto de estimular la producción nacional y preparar los cuadros técnicos y profesionales para combatir la dependencia tecnológica del extranjero.

La reforma educativa de 1970 impulsada por Echeverría intentó cubrir tres aspectos fundamentales:

- La actualización de los métodos, técnicas e instrumentos para dinamizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- La extensión de los servicios educativos a la población marginada, mediante la aplicación sistemática de medios pedagógicos modernizados.
- Flexibilidad del sistema educativo para facilitar la movilidad horizontal y vertical de los educandos.

Entre los proyectos del plan reformador, se observa la -- creación del Colegio de Bachilleres y los Colegios de Ciencias y Humanidades, establecimientos de educación preuniversitaria (Escuela Nacional Preparatoria). Sin embargo, pese al esfuerzo realizado el programa carecía de congruencia entre el mercado de trabajo y el sistema educativo.

Por otra parte, a principios de 1970 la Secretaría de Educación Pública creó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa con el fin de apoyar los planes de trabajo para dar solución a la demanda social de educación en todos-

los niveles, dándole un énfasis a la planeación y coordinación de la Educación Superior y a la Investigación Científica y Tecnológica, por lo que en diciembre de 1970 se establece el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el propósito de investigar las necesidades tecnológicas de los sectores productivo y educativo y fomentar el desarrollo de la investigación 7/.

En 1974 se crearon los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES) 8/ mediante los cuales se evaluaría la asignación de recursos para inversiones federales.

A fines de 1976 se manifestó internamente el agotamiento de esta estrategia de desarrollo por lo que el tipo de cambio de \$ 12.50 por dólar establecido en 1954, no fue sostenible, independientemente de la fuga de capitales que no hace sino apresurar el abandono de esa paridad que ocurre en el último día de agosto. En ese año, la economía mexicana experimenta una de las más fuertes crisis de las últimas décadas. "El PIB cayó a 1.7%, -siendo insuficiente para compensar el simple crecimiento de la tasa de población-, el gasto público disminuyó 2.8% -en términos reales, el fenómeno inflacionario se manifestó con incremento del 22.3% en los precios al mayoreo y el 36% en los bienes de consumo popular..." 9/.

La mayor concentración del ingreso y la ampliación del mercado a través de la desaparición de pequeñas y medianas empresas dejan el campo libre a la gran empresa. Esta política es coherente con los postulados del convenio con el FMI realizado en septiembre y ratificado en diciembre del mismo año; el cual ha marcado la pauta de la política económica y de las finanzas públicas.

7/ CONACYT, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1970 p. 15

8/ Ahora transformados en Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES): responsables de supervisar el diseño y seguimiento de los convenios.

9/ CONPES: Plan Nacional de Educación Superior. México, 1982 - p. 50

La estrategia y ejecución de este modelo de desarrollo dejaron mucho que desear en virtud de que lo básico que se pretendía no era alcanzable sin un fuerte crecimiento del ingreso; asimismo, no se reconoció la incompatibilidad de distintos objetivos.

La nueva administración de José López Portillo, a partir -- del 1o. de diciembre de 1976 encontró una herencia muy satisfactoria por el lado del petróleo y varios instrumentos de política económica y social. Pero producción, precios, déficit-fiscal, balanza de pagos, etc. andaban mal. Además, la ciudadanía estaba irritada y los distintos sectores económicos divididos entre sí y la parte política no iba mejor.

III LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO (1976-1982)

Las Instituciones de Educación Superior desempeñan un papel central y de primer orden en la sociedad; su misión fundamental es ser centro difusor de la ciencia, la técnica y la cultura, ello involucra actividades como la investigación científica, innovación técnica y creación artística, todas ellas transformadoras de la realidad social.

Asimismo, son formadoras de profesionales que al desarrollar su ocupación, participan integralmente en el devenir de la comunidad, influyendo en diferentes ámbitos como factor de creación y cambio social. En otras palabras, el conjunto de IES constituye parte de la formación mexicana, ubicadas en el nivel superestructural, necesario para el funcionamiento y desarrollo de la sociedad.

El sistema de Educación Superior en México, si bien se relaciona con la producción de bienes y la estructura social, todavía no se ha adecuado a los requerimientos concretos de los sectores productivos y de las necesidades de los distintos sectores sociales. Por el contrario, se manifiesta como un mecanismo de promoción individual y responsabilidad de orden personal, por lo que resulta difícil que desde un punto de vista social se eliminen las desigualdades.

En nuestro modelo de Educación Superior se encuentra una serie de valores, orientaciones y métodos que no corresponden a la realidad inmediata de México, sino que fueron pensados y operan en las sociedades industrializadas, y se han adoptado acríticamente sin reflexión.

La problemática de la Educación Superior es amplia y compleja, el presente capítulo analiza los matices existentes en la relación entre el Estado y la Educación Superior, durante el período 1976-1982 la contribución de la Educación Superior en los procesos de transformación social y por último los aspectos más relevantes del Plan Nacional de Educación Superior (PNES).

A. Educación Superior y Estado

El desarrollo de la Administración Pública fue condicionada por una tradición que le otorgó un sentido instrumental frente a la política. Por lo que, la Administración Pública

resulta ser un conjunto de estructuras y procedimientos que han sido creados para satisfacer necesidades políticamente constituidas y dirigidas hacia los fines del Estado.

La expresión de la voluntad del Estado es la formulación de políticas y directrices; y la ejecución de esa voluntad corresponde a la administración, esta característica se extiende a la administración de la Educación Superior, cuya eficacia se correlaciona con la ejecución de sus planes y programas y con la capacidad operativa de la administración especializada en asuntos educativos.

De acuerdo con los planteamientos del capítulo anterior el proceso de urbanización acelerada, entre otros factores, originó un incremento en la demanda por Educación Superior y cierto grado de concentración de los recursos públicos destinados para ella en las ciudades con mayor densidad demográfica.

Impartir Educación Superior a las grandes masas no es tarea que se haya propuesto en ningún momento el Estado Mexicano, la Universidad de masas surge como producto del subdesarrollo nacional. Los esfuerzos por ampliar el disfrute de este beneficio han sido limitados; la amplitud y profundidad del conocimiento susceptible de ser adquirido por y para los grandes sectores de la población ha evolucionado conforme a los requerimientos de fuerza de trabajo calificado, tanto por parte del Estado como de las clases dominantes.

Por otro lado, aunque la política de la Federación y de los Estados han hecho posible el incremento de las asignaciones para la Educación Superior, la mayor parte de las instituciones no dispone de patrimonios rentables e ingresos propios suficientes, lo que agudiza la situación en cuanto a los recursos disponibles para el funcionamiento y mejoras del Sistema de Educación Superior. En los incisos siguientes, se analizan entre otros aspectos, la vinculación entre Educación Superior, Sociedad y Estado; los factores políticos que inciden en las IES y la crisis por la cual atraviesa dicho nivel educativo.

1. Educación Superior, Sociedad y Estado.

A diferencia de otras naciones capitalistas, donde la educación ha sido concebida como acción civilizadora y relativamente neutral, en México ha sido componente esencial de los

proyectos de Estado, -integrada a la acción práctica de éste, difundiendo la ideología dominante.

La estructura estatal -presidencialista-, permite la concentración del poder en la figura del Ejecutivo con respecto a los Secretarios de Estado y gobiernos de las entidades federativas. La existencia de un partido predominante, dirigido por políticos y administradores surgidos del movimiento revolucionario, hizo posible que el Estado Mexicano, durante casi sesenta años, instrumentara una política en ocasiones -populista, basada en la Educación, en tanto formadora de cuadros.

Ahora bien, la política educativa durante el régimen de - José López Portillo (JLP) se caracteriza por la ausencia de una dirección clara y por la existencia de contradicciones - manifiestas en la debilidad de una clase política que enfrenta una grave crisis financiera y un proceso de reajuste para no suprimir los compromisos con las clases dominadas -- que ponían en peligro la hegemonía del bloque social.

El régimen de JLP realizó una acción de desprestigio del anterior gobierno; le atribuyó la responsabilidad de la crisis económica, argumentando que la política expansionista -- fue la causante de la inflación aunado a la ineficiencia en el manejo de las empresas públicas y la corrupción de los -- "servidores públicos". El programa formulado se denominó - "Alianza para la Producción" concretándose en la firma de -- acuerdos entre los responsables de las principales actividades económicas del país, gobierno federal y sector social; - para ello se requirió de la colaboración de los diversos sectores: obrero, empresarios y gobierno.

El Plan Básico de Gobierno 1976-1982 elaborado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), expresa tres dimensiones de acción fundamentales; la reforma administrativa, - económica y política 1/. Con este fin, en enero de 1976 - -

1/ Iniciativa heredada de la "Apertura Democrática" de LEA y que tiene como base, la intención de modificar las estructuras de conformación o mecanismos que constituyen el poder político del país; con objeto de impedir que en las - condiciones de la crisis progrese la subversión. Uno de los objetivos que se plantean es convencer a la izquierda abriéndole un nuevo campo de acción, la cual ha sido acogida favorablemente por amplios sectores de la izquierda.

entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal (LOAPF) institucionalizando las actividades de Planeación-Programación-Presupuestación en la Administración Pública Federal con el propósito de establecer prioridades derivadas de la escasez de recursos.

Durante el bienio 1977-1978 la crisis fiscal del Estado -- fue factor determinante de la política de restricción del gasto público, que condujo a la reducción de los recursos disponibles para la educación. Por efecto de dicha crisis, el Estado no puede atender simultáneamente sus necesidades de inversión pública productiva y sus compromisos de gasto social.

Parece claro que ante la imposibilidad de mantener el equilibrio entre dos tipos de compromiso financiero incompatibles por lo menos coyunturalmente, el Estado ha adoptado por canalizar el máximo de recursos hacia la acumulación de capital, en detrimento del gasto social.

En estas condiciones -y en el contexto del convenio recesivo firmado con el FMI- el Estado tenía pocas posibilidades de desarrollar las acciones de bienestar social anunciadas desde la campaña de JLP. Es aquí donde se encuentra una de las contradicciones esenciales del régimen: por un lado la inevitable limitación de recursos y por el otro una ideología que ofrece la escuela como vía de progreso de cada uno de los mexicanos.

La presencia de la educación en el discurso estatal se explica porque la crisis económica con sus manifestaciones de carestía, desempleo, especulación y restricciones salariales, significa para las mayorías un deterioro en sus condiciones de vida, y vulnera su confianza en la capacidad del régimen para dirigir al país, lo que crea el riesgo de confrontación social. Entonces resulta especialmente importante la utopía de la escuela como salvación, protegiendo así, la imagen del Estado, el que, "aún en condiciones adversas", procura la ampliación de los servicios populares básicos.

En este sentido, el economicismo educativo planteado en el proyecto ideológico estatal, muestra una interpretación deformada de la realidad, en términos de la clase dominante, una expresión de falsa conciencia y mero recurso de manipulación; cuya principal función es la de contribuir a la formación del consenso necesario para la reproducción del sistema vigente y alimentar con mano de obra el aparato productivo.

Dada la evolución de la educación, peligrosa para los intereses de la clase dominante, el Estado Mexicano se ha visto obligado a cuidar la orientación política de los planes y programas de estudio, investigación y difusión cultural, para que el quehacer universitario convenga a los intereses de las clases hegemónicas que sostienen a la entidad estatal.

El Plan Nacional de Educación (PNE) 2/ -publicado a mediados de 1977- representa el punto más alto en la exaltación de la ideología dominante. El documento actualiza y reorganiza la doctrina oficial sobre la educación, pero como programa de acción resultó desmesuradamente ambicioso.

En el Plan todo es prioritario pero no señala metas, ni programas concretos de acción; el compromiso que significaba era excesivo, especialmente cuando la situación económica atravesaba por su peor momento.

A partir de la renuncia de Muñoz Ledo a la SEP, el PNE se deja caer en un discreto olvido. Cuando Fernando Solana toma posesión de la SEP, durante algunos meses, intenta reducir expectativas respecto a la intensa acción estatal. Señala las prioridades, reconoce las limitaciones del sistema e insiste que será el aumento de eficiencia, y no la simple expansión, lo que aumentará el alcance del servicio educativo.

Muy pronto, sin embargo, reaparece el tono optimista del discurso educativo. Se anuncia un ambicioso programa "Educación para todos" que implica la duplicación de la cobertura del sistema, concentrándose principalmente en la ampliación de la primaria rural y educación de adultos.

2/ Secretariado Conjunto de la CONPES, "Plan Nacional de Educación Superior" lineamientos generales (éd. mimeografiado 1961). En 1977 la SEP convocó al Consejo Nacional Técnico de la Educación para elaborar el Plan Nacional de Educación y en atención a esto la ANUIES elaboró el documento "Aportaciones de la ANUIES al PNE" y en 1978 la ponencia "La Planeación de la Educación Superior en México" la cual constituyó la primer etapa (1979-1980) del PNES.- Además, se estableció el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

Asimismo, a pesar de que se retrasó y después se estancó - el financiamiento universitario, no se intentó frenar drásticamente el ingreso al nivel de licenciatura y se optó por limitar el acceso en el nivel medio superior, particularmente - en las instituciones más grandes. Esta política de restricción selectiva se complementa con la decisión de mantener bajos los costos de operación mediante el congelamiento de los salarios de maestros y trabajadores.

Cuando la movilización sindical universitaria amenazó con romper las normas de control salarial y extender el conflicto a otros sectores laborales, la respuesta del Estado fue la - represión frontal manifiesta con la intervención policiaca en la UNAM en julio de 1977.

El régimen de JLP ejemplifica con claridad que las acciones educativas no son producto de la burocracia política sino que están influidas por intereses y demandas externas al sistema; y por otra parte, al interior del aparato escolar, existe un poder fraccionado en diversos medios, cuya interrelación define el carácter real de la política educativa ya sea a través del conflicto o de la negociación.

Olac Fuentes ^{3/} distingue en el régimen de JLP los siguientes núcleos de poder que influyen en la determinación de la política educativa:

1) Los mandos centrales de la SEP que respaldaron una política modernizadora y reformista, promoviendo eficiencia y - cierta flexibilidad del sistema y manejando una ideología - compatible con los intereses de la clase dominante. Tanto -- los equipos de Muñoz Ledo como de Fernando Solana corresponden a la tendencia tecnócrata que aplica el análisis de sistemas a la política que condicionó la percepción y solución de los problemas.

2) Los cuadros altos e intermedios de la burocracia tradicional de origen magisterial, compactados entre mandos administrativos y sindicales, status que les otorga una mediación para el control corporativo de la base de profesores y representación ante el Estado utilizada esta última como argumento

^{3/} Véase Fuentes Molinar Olac, "Educación Pública y Sociedad". En México Hoy Ed. Siglo XXI México 1979, pp 230-265.

de fuerza. Asimismo resultó un elemento capaz de bloquear las medidas centrales mediante la omisión y la simulación.

3) Sectores conservadores no magisteriales, integrados a los mandos de la SEP (o con capacidad para influir en sus decisiones), son elementos que ganaron poder con el "apaciguamiento" ideológico del discurso del Estado frente a los empresarios privados. Su proyecto se centró en la anulación de algunas reformas del pasado régimen y manteniendo contactos estrechos con los medios masivos de comunicación.

4) Los grupos que representan intereses de clase o posiciones ideológicas alternas, entre los que habría que situar a la gran masa magisterial, limitada por una formación profesional estrecha y estricto control administrativo y gremial, pero capaz de movimientos con fuertes repercusiones; los grupos sindicales y políticos independientes, afectados por el fraccionamiento, que cuestionan la ideología y prácticas educativas dominantes; y finalmente, los sectores estudiantiles cuya capacidad de obrar con fuerza propia y aglutinar otros sectores constituye la base de su poder.

A partir de 1978; en una serie de declaraciones, el Secretario de Educación Pública promete una gran expansión y diversificación del sistema escolar en lo que restaba del sexenio. El anuncio no se trataba de vagas referencias a un futuro feliz, se marcaban metas y programas concretos entre los que destacaban los compromisos de alfabetización funcional de adultos, puertas abiertas para el ingreso a la Educación Superior, fortalecimiento y creación de centros de investigación, capacitación técnica masiva. Este anuncio fue posible por el clima de "euforia petrolera".

Los ingresos públicos se incrementaron considerablemente durante la segunda parte del sexenio, este hecho situó al Estado en posibilidades de adoptar una política de gasto de mayor amplitud.

En educación, la implicación inmediata significó el abandono progresivo de las restricciones al crecimiento del sistema y el inicio de programas expansionistas.

Sin embargo, la aparente superación de la crisis fiscal no significó necesariamente la supresión de las otras condicionantes políticas de la educación, ni por supuesto, la alteración de las funciones reproductoras asignadas al sistema. Por

el contrario, la educación de la sociedad se relegó a un futuro lejano; lo que exhibe el carácter ideológico del pensamiento educativo del Estado, que junto con el principio de libre-concurrencia y de igualdad, constituye el pilar ideológico para el desarrollo del capitalismo y la legitimación de la dominación social.

2. Aspectos Políticos de la Educación Superior en México.

La política del régimen de JLP hacia la Educación Superior, se basó en la necesidad de regular y orientar el funcionamiento y desarrollo de instituciones cuya agitada dinámica interior, así como su vinculación inmediata con las fuerzas sociales, le permitía asumir direcciones propias que resultaban conflictivas para el sistema de dominación, sea por que se hundían en el anacronismo y corrupción o porque se convertían en centros de disidencia radical, potencialmente catalizadora de conflictos más amplios.

La ideología tecnocrática surge en la empresa capitalista y tiende a extenderse a diversos sectores, inclusive a la esfera del Estado, siendo de primer orden el criterio de rentabilidad de las empresas públicas sobre el de los beneficios sociales que otorguen. Lo más importante en las empresas estatales es convertirlas en eficientes y rentables, para el desarrollo económico, basado en una estrategia que descansa en los ingresos obtenidos por la venta masiva de petróleo, mismo criterio aplicado a las instituciones educativas.

Desde 1978, el Estado Mexicano planteó una serie de iniciativas legales y materiales que, en conjunto, configuran una política nueva frente a las IES.

Entre la gran cantidad de medidas, planes y declaraciones que la alta burocracia política presentó, hay cinco hechos que definen las líneas básicas de la acción estatal:

- 1) La creación de la Universidad Pedagógica Nacional (agosto 1978)
- 2) La aprobación de la primera etapa del Plan Nacional de Educación Superior (noviembre 1978)
- 3) La Promulgación de la Ley de Coordinación de la Educación Superior (diciembre 1978)
- 4) La creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica CONALEP (diciembre 1978) y
- 5) La recomendación de normas para las relaciones laborales en la UNAM (marzo 1979).

En Puebla, fue celebrada la XVIII asamblea de la ANUIES - donde se aprueba el documento denominado "La Planeación de la Educación Superior en México", siendo lo sustancial la propuesta de 35 programas de operación para 1979-1980 que constituyen la primera fase del PNES.

El carácter de los programas y la prioridad que se les - asignó permite deducir los principios básicos de la política estatal:

a) Se plantea la vinculación de las instituciones con el aparato productivo para "una mejor respuesta" a las necesidades del Desarrollo Nacional mediante la elaboración de perfiles de conocimientos y habilidades para los diversos tipos de actividades requeridas, conforme a cuadros regionales y sectoriales de la demanda profesional.

Bajo este contexto la noción de "necesidades de desarrollo" se plantea como requerimiento de crecimiento económico y productividad en el sector moderno de la economía. No hace referencia a las necesidades de bienestar de los grupos sociales.

b) Sin establecer una política restrictiva general, se dictaron normas selectivas de capacidad académica y competencia para que la selección de los estudiantes fuese "racional y objetiva" en función de conocimientos previos y aptitudes para el estudio.

Por otro lado, la creación de instituciones formadoras de cuadros intermedios abre la posibilidad, a largo plazo, de separar la enseñanza media superior de las Universidades, absorbiéndola en organismos descentralizados (CONALEP) con rígida estructura vertical. La intención de separar a los bachilleres de los procesos de radicalización ideológica -que puede darse en la Universidad- fue evidente.

La ANUIES dejó de ser un irrelevante club de rectores desde 1979, para convertirse en una de las herramientas de la política estatal en Educación Superior. En un principio, la ANUIES se manejó como vía para la negociación financiera ante el Estado y como mediadora de conflictos institucionales; funcionando como un instrumento para la orientación corporativa de las instituciones y como cuerpo, que en acuerdos y reuniones legitimaba la política gubernamental, al dar apariencia participativa a lo que en realidad era una autoconsulta.

Dos instituciones nacionales, creadas en el Gobierno de JLP, demuestran los grados diferentes de control y regulación autoritaria de la Educación Superior: en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), el titular de la SEP cuenta con las facultades para adoptar las decisiones básicas, establecer las modalidades organizativas y académicas de la institución, así como nombrar y remover libremente al rector. El esquema bloquea la intervención de la comunidad estudiantil en el gobierno y la organización académica, sometiendo al arbitrio de funcionarios dependientes directamente del Ejecutivo Federal. El CONALEP, representa una forma aún más autoritaria: esta gobernado por una junta directiva designada por el Secretario de Educación Pública y por el Director General, nombrado y removido por el Presidente de la República. Este esquema no contempla forma alguna de participación del personal académico, estudiantil o de trabajadores; lo que conforma un instrumento de poder tecnocrático y de integración corporativa de los sectores sociales dominantes.

Los procesos sociales y económicos que provocan las crecientes desigualdades encuentran correspondencia y reforzamiento en el sistema educativo, la opción estatal de controlar los procesos políticos que se gestan en las IES, se desarrollan a través de múltiples acciones que oscilan desde disposiciones legales de alcance general, hasta la represión particularizada. En la ejecución participaron no sólo el poder central sino también las fuerzas locales integradas al bloque dominante.

La política estatal de control se plantea desde tres campos:

- La restricción al sindicalismo universitario.
- La promoción de formas verticales de gobierno en las instituciones educativas.
- El control de grupos de choque en las universidades.

De lo anterior, resultó clara la tendencia en el establecimiento de un régimen jurídico que amplió el espacio legal, marginando la intervención en aspectos académicos y políticos, y facultando al Estado para "mediar" conflictos laborales prolongados, que asumen diversas formas: desde obstáculos a la organización, negación de la representatividad, formación preventiva de sindicatos "blancos", violaciones contractuales, hasta la represión administrativa y física.

Este proceso de intervención estatal en las IES ha conducido a un profundo deterioro académico y un clima de corrupción generalizado, que no se considera problemático en tanto se mantenga el orden.

Por otra parte, en el discurso de la Política Educativa, - puede hablarse de un ciclo sexenal de triunfalismo oficial. - Al inicio del régimen se señalaron los problemas, se reconocieron limitaciones propias, subrayándose que el gobierno no tiene la solución para todo; un poco más adelante se pide crítica y se ejerció cierta autocrítica, llegando a insistir en que la acción gubernamental requiere de la opinión disidente. Pero transcurridos varios años, generalmente en el cuarto o quinto, empieza a advertirse vanidad y complacencia; algunos indicios de molestia por la crítica inoportuna y, finalmente, aparece por completo -en desplantes publicitarios- el triunfalismo y "las cuentas alegres".

La creación del Sistema Nacional de Educación Superior - (SNES) y su desarrollo posterior, consecuentemente, corresponden de a los "intereses nacionales" sustentados en características y circunstancias históricas determinadas; la relevancia de las innovaciones pedagógicas o de acciones de modernización administrativa, adquieren la importancia debida, dado el proyecto de sociedad al que sirven. Es aquí, donde se destaca que los logros educativos del sexenio fueron magros, dada la inevitable incoherencia de la política social general.

Todas las IES actúan conforme a un proyecto político que puede ser de sumisión o de liberación. Todas tienen una orientación ideológica y una conducta que corresponde a la concepción elitista o democrática que sobre la educación tengan quienes la dirigen.

La ANUIES, durante el régimen de JLP desempeñó un papel opaco como agencia de coordinación entre las IES. La función principal consistió en ser intermediario en la negociación de los subsidios federales a las universidades. Además de reforzar su función intermediaria, asumió el cometido de apoyar la evolución de instituciones para la conformación del SNES.

Por lo anterior cabe hacer la siguiente pregunta ¿Cómo se podrá conciliar la autonomía de las universidades con el proyecto del SNES? No parece haber mejor manera que la de que las universidades puedan negociar el financiamiento estatal; o lo realizan como instituciones aisladas, y entonces el Esta

do impone condiciones, o la realizan como conjunto, lo que -- abre la probabilidad de salvaguardar el desarrollo universitario. Por tanto, lo más cercano a la autonomía financiera es la negociación colectiva como instrumento de lucha política.

Sin embargo, la autonomía de algunas universidades, es el principal obstáculo para la consolidación del SNES. La integración nacional y racional de las IES no se logra, en parte, porque el Estado maneja casuísticamente los subsidios y además las universidades se protegen en el concepto "autonomía" -- para no comprometerse en metas precisas de desarrollo académico y económico 4/.

En este período, tanto la UNAM como el IPN prosiguieron -- con sus cuotas simbólicas de 200 pesos o menos anuales.

Sírvase como dato de referencia, que para el mismo período el costo alumno-año en la UNAM ha de representar en promedio más de 10 mil pesos 5/.

Los administradores de la educación prefirieron, en vez de buscar pautas alternativas de financiamiento universitario, -- incrementar el subsidio a la enseñanza superior.

Asimismo, el gasto educativo mostró una fuerte concentración, el 85% del Presupuesto Federal Universitario se distribuyó entre el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco, y el -- 15% restante en las otras entidades federativas 6/.

4/ Es importante señalar que la importancia de las metas a -- realizar por las Dependencias y entidades ha cobrado gran importancia en el proceso de Planeación-Programación-Presupuestación en los ejercicios 1987 y 1988 con el fin de vincular las estructuras organizacionales con las metas de -- gasto público, de inversión física y las productivas con la asignación de recursos para su cumplimiento.

5/ Latapí Pablo, Política Educativa y Valores Nacionales, Ed. Nueva Imagen, México 1979 p. 217.

6/ Idem, p. 215

Tarde o temprano, México tendrá que hacer "de paga", diferencialmente, la Educación Superior, por la razón obvia de escasez de recursos económicos y estabilidad del sistema político. El problema alcanza planos más profundos que el simple y nada despreciable ahorro de recursos públicos. Así también se contribuiría a evitar la "devaluación social de la Educación" por la vía de recursos estatales, fenómeno que sobre todo afecta a los estratos más pobres. Esto es, que la generalización de un nivel educativo hace que éste, sea menos cotizado en el mercado ocupacional, elevándose automáticamente los requisitos de escolaridad para los empleos.

3. Crisis de la Educación Superior.

La educación, en general, es el servicio público que la mayor parte de los mexicanos percibe como más importante para la vida personal y familiar. La acción educativa, estatal y privada, afecta a toda la sociedad directa o indirectamente. Por esto, y por los considerables recursos que el Estado dedica a este servicio, se podría suponer que existe una gran preocupación por mejorar su calidad. Sin embargo, existe un consenso informal, basado en experiencias cotidianas, en el sentido de que la mayoría de las escuelas públicas, son ineficaces, enseñan poco y mal.

Este fenómeno se observa en todos los niveles del sistema educativo, bastando para ello el siguiente ejemplo: la enseñanza de las matemáticas; en el ciclo primario se termina sin dominar las operaciones básicas, se concluye a la secundaria sin saber sumar fracciones comunes y se llega a la Universidad sin una mínima familiaridad con el álgebra. Menos todavía puede esperarse que un estudiante universitario haya aprovechado las matemáticas como herramienta de pensamiento lógico.

Un hecho difícil de medir, es el deterioro de la enseñanza, y particularmente en el nivel superior. Las exigencias académicas han descendido paulatinamente, no se realizan esfuerzos serios por poner en marcha las reformas que requiere la enseñanza superior para constituirse en un sistema que se enriquezca sistemáticamente, prevaleciendo los métodos de enseñanza obsoletos, la improvisación del personal docente y la burocratización de éste.

La situación concreta de las IES públicas en México, los títulos y certificados expedidos por éstas, no garantizan, salvo honrosas excepciones, que el número de años-banca trans

curridos en las aulas.

Por lo anterior, resulta necesario que las IES asuman una mayor responsabilidad ante la sociedad, sobre las funciones de acreditación y certificación.

La "masificación" 7/ de la enseñanza superior reforzó el de equilibrio entre la oferta y la demanda de técnicos y profesionistas en el mercado nacional. Por lo que el principal problema es el de la estructura de empleo, dado que ninguna universidad del país incluye dentro de sus programas, la formación de recursos humanos de acuerdo con las condiciones del mercado de trabajo.

El problema se acentúa porque ante la insuficiente preparación técnica y profesional de los egresados, las grandes empresas han optado por preparar sus propios cuadros directivos y técnicos, apoyando el surgimiento de instituciones de enseñanza privadas. Cabe agregar que la deficiente preparación de las escuelas públicas dificulta la integración de los egresados al proceso productivo del país.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el problema estudiantil de 1968 representa el punto más alto de la crisis educativa, toda vez que las fallas estructurales del sistema escolar hicieron posible que la juventud demandara reivindicaciones políticas y ponían en evidencia el rechazo de los universitarios al principio de autoridad.

Los sucesos de Tlatelolco en 1968, cancelaron toda posibilidad de acción política en la calle y enclaustraron al movimiento estudiantil a los espacios escolares. La represión impulsó una ola de agitación política en los centros de Educación Superior originando la inestabilidad en las actividades académicas.

7/ En forma resumida podemos decir que el crecimiento de la matrícula de las IES en los años 30 fue alrededor del 4% anual, en la década siguiente de 3.7%; en los períodos 1952-1958 de 10.1%; 1959-1964 10.6%; 1965-1970 15.1% y 1971-1976 de 13.2%. Esto significó que las inscripciones totales pasaran de 15,600 alumnos en 1930 a 610,800 en 1977/78. Véase Muñoz Izquierdo Carlos, "Estudios y Ensayos; Educación, Estado y Sociedad en México (1930-1976) en: Revista de Educación Superior ANUIES No. 34, abril/junio 1980 p. 24.

Desde entonces, la política educativa se ha desarrollado bajo el auspicio de dos premisas: por un lado, el deseo de las autoridades de conciliarse con los sectores disidentes del movimiento del 68, con la finalidad de cooptarlos y reconquistar el consenso perdido; por el otro, la necesidad de modernizar la economía del país.

La primera premisa, explica el formidable incremento experimentado en el presupuesto para enseñanza superior, la tolerancia del Estado hacia iniciativas de reestructuración del orden jurídico legal de ciertas universidades que incluían la implantación del principio de autonomía o sistemas de gobierno escolar, y la política de no modificar la tendencia demográfica del sistema de Educación Superior.

La segunda premisa, permite comprender la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la fundación del Colegio de Bachilleres (CB), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el reforzamiento de instituciones como el Colegio de México (COLMEX), la creación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) y de toda una compleja red de instituciones técnicas agrícolas e industriales destinadas a formar técnicos de nivel medio.

Los esfuerzos del Estado se han dirigido principalmente a la expansión y fortalecimiento cuantitativos de la educación técnica y superior, descuidando el nivel académico y la investigación científica, esto, a efecto de ajustar las actividades de los centros educativos a la operación de las leyes económicas, es decir, la Educación Superior está "fabricando un producto" que no se vende, producido a un costo que no se paga y quien lo sufraga no obtiene los beneficios esperados.

La modernización educativa planteada por el régimen de JLP abortó por la incapacidad del sistema educativo nacional de producir los cuadros técnicos que el desarrollo del capitalismo ("boom" petrolero) demandaba. En una economía como la de México, dominada por los monopolios, la modernización obligadamente tuvo que adoptar signos tecnocráticos; las características estructurales del sistema educativo no han logrado producir el nuevo tipo de cuadro o funcionario de la empresa privada y del Estado, debido a que su evolución ha girado sobre el modelo clásico de la Universidad Humanístico-Liberal, al igual que los planes de estudio han demostrado un alto nivel-

de obsolescencia en los contenidos, lo que exige una reestructuración y actualización de la enseñanza y su vinculación con los problemas y necesidades del desarrollo.

Otro aspecto que contribuye a la crisis de la Educación Superior es la pesada y costosa organización administrativa que absorbe gran parte de los recursos asignados a la educación. Con frecuencia se habla de las millonarias universidades norteamericanas, pero la verdad es que, según Rizieri Frondizi - las universidades latinoamericanas gastan proporcionalmente más en ineficientes burocracias 8/.

A manera de síntesis, la crisis de la Educación Superior - se puede concebir como aquella situación donde el sistema de educación superior y la sociedad divergen; algunos de los elementos constitutivos de la crisis, son los siguientes:

a) Baja calidad de enseñanza; falta de profesores en cantidad y calidad para afrontar la expansión de la matrícula.

b) Insuficiencia de las instalaciones físicas, material didáctico y métodos tradicionales de enseñanza.

c) Poca difusión de la cultura y pobre investigación científica.

d) Eficiencia terminal baja, dados los altos niveles de deserción.

e) Predominio de las carreras tradicionales y creciente desempleo o subempleo de ciertas áreas de profesionales.

f) Falta de una adecuada orientación vocacional y servicio social poco eficiente e irrelevante.

g) Escasez de recursos financieros, crecimiento anárquico de la matrícula universitaria y carencia de planeación de actividades.

h) Desvinculación de la educación superior con el desarrollo económico del país, al no responder a los requerimientos del aparato productivo en materia de recursos humanos califi-

8/ Rizieri Frondizi, Op. cit. p. 13

cados.

i) Desequilibrio entre egresados y mercado de trabajo.

Por otro lado, las IES están sometidas a un doble objetivo: alcanzar la más alta calificación científico-técnica de sus cuadros, y lograr la mayor eficacia en el cumplimiento de los requisitos sociales de formación de profesionistas. A fin de preservar la naturaleza de la Educación Superior y mejorar el cumplimiento de las funciones encomendadas, es pertinente hacer referencia a las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de este nivel.

La primera condición es la estabilidad, es decir, las IES requieren de un marco jurídico, político y de mecanismos sociales que garanticen la permanencia de las mismas, preservándolas de injerencias perturbadoras.

Otra de las condiciones es el financiamiento suficiente, el soporte económico de la Educación Superior no debe ser considerado sólo como un mecanismo de asignación de subsidios, sino como un medio permanente del Estado para educar a la sociedad que representa. Sin embargo, es necesario referirse a la búsqueda de fuentes de ingresos con el fin de ampliar los recursos y sugerir las estrategias al Estado.

El logro de dichas condiciones, en gran medida colaborarían a resolver la situación de crisis que atraviesa la Educación Superior en México.

B. Educación Superior y Cambio Social.

Existe la falsa idea de que un porcentaje mínimo de la población tiene aptitud para la Educación Superior, lo que hace suponer que deban implantarse sistemas selectivos para el acceso de los más aptos. Obviamente, estos criterios son definidos por los beneficiarios del sistema, quienes establecen quienes son merecedores de ocupar un sitio en la Educación Superior.

En la aplicación de esta filosofía clasista, que justifica y racionaliza las desigualdades sociales y económicas del país, mediante los procesos de selección; los recursos de admisión, cortan año con año a escala creciente, las posibilidades de Educación Superior a los egresados del nivel Bachillerato.

El sistema escolar asegura la reproducción de la estratificación social en conjunto, mediante la doble correlación entre antecedentes socioeconómicos del estudiante y la probabilidad de ingreso, permanencia y aprovechamiento escolar, por una parte; y entre el nivel escolarizado alcanzado y oportunidades ocupacionales y niveles de ingreso por el otro.

Los "pobres" por ser pobres, tienen pocas oportunidades escolares, y al no lograr más que una escolaridad baja, tienen pocas oportunidades de conseguir un buen empleo; lo contrario sucede con los "ricos". De esta forma el sistema escolar contribuye a mantener, si no es que agrandar las desigualdades sociales; y al mismo tiempo las legitima: todos tuvieron supuestamente las mismas oportunidades; y sólo quienes se aprovecharon de ellas merecen una posición social alta.

En la práctica, la Educación está agudizando los conflictos latentes de la sociedad y contribuyendo a transformarlos en conflictos manifiestos, por lo que resulta evidente que el sistema educativo no se interesa en la igualdad de oportunidades educativas y económicas, aún cuando la retórica oficial que le rodea insista en sus aspectos igualitarios.

El tema central que exponemos versa sobre los beneficios que obtienen las diferentes clases sociales de la Educación Superior, la igualdad de oportunidades económicas y educativas como las diversas concepciones de la Educación Superior respecto al cambio social.

1. Clases Sociales, Educación Superior y Beneficios.

El Sistema Educativo Mexicano, no obstante las intenciones y declaraciones en contrario, resulta marcadamente elitista; debido al contexto social en que opera, la misma gratuidad de la Educación Pública ha resultado un subsidio a las clases privilegiadas y provocado la devaluación educativa perjudicial para las clases desposeídas. La razón es, básicamente que tanto el esquema de desarrollo económico como el sistema educativo dependen de la misma estructura de poder.

Por lo anterior, resulta obvio que cada clase y grupo social visualiza los beneficios educativos de modo diferente de acuerdo a la ubicación en la estructura social, cuyas actividades y expectativas ante la educación han ido variando.

El sistema escolar, tal como opera en México, ha sido uno de los mecanismos mediante los cuales la estructura social se reproduce satisfaciendo los requerimientos funcionales en el terreno económico y político, para que las clases privilegiadas mantengan su posición social. Dentro de la política nacional, más que subrayar la expansión del sistema educativo y el acceso a la escuela, habría que esforzarse por una distribución más justa de los beneficios educativos.

La distribución de oportunidades educativas corresponde a estratos sociales cada vez más altos, a medida que se eleva en los diferentes niveles educativos. Atendiendo al criterio del ingreso de las familias, la educación primaria está al alcance de los "pobres en transición", la educación media corresponde a los estratos medios solventes y la burguesía tiene acceso preferencial a la Educación Superior. De lo anterior se desprende que los sectores socio-económicos más bajos tienen un acceso más difícil a la Educación Superior, mientras que los sectores mejor acomodados más posibilidades de ingresar a mejores instituciones.

-Las Clases Dominantes.

La Educación atravesada por la lucha de clases, plena de contradicciones, es cada vez más una amenaza para los intereses de las clases dominantes e instrumento de liberación de los desposeídos, por esto, se esfuerzan por limitarla, se desprecupan del deterioro y la reducen a la capacitación más elemental.

Si bien, han experimentado alguna pérdida de posición en el esquema de poder, las clases dominantes no resultaron directamente afectadas por los cambios educativos suscitados en el período de estudio. Ligadas, como están, a instituciones privadas y clasistas confían en la eficacia de su "propia educación", de las relaciones sociales y de las influencias políticas, que la educación facilite, para mantener tanto los privilegios como el prestigio. Una de las armas más fuertes de que dispone la burguesía, en la lucha social, es la capacitación técnica de sus descendientes para dirigir la producción, manejar y orientar la compleja red de instituciones económicas bajo su férula.

-Sector Empresarial.

Los empresarios han variado sus actitudes frente a la educación. Antes sólo excepcionalmente se interesaban por interve-

nir en la preparación de la mano de obra calificada de niveles intermedios, parece haber aumentado su preocupación y además han ampliado su interés en funciones más amplias de la educación en la sociedad; sin embargo, el sector empresarialista de haberse cohesionado como clase política, si bien ha progresado en homogeneizarse ideológicamente, ya hacen sentir sus intenciones de clase sobre la problemática educativa nacional.

-Sectores Medios.

Los sectores medios urbanos han intensificado sus presiones para acceder a la educación secundaria y superior, ya que la consideran como un medio para lograr una mayor participación en los beneficios sociales y, sobre todo, una mayor seguridad en el empleo. Dentro de este sector se gestan fenómenos contradictorios: por una parte se continúa aceptando el orden establecido y las aspiraciones educativas lo comprueban; y por otra parte, avanza un proceso minoritario de radicalización ideológica y de rechazo al sistema político del país.

-Sector Obrero.

Resulta difícil afirmar que el sector obrero industrial ha alterado sus aspiraciones educativas. Los cambios han sido simbólicos, en la relación de control del Estado sobre los sindicatos que tradicionalmente han impedido que los obreros expresen sus exigencias de clase; hace suponer que este sector es conservador en las demandas de educación y que las plantea de manera implícita.

La educación sigue siendo para el operario industrial una oportunidad para escapar de su clase y mejorar su participación individual en el sistema establecido, más que reforzar su capacidad de presión para lograr cambios sociales amplios. La preparación técnica de los obreros no solo significa la emancipación, sino la única posibilidad de que, a largo plazo, las organizaciones de los trabajadores puedan por su esfuerzo dirigir las empresas.

-Los Marginados.

Los sectores populares urbanos, producto de las migraciones del campo a la ciudad y de otros desequilibrios del desarrollo, han aumentado considerablemente, sobre todo en la capital del país. Son estos grupos sociales donde la problemática

tica cotidiana por defender sus terrenos, buscar el alimento y vestido hacen pasar las exigencias educativas a un segundo plano. Cualitativamente, estos sectores prefieren para sus hijos, estudios de tipo simbólico que les asegure prestigio social, más que estudios instrumentales adecuados a sus necesidades y posibilidades.

-Sector Rural.

Dado la gran heterogeneidad de este segmento social que incluye desde los campesinos sin tierra, braceros emigrantes, ejidatarios, jornaleros, minifundistas, hasta trabajadores -- del latifundismo del sector moderno; resulta mucho más difícil precisar las actitudes del sector popular rural frente a la educación; en general, la población campesina se conforma con demandas convencionales, acostumbradas a la marginación de que les hace objeto las acciones estatales, incluyendo las relativas a la educación.

Los problemas de la tenencia de la tierra y otros conflictos políticos, obligan a posponer las demandas educativas de este sector. El panorama centralizado de nuestra sociedad -- muestra la escasa utilidad de la Educación Superior en individuos de extracción rural que cursan dicho nivel, los que se transforman en miembros de los estratos medios y no regresan a prestar sus servicios a sus lugares de origen; si bien es importante la formación de profesionistas en áreas agropecuarias, cabe destacar que los beneficios directos en el corto plazo, deben instrumentarse mediante programas de educación media superior orientados a prestar diferentes servicios a la comunidad social.

La multiplicación de establecimientos superiores y especializados así como de diversas formas de enseñanza extra-escolar, constituyen el inicio de un giro ligado al progreso de la técnica y en consecuencia a las modificaciones de las condiciones generales de la vida humana. Es preciso recordar que el papel de la educación en la sociedad, es en gran medida, el de proporcionar los conocimientos y habilidades necesarios para transformar la naturaleza en satisfactores útiles a la sociedad.

Proclamada la Educación para todos, las diferencias sociales y la sujeción de una clase por otra quedarían explicadas; las posiciones de privilegios serían el resultado del esfuerzo personal y justificado premio al mérito propio. La problemática entonces, se centra en la igualdad y distribución en

las oportunidades educativas de la burguesía liberal, ni es igualitaria, ni tampoco constituye un factor de nivelación o compensación social; sino por el contrario, la educación es un elemento de la estratificación social.

La afirmación en el sentido de que la educación ha colaborado de manera importante en el desarrollo económico nacional resulta válida. Este ha sido posible, en virtud del creciente número de individuos que adquieren mayor nivel escolar. El resultado obtenido radica en que las habilidades y destrezas derivadas de la escolaridad han influido notablemente en los indicadores de productividad de las principales actividades económicas, sin embargo, esto no se ha traducido en mayores ingresos para los trabajadores, contrario a lo que afirma la economía neoclásica.

Algunos elementos para superar los efectos de la baja escolaridad de la población económicamente activa son las tareas de capacitación y adiestramiento para el trabajo. Este tipo de actividades, se incrementó considerablemente -llegando a adquirir el carácter de obligatoriedad para los empleadores y derecho para los trabajadores- en virtud de las reformas promovidas en el artículo 123 constitucional como en la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, en la mayoría de las empresas nacionales este "derecho" es letra muerta.

La Educación Superior habrá que jugar un papel muy importante en los procesos de crecimiento de la economía nacional, específicamente por lo que se refiera al incremento de los niveles de productividad, contribuyendo a la profesionalización de trabajadores técnicos comprendidos en diversas áreas de la economía, así como las innovaciones tecnológicas que puedan desarrollar los egresados del sistema.

Por lo tanto resulta de suma importancia el establecimiento de diversos ciclos y tipos de educación técnica previo al nivel superior, como una forma de colaborar a la formación de recursos humanos, tareas hasta ahora desarrolladas básicamente por las Universidades, Instituto Politécnico Nacional y los Institutos Tecnológicos Regionales. La meta de crecimiento de la economía supone un conjunto de esfuerzos en todos los órdenes dentro de los cuales se cuentan las acciones de la Educación Superior.

2. La Inalcanzable Igualdad.

La política educativa en México, se ha basado sobre premi-

sas, que no han sido comprobadas científicamente. En la relación entre educación e igualdad social consideran válidos los enunciados siguientes:

- Al aumentar la escolarización en todos los grados y niveles del sistema educativo se producen necesariamente una mayor igualdad de oportunidades de educación.
- Al mejorar el rendimiento escolar, entendido como aprendizaje efectivo, se contribuye a una mayor igualdad social.
- A una mayor igualdad de oportunidades educativas corresponde una mayor igualdad de oportunidades sociales, es decir, oportunidades de movilidad social mayor remuneración económica, status y poder.
- Y en general, más educación significa mayor igualdad, -- porque las sociedades industriales avanzadas son más -- equitativas.

La política estatal plantea la expansión educativa como -- instrumento principal para proporcionar instrucción a las mayorías, sin embargo estas concesiones se acompañan, casi -- siempre, de un deterioro de la calidad de la enseñanza; las -- élites reciben educación privilegiada en instituciones privadas, restringidas a los estratos económicamente solventes, -- por lo que la deseada igualdad no es posible.

Por otra parte, la desigualdad no es exclusiva de los -- países poco desarrollados, de hecho tampoco en los países -- avanzados, independientemente del régimen social y político, -- el desarrollo de los sistemas escolares conduce a la igualdad educativa y social.

El sistema escolar opera como filtro de selección social, -- y ésta se lleva a cabo, en función de criterios de una meritocracia ideal de premio al individuo. En el problema de una -- razonable igualdad social influyen dos cosas: la inequitativa distribución de las oportunidades sociales y la similar -- asignación de los servicios educativos.

Se han construido diversas teorías acerca de las causas de la desigualdad educativa. Para unos, las desigualdades provienen de que las clases sociales tienen valores distintos a saber, las actitudes, conducta y decisiones respecto a la edu

cación o al empleo que se obtienen. Para otros, dichos valores son los responsables de las desigualdades, en el sentido de que obstaculizan cultural y psicológicamente el éxito escolar y ocupacional.

Algunos más, atribuyen las desigualdades a la estratificación social, que hace más largo y difícil el ascenso para los estratos más bajos, sin embargo todos aceptan que intervienen factores como el coeficiente intelectual de los individuos, el grado en que la sociedad es meritocrática, la interrelación entre padres e hijos, etc.

La desigualdad de oportunidades sociales se ha mantenido sin alteración, cierto es que han surgido "nuevos segmentos sociales" como resultado del desarrollo económico y tecnológico, pero se trata más bien de reclasificaciones que no modifican la estructura social en términos de distribución de beneficios.

Raymond Boudon en su libro Education Opportunity and Social Inequality (Wiley 1974) afirma que el porcentaje de estudiantes de la burguesía con acceso a la Educación Superior es bastante más elevado que el del proletariado urbano y rural. Las principales conclusiones de Boudon se podrían esquematizar de la siguiente manera:

- En la medida en que la sociedad es estratificada, y el sistema educativo es diferenciado, opera un mecanismo de tipo exponencial, que es el factor principal de las desigualdades educativas. Para que hubiese verdaderamente igualdad de oportunidades educativas, sería necesario que se suprimiera la estratificación social.
- El factor clave que explica la desigualdad de oportunidades educativas es la estratificación social. Aún y cuando la escuela redujera la diferencia cultural persistiría en los diferentes niveles educativos el origen social de la desigualdad.

Por tanto, en opinión de este autor, la solución de fondo no se encontrará en el sistema educativo, sino en la estratificación social. Esto significa que más efectiva para la igualdad educativa serán las acciones que se realicen en el sistema económico, que las reformas que amplían el sistema escolar e intentan desvanecer desigualdades culturales, es decir que para alcanzar la igualdad de oportunidades educativas y sociales, se debe partir de una política económica adecuada que flexibilice la estratificación social.

Por otro lado, la contribución directa de la educación al cambio social radica fundamentalmente en el sistema de valores que inculca; asumiendo a la Educación como la vía más adecuada para ampliar el consenso necesario que legitime las reformas y proyectos de las clases, y del Estado, eliminando la resistencia de las masas.

Otro aspecto toral de la incidencia de la Educación Superior en el cambio social, es el papel que las universidades desarrollan en la sociedad. ¿Qué deben hacer las Instituciones de Educación Superior al interior de la sociedad? ¿Ser agentes o espectadores? ¿Mantenerse ajenas a lo que ocurre a su alrededor y continuar trabajando rutinariamente en bibliotecas y laboratorios? o, por el contrario, ¿Participar activamente en los procesos sociales?

Las universidades experimentan contradicciones en los esfuerzos para transformar la sociedad, en el sentido de que el cambio social supone alianzas reales con las clases oprimidas; sin embargo, tanto los estudiantes como profesores provienen mayoritariamente de estratos medios y altos. El cambio social supone una sociedad más equitativa; pero las universidades son mecanismos que cooperan y fortalecen la reproducción de las diferencias sociales, por lo que las universidades han servido escasamente a la sociedad que las sostiene.

Asimismo la Universidad tiene como función seleccionar élites y separarlas del resto de la sociedad con barreras culturales, objetivo que contraviene una más amplia participación y solidaridad para el cambio social.

3. ¿Educación Superior igual a Cambio Social?

El exámen de este problema requiere que se defina con precisión el concepto cambio social, expresión utilizada para indicar una transformación en la estructura social hacia una mayor justicia. Resulta difícil reducir a algunos indicadores esa transformación, que comprende múltiples procesos.

De manera general, se concibe a la expansión de la oferta educativa como factor de cambio social, sin embargo cabe efectuar los cuestionamientos siguientes: ¿Se están asignando los beneficios educativos de manera que compensen las desigualdades y propicien una sociedad igualitaria?; ¿Los efectos de la Educación modifican las relaciones entre las diversas clases?; ¿Es posible sacudir a la sociedad mexicana en sus estructuras-

mediante un movimiento de transformación educativa y cultural?

La educación, y en particular las instituciones educativas, se consideran agentes de movilidad social en la medida que hace pasar a los individuos de un estrato socioeconómico a otro. Inclusive, sectores de la sociedad que no tienen acceso a los beneficios educativos, se ven afectados por dicha movilidad, - pues la ausencia de instrucción, los coloca en el fondo de la estructura social.

El sistema educativo impulsa la movilidad necesaria para el mantenimiento de la legitimidad; sin embargo, esta movilidad - es mínima, condicionada y, en general, no cambia la estructura de poder y privilegios.

La probabilidad de movilidad social a nivel universitario - para un individuo proveniente de los estratos más bajos es escasa y dependerá de situaciones especiales, motivaciones y esfuerzos particulares.

La característica común de la clase media es la oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo. En la medida en que - se estrecha el mercado, las necesidades de mejoramiento de los estratos medios ejercerán mayores presiones en el campo educativo.

Concebir el problema educativo como esencialmente cuantitativo conduce a aceptar una continuidad de la configuración de clases, y da por resultado reproducir la estructura social con mínimos avances en el renglón educativo. Este enfoque anula, - de facto, el papel transformador de la educación.

Asimismo, no puede afirmarse que una política de expansión-escolar normada por la demanda social, sesgue el peso del poder del Estado en beneficio de los segmentos más débiles de la sociedad. El Estado, al ir atendiendo la demanda educativa, - refuerza la legitimidad de la configuración del poder existente.

Las exigencias de educación de cada clase o grupo social -- son de afirmación del poder político, y el Estado responde con satisfactores educativos de acuerdo con su fuerza relativa, lo que no modifica las relaciones entre los diversos grupos.

El criterio de satisfacción de demanda social atiende a dos factores: primero, las necesidades objetivas, la educación - que la sociedad realmente requiere; y segundo, las necesidades

manifestadas mediante la presión política de cada grupo; en consecuencia el Estado al aplicar este criterio tiende a robustecer las estructuras, más que a modificarlas.

Pablo Latapí sintetiza lo antes expuesto en la frase siguiente "La simple expansión educativa por impresionante que sea no significa que el país se esté transformando socialmente" 9/.

Con verdadero afán de justicia distributiva, la asignación de los beneficios educativos debe otorgar más al que tiene menos y menos al que tiene bastante. Sin embargo, el criterio de satisfacer la demanda va en sentido contrario: dar más educación y más costosa al que tiene recursos y dejar poco o ninguna a quien no pueda demandarla. Esto implica la selección social del sistema educativo y descarta a los no demandantes.

Un orden económico más justo socialmente, exige carreras y profesiones que correspondan a las necesidades de la mayoría de la población; sin embargo, la estructura de la oferta de estudios universitarios, se sujeta a las presiones del mercado de trabajo y preferencias de los estudiantes que, carentes de conciencia y responsabilidad social una vez egresados, buscan apresuradamente alcanzar los beneficios económicos por el esfuerzo realizado en la etapa estudiantil.

Esquemmatizando, pueden distinguirse siete concepciones distintas del papel que debe asumir la Universidad ante el cambio social 10/.

1. Universidad científica. Según sus defensores, la misión de la Universidad es exclusivamente proporcionar la base científica y los recursos humanos de alta calificación que requiere el desarrollo, subrayan la separación entre ciencia y política, la neutralidad laboral de la ciencia, el funcionalismo social y la idea de desarrollo lineal y progresivo, en

9/ Latapí, Pablo Op. cit., 118

10/Latapí, Pablo Op. cit., pp. 232-235

consecuencia los esfuerzos de cambio se orientan a la excelencia académica de las instituciones.

2. Universidad crítica. Se espera como contribución esencial de las instituciones universitarias, el crear conciencia de los problemas sociales. Por su autonomía del quehacer intelectual, las universidades, deben convertirse en instancias de conciencia y en plataformas para denunciar las injusticias, enajenaciones y expresar disidencias políticas.

La versión más refinada es la Universidad como "vanguardia revolucionaria" que consiste en asumir, por razones tácticas, el liderazgo que las clases oprimidas no pueden ejercer, por diversos motivos de la lucha social.

3. Otra concepción considera a la Universidad como generadora de modelos de conocimientos e ideologías. En función de lo anterior su contribución al cambio social consiste principalmente en reinterpretar la realidad, señalar los contenidos cualitativos, el proyecto de sociedad, analizar las etapas para avanzar, a quién debe beneficiar y cómo evaluarlo. Esta tarea no es simple ejercicio académico, sino que incorpora dimensiones políticas: la Universidad procura influir en las decisiones, difunde información, moviliza recursos y se sitúa en el contexto del poder.

4. Para otros, debe destacarse la capacidad educativa de la Universidad, en tanto la conciben como "sociedad alternativa". En este enfoque la tesis principal estriba en que la Universidad generará paulatinamente una sociedad distinta en la medida que se renueven las personas y relaciones sociales. La Universidad es vista como fuente de valores y célula de mutación.

5. Universidad reconstruccionista: en esta concepción, el papel de la Universidad no se limita a la crítica y al esfuerzo científico, sino que implica decidir directamente en los procesos económicos. Así, deberá experimentar maneras distintas de ejercer las profesiones o de aplicar tecnologías con objeto de alterar puntos clave del funcionamiento del sistema. La Universidad será un banco de fomento, más que un banco de conocimiento; por la capacidad de allegar y canalizar recursos, por el prestigio social y protección institucional adquirido para sostener experimentos de innovación económica y sortear los conflictos políticos que provoquen.

6. Universidad revolucionaria: a este tipo correspondería preparar directamente la revolución violenta. Atribuye especial importancia a la formación política e ideológica, entrenamiento y disciplina orientación de los estudios y la difusión cultural para la toma del poder, en suma, subordinación de toda actividad universitaria a la preparación de la revolución.

7. Universidad suicida: En un horizonte de socialismo utópico, habría que imaginar una sociedad sin Universidad, como lo sería sin propiedad privada y Estado. Los partidarios de esta corriente consideran a la Universidad como la acumulación monopólica del conocimiento sustraído a la comunidad, luego socializar el conocimiento exige abolir la Universidad, una vez que el proceso revolucionario supere la etapa de inconciencia infantil hasta el punto en que la Universidad se disperse y disuelva en la sociedad.

De poco sirve el consenso en que la Universidad debe contribuir al cambio social, si no se precisan las metas y procesos de cambio para definir la naturaleza de esta contribución.

Si el debate de las concepciones descritas se sitúa en un plano práctico, habría que descontar la Universidad suicida (7) por irrealizable y la Universidad revolucionaria (6) por simplista, mientras en el otro extremo la Universidad científica (1), por ingenua e incompleta. Las formas restantes revelan que la misión social de la Universidad comprende tres dimensiones esenciales: función crítica (2), esfuerzo científico indispensable para orientar el rumbo de la sociedad (3) y la capacidad de incidir directamente mediante ensayos en los procesos económicos y sociales (5). Y como sustrato de estas tres actividades cabe considerar la asimilación de los valores que supone una sociedad nueva (4).

C. Política de la Educación Superior.

Para Pablo Latapí la política educativa es "... el conjunto de acciones del Estado que tiene por objeto el Sistema Educativo. Estas acciones incluyen desde la definición de los objetivos del Sistema hasta la organización e instrumentación de decisiones..." 11/.

11/ Latapí Pablo, Análisis de un Sexenio de Educación en México (1970-1976), Ed. Nueva Imagen, México 1981 p. 45.

La política educativa tiene influencia en diferentes planos, entre los que destacan:

- Filosófico e ideológico. La política educativa forma parte de un proyecto de sociedad y supone la definición de conceptos básicos como la naturaleza del desarrollo y el establecimiento de los grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna.
- Social. La política educativa puede conceptuarse como un diseño de "Ingeniería Social" que establece las relaciones fundamentales entre procesos educativos y otros procesos sociales. De tal forma se precisan las consecuencias sociales de las decisiones educativas.
- Organizativo-Administrativo. La política educativa consiste, en gran medida, en el funcionamiento del sistema educativo como parte especializada de la Administración Pública y supone todos los elementos que hacen eficiente una organización.
- Pedagógico. La política educativa incluye un conjunto de características relativas al proceso de enseñanza-aprendizaje, la interrelación entre educando y educador.
- Político. Las acciones de la política educativa se desenvuelven dentro de un campo de presiones, demandas y apoyos de los diversos grupos sociales, los que norman los criterios de decisiones y negociación de intereses.

En consecuencia la política educativa, de una u otra manera, siempre se manifiesta en los diferentes procesos sociales; sin embargo, su operación se sujeta a restricciones de diversa índole, que deben considerarse a efecto de realizar una evaluación objetiva.

Las principales restricciones provienen de:

- El proyecto político de Estado, del cual la política educativa forma parte, no es concebible que la Educación fomentada por el Estado se comporte independientemente respecto a las otras medidas de política, aunque el grado de dependencia puede variar.
- Los grupos de presión, y las clases sociales que demandan beneficios y privilegios, siendo la fuerza relativa-

de cada grupo y la relación con el Estado lo que determina los márgenes de acción de las decisiones educativas.

- La disponibilidad de recursos, gran parte del presupuesto educativo está comprometido en gastos que no pueden alterarse, los recursos disponibles para introducir cambios son limitados.
- La atención a prioridades y problemas de coyuntura -que significa la resolución de problemas urgentes o inmediatos- bien disminuye la capacidad de acción a largo plazo, o bien la adopción de algunas medidas se hace depender de situaciones ajenas al sistema educativo o a los responsables del mismo.
- Inercias administrativas entre las que se destaca el sentido conservador de sectores magisteriales, la corrupción, e ineficacia administrativa, situaciones que afectan las decisiones educativas y que impiden la ejecución de las políticas planeadas.

1. Filosofía Educativa Estatal.

La forma específica de interpretar la educación y lo que debe significar en el desarrollo del país, constituye la filosofía educativa; generalmente, la educación se considera como factor de desarrollo relativamente autógeno, en consecuencia, el Estado se muestra optimista, en tanto que, con presunción, una adecuada estrategia educativa disminuirá los conflictos y desigualdades sociales.

Los procesos de cambio por los que atravesó el país en el post 68 y el desarrollo científico y tecnológico mundial definieron las características a las que debió ajustarse la Educación Superior. En función de estos dos hechos, fue indispensable que se modificara el modelo tradicional de educación. En lugar de promover la adaptación, proporcionará la conciencia crítica y, lejos de favorecer un orden estático, estimulará el cambio. Por esto los métodos educativos no serán rígidos, sino flexibles; no acentuarán el academicismo intelectualizante sino la experiencia, no insistirán en la momotecnia, sino en la capacidad de observación, análisis y deducción; no otorgarán el conocimiento elaborado, sino activarán la creatividad del educando.

La educación insistirá en promover ciertas actitudes y valores para el cambio social: el aprecio por el trabajo - - -

manual, la solidaridad, la lucha por la justicia y el respeto a la libertad y disidencia. Valga aquí recordar que sólo estamos precisando la filosofía educativa del régimen y no examinando sus logros, aspecto que será abordado en el siguiente acápite.

De lo anterior, cabe preguntarse: ¿La filosofía educativa descrita, concebida como un hecho político, representa un propósito de transformar la sociedad mexicana o sólo intenta restaurar el equilibrio frente a las señales de conflictos sociales?

Para responder el cuestionamiento anterior, procede analizar el desarrollo de las políticas de modernización de la Educación Superior, en las que se distinguen tres momentos perfectamente definidos:

- 1) El inicial abarca a mediados de los sesentas con el mandato de Díaz Ordaz con un carácter tecnocrático y de tendencia autoritaria en los planteamientos sobre planeación.
- 2) El reformista en el sexenio de LEA, cuando el carácter político de la modernización subordinó al planteamiento tecnocrático, como resultado de la coyuntura social y política de inicios de los setentas.
- 3) El reencuentro de la tecnocracia en el régimen de JLP, con una redefinición del Estado frente a las clases sociales, en la cual la fracción monopólica de la burguesía pretende de las IES un carácter apolítico, racional, eficientista y eficaz para el desarrollo capitalista del país.

La política modernizadora de la Educación Superior se vinculó con el desarrollo histórico del país. La correlación de fuerzas políticas y las contradicciones de la economía imponen la redefinición y readecuación del modelo universitario practicado hasta entonces.

Los grupos tecnócratas y los grupos políticos, representan de distintas fracciones de la clase dominante mexicana; los primeros vinculados ideológicamente con el sector monopolista de la burguesía (JLP) y los segundos representados por el gobierno reformista (LEA) que pretendían un desarrollo capitalista con menos polarización social; se oponían a una Educación Superior tradicional que permanecía desvinculada del

proceso de desarrollo económico. Cada grupo elaboró un proyecto educativo propio, proyectos que se enfrentarían ideológicamente en el seno de las Universidades y en algunas ocasiones en el Estado mismo, coexistiendo y perfilándose como dominantes de acuerdo con la coyuntura política del país.

El proyecto reformista de LEA representó aspiraciones de un desarrollo capitalista menos dependiente del exterior y con mayores oportunidades de participación en la distribución de la riqueza a la población. La política educativa se manifestó en la modificación a los contenidos y métodos educativos poniendo especial atención a la relación con la producción, enfatizando los valores nacionales y la apertura democrática como factor dinámico para la movilización populista y de negociación con los estratos medios y bajos.

Esto es, se pretendió instituir una universidad "funcional" no solo en términos de las exigencias inmediatas del aparato productivo; sino también acorde con la funcionalidad política del Estado. Esto resultó más importante que la funcionalidad económica, por lo que algunas de las acciones que promovió el Estado propiciaron un descenso en la calidad académica de las universidades, la formación de camarillas políticas en su interior, el otorgamiento de apoyos conforme a las condiciones y el surgimiento de grupos políticos que no precisamente orientaron a las universidades hacia una mayor eficacia.

Resulta obvio que se dio prioridad a la política sobre la técnica, con objeto de reforzar a las universidades en el sentido de "democratizarlas", convirtiéndose en tarea principal extender este servicio a mayores núcleos de población. De aquí que los planteamientos técnicos se subordinaran a los políticos.

La Reforma Universitaria surge así como arma política en búsqueda del establecimiento de consenso ideológico ante los grupos estudiantiles disidentes, al respecto Latapí señala que los acontecimientos de 1968 condicionaron la política educativa del sexenio de LEA y sugirieron la importancia que habían de asumir las decisiones del gobierno en materia de Educación Superior. Para el equilibrio que se trataba establecer, las IES representaban, por su capacidad real de revivir el conflicto estudiantil y por su potencialidad simbólica de reforzar la legitimidad del régimen, un elemento clave en la reconciliación buscada.

El avenimiento del Estado con las universidades siguió una política aperturista, la mayor intervención estatal en la economía para modificar el modelo de desarrollo estabilizador, la ampliación de oportunidades educativas para una mejor redistribución del ingreso, caracterizaron a un Estado que buscaba eliminar las "irracionalidades" del modelo capitalista del desarrollo, lo que implicaba aplicar reformas particularmente al sistema educativo.

El proceso reformista intentó el logro de dos objetivos: el eficientismo académico y la atención de la demanda; pero el primero subordinado al segundo, ya que la crisis política reciente exigía mayor flexibilidad para el acceso a los niveles superiores de la educación.

Luego entonces, podemos caracterizar al proyecto ideológico que muestra la política universitaria del sexenio de Echeverría como modernizador y reformista, al pretender instituciones educativas eficientes, pero que a su vez satisficiera las aspiraciones de los sectores medios de la población que pugnaba tener acceso. Lo fundamental para el gobierno era "ganarse" a los universitarios, retornar al consenso ideológico, atender presiones, satisfacer demandas y no provocar conflictos. La creación de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres se consideró como el primer paso para la atención de la demanda, que no podría ser satisfecha por las instituciones existentes.

Con el cambio sexenal la filosofía del régimen dio un viraje, JLP instrumentó una política restrictionista para combatir la inflación y la recesión, con el congelamiento de los salarios de los trabajadores y mediante la liberación de precios, medidas propuestas por el FMI para la recuperación económica. Con ello se favoreció a los empresarios privados a costa de los trabajadores, quienes vieron reducidas sus posibilidades económicas. La filosofía de López Portillo redefine la relación de clases, bajo un modelo de desarrollo nuevamente concentrador y polarizador.

Las fracciones más reaccionarias de la burguesía culparon al Estado por intervenir en la economía, ámbito de acción "natural" para los empresarios privados, que a su propio juicio, cuentan "con una preparación técnica adecuada para hacer funcionar y manejar la economía". Al Estado sólo le corresponde vigilar el buen funcionamiento de la sociedad en conjunto, argumentando que cuando el Estado interviene en la econo-

mía se produce la "ineficiencia" y "anarquía" al intervenir - factores políticos donde "sólo deben prevalecer criterios técnicos y de rentabilidad económica".

El acercamiento del gobierno Lópezportillista con la burguesía monopólica, posibilita la reconciliación y el surgimiento de la ideología tecnocrática, que en primera instancia parte del ámbito económico y tiende a invadir otros campos como el social, incluyendo al educativo.

Los planteamientos del capitalismo monopolista respecto a la Educación Superior se centra en la crítica a la "Universidad desfasada" y para que ésta cumpla eficientemente con las funciones que la organización capitalista de la sociedad le tiene asignadas, eliminando las disfuncionalidades más evidentes.

El proyecto de modernizar la Educación Superior de JLP, tiene como fin el de transformarla de ineficiente en eficiente, y buscar que las instituciones educativas contribuyan a la producción de las condiciones del capitalismo dependiente. La política modernizadora planteó los siguientes objetivos:

- Racionalización de los servicios educativos, a través de la planeación, para lograr un uso más eficaz de los recursos financieros, materiales y humanos disponibles.
- Modificación de la importancia de las carreras, dando prioridad a las especialidades de carácter técnico sobre las disciplinas humanísticas.
- Ajustar la Educación Superior a los requerimientos del sector moderno de la economía, es decir, formar profesionales con la calidad y en cantidad que este sector demanda.
- Incremento de las exigencias pedagógicas y la necesidad de adecuar la enseñanza a los avances científicos y tecnológicos, así como nuevas formas de organización para las Universidades conforme a las exigencias económicas.

En contraposición con el gobierno anterior, el Sistema de Educación Superior no busca la expansión educativa por las presiones de los sectores medios y bajos, sino la eficiencia del sistema. De acuerdo con la política modernizadora, los problemas educativos son fundamentalmente de carácter técnico y

su solución es la aplicación de instrumentos que permitan mayores rendimientos.

La tendencia de establecer unidades o centros de planeación, parte en alguna medida de este enfoque de análisis de los problemas educativos. En este período cobra especial importancia la formación de equipos técnicos y especialistas de planeación y tecnología educativas, para que las universidades alcancen mayor eficiencia en sus funciones.

La lógica tecnocrática deja entrever algunos elementos ideológicos indivisibles fundamentales del proyecto de la Administración de JLP, entre los que se pueden señalar los siguientes:

- Formalismo: se intentó generar un modelo administrativo que puede ser implantado en distintas empresas e instituciones, independientemente de sus objetivos. Debiendo operar con base en criterios de eficiencia y rendimiento de una empresa económica de tipo capitalista. Los múltiples cursos de planeación impartidos en la mayor parte de las universidades presentan de manera dominante, este carácter formalista.
- Neutralidad: el proyecto tecnocrático se presenta como neutral frente a la problemática de índole política e ideológica. La planeación como actividad instrumental técnica debe ser neutral, ajena a la ideología y dependiente del poder político.
- Cientificismo: la aparente neutralidad presenta la actividad del especialista como trabajo "científico" a partir de lo cual las soluciones se plantean como las óptimas.
- Ahistoricismo: al no tomar en cuenta las condiciones sociales e ideológicas en las que surgen las producciones científicas y tecnológicas se cae en el ahistoricismo. Se relega la historia particular de cada universidad. Su actualidad, requiere de soluciones técnicas aplicables en diferentes momentos y situaciones.
- Autoritarismo: las soluciones revisten un carácter netamente técnico e impuesto desde un nivel superior, lo que lleva a planteamientos autoritarios. La participación efectiva de los integrantes de la comunidad universita-

ria, (profesores, incluyendo cuerpos colegiados, alumnos y trabajadores) es mínima, dado que carecen de los conocimientos técnicos necesarios.

Dentro del marco de pensamiento descrito las políticas educacionales consideran solo criterios que permitan el mantenimiento del statu quo y los valores normativos del tipo de sociedad que aspiran los grupos económicos y políticos en el poder. Transfiriendo la relación entre educación y cambio social a una concepción sólo presente en la retórica del régimen.

2. Expectativas y límites del Plan Nacional de Educación Superior.

El propósito de esbozar un proceso formal lógico de la planeación, nos lleva a discutir un conjunto de problemas que se plantean en torno a los trabajos de la elaboración de un Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior. Ello no debe entenderse que ésta sea la secuencia que necesariamente hay que seguir toda vez que se prepare un plan; ni que sea la forma como se han desarrollado los trabajos de elaboración de dichos planes. Sin embargo, consideramos que el contenido de los pasos que se presentan deben estar implícita o explícitamente presentes en el desarrollo de los trabajos de la planeación de la Educación.

La secuencia y racionalidad del proceso puede darse de manera muy diferente, en función de las realidades concretas no obstante, se tiende cada vez más a la idea de abandonar los métodos tradicionales para reducir al mínimo su contenido y convertirlo en expresión genérica de la estrategia y de las políticas más importantes desde el punto de vista social, político y económico, en virtud de que el papel del planeador es aportar métodos que permitan representar la conceptualización del sistema social y su entorno y a la vez sirvan al análisis crítico.

El proceso se inicia a partir de la orientación general y del contenido del plan, en otras palabras; su origen y punto de apoyo es una imagen futura que refleja la concepción general y el conjunto de intenciones que se tiene sobre la Educación Superior. Esta imagen, en la medida que refleja la ideología dominante, sintetiza el tipo de sociedad a que se aspira llegar al cabo de un determinado período de tiempo, y por consiguiente, contiene un modelo implícito de desarrollo; - - -

esto implica una proposición sobre el funcionamiento de la -- economía y la sociedad durante el período de planeación establecido.

La operatividad se expresa en los planes de corto plazo de nominados "Planes Operativos Anuales" 12/. Estos no sólo deben constituir la expresión de corto plazo del proceso, sino que además, deben contemplar las condiciones que presenta la coyuntura o contingencias para la puesta en práctica de esas intenciones.

Las etapas del proceso de planeación son:

- a) la elaboración de un diagnóstico;
- b) la determinación de los objetivos;
- c) la definición de la estrategia;
- d) la trayectoria de las principales variables;
- e) la instrumentación de un programa; y
- f) la definición de los niveles de decisión en el proceso.

A continuación se reseñan los aspectos básicos de cada etapa, aplicados a la Educación Superior.

a) El Diagnóstico.

Una buena planeación nace del conocimiento completo de la situación actual, por lo que el análisis y evaluación de ésta y de su evolución precedente en un determinado período, tiene el propósito de identificar las condiciones y los factores -- que han conducido a la situación actual, así como detectar -- los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de -- la imagen. El parámetro para juzgar el trabajo del planeador consiste en traducir los planes en realidad, en acciones.

El diagnóstico debe contener información sistematizada, -- así como el análisis de los siguientes aspectos:

- Areas de estudio por sectores y ramas profesionales.
- Infraestructura utilizada por áreas de estudio.
- Distribución geográfica profesional y características de la estructura productiva.
- Areas de estudio y profesiones por entidad federativa.

12/ Véase Nudelman U. Pablo, Sistemas Nacionales de Planeación; Aspectos Conceptuales, PROGRADE-ONU. México, 1981.- p. 9.

- Organización y estructura administrativa de la Educación Superior; y
- Estructura y Funcionamiento de la Educación Superior 13/.

Las principales características que muestra la situación de la Planeación de la Educación son las siguientes:

- Excesivo formalismo en las tareas de planeación por la inexperience de los técnicos y por cumplir con requisitos para el financiamiento externo.
- Las tareas de planeación se desarrollan en forma aislada a los mecanismos de decisión y del consenso de los diversos sectores sociales.
- El apoyo político determina el grado de éxito que obtiene todo el proceso.
- No siempre los objetivos de planeación son percibidos y apoyados por sectores de la opinión pública y del sector privado.
- Deficiencias de coordinación entre planes y presupuestos del sector público.
- Adopción de esquemas formales, rígidos y ambiciosos.
- Falta de sistemas de información adecuados a las tareas de planeación educativa.

El diagnóstico señala el lugar en el que el sistema social se encuentra con respecto a los objetivos. Los objetivos marcan el nivel que desea alcanzar y es éste el que caracteriza un estado futuro deseado. El plan estratégico necesita estar coordinado con las metas y objetivos nacionales del SNES.

13/ Se han elaborado numerosos métodos e instrumentos de análisis que permiten realizar la sistematización de esta información como es el caso de la contabilidad social con desagregación regional, esquemas de insumo producto, etc.

b) Determinación de Objetivos.

A partir de las conclusiones obtenidas con el diagnóstico, se pueden definir los objetivos a lograr, los cuales deberán ser expresados en términos globales, sectoriales y espaciales en forma coherente; siendo una tarea bastante compleja y difícil compatibilizar dichos niveles de los objetivos.

La determinación de los objetivos del plan, constituye una decisión de carácter político. Esta decisión -de acuerdo a las condiciones prevalecientes en cada situación concreta- se inclinará por una alternativa intermedia que busque conciliar, hasta donde sea posible, el logro del más alto crecimiento de la economía, compatible con una atenuación de las disparidades, y que permita mejorar las condiciones de vida de la población afectada en mayor grado por dichas disparidades.

La planeación es una alternativa de acción en el proceso de desarrollo de un sistema social; su característica básica es la toma anticipada de decisiones, el establecimiento de marcos generales que sirvan de referencia a las acciones futuras del sistema; sólo es posible hablar de una guía en las acciones futuras si se dan objetivos al sistema; sea de forma implícita o explícita, la planeación presupone la orientación del cambio del sistema en determinada dirección.

La definición de objetivos no es fácil, especialmente en las IES que han sido centro motor para la discusión de los fenómenos sociales. Es evidente que la diversidad de concepciones enriquece el proceso universitario, pero también las IES no pueden quedar al margen del desarrollo, por lo que exige -se defina cual es su rol en un momento determinado. A través de la definición precisa de los objetivos, se sentarán las bases para una evaluación permanente del sistema educativo.

Entre algunas opciones, se podría plantear como objetivo general la obtención de un incremento del nivel profesional y académico, así como una mejor vinculación de éstas con el aparato productivo con el fin de obtener un mayor crecimiento de la economía en un determinado horizonte de mediano plazo. Bajo una escasez de recursos disponibles -en particular el capital- son poco recomendables las inversiones de maduración lenta, ya que una estrategia de esta naturaleza conduciría a la acentuación de las disparidades.

Por otra parte, si otra opción planteara como objetivo general atenuar las disparidades regionales y mejorar las condiciones de vida de la población, sería necesario crear nuevos centros educativos y establecer la infraestructura necesaria. Esta estrategia a mediano plazo tiende a sustraer recursos de los puntos de más alta productividad y asignarlos a inversiones de maduración lenta, lo cual conduciría a establecer las bases para atenuar las disparidades y realizar un equipamiento nacional para enfrentar en mejores condiciones el proceso de desarrollo económico y social, a través de una mayor calidad de la mano de obra que proporciona las inversiones en el sistema educativo en las entidades o regiones del país.

Como se podrá observar, la escasez de recursos financieros no permite instrumentar una estrategia encaminada a lograr un desarrollo integral del sistema educativo.

c) La estrategia.

La estrategia debe facilitar la realización de los ideales y aspiraciones establecidas por la comunidad académica de las IES de tal manera, que el marco de trabajo en el mediano y -- largo plazos, deberá definir las acciones relevantes, encaminadas al logro de los objetivos implícitos en la imagen.

Las acciones deberán contemplar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la Educación Superior; el primero se refiere a una meta numérica de estudiantes, a la cual el plan de -- mediano plazo nos conducirá a fin de determinar la disponibilidad de edificios para su atención; esto es, el uso efectivo del espacio y su distribución a fin de contar con la estructura necesaria para sus objetivos, así como prever nuevas iniciativas académicas y la estimación razonable de la cantidad de fondos que estarán disponibles en términos reales para financiar el desarrollo planeado a través del uso eficiente de las finanzas y eliminar el desperdicio para poder disponer de recursos en el financiamiento de nuevos proyectos.

El factor cualitativo alude a la eficiencia en las funciones de las IES mediante una mejoría en la enseñanza; así como utilizar al personal académico para investigación y la instrucción de cursos que tengan un mayor contenido cultural y una mayor vinculación con el aparato productivo del país, - - este último estará en función de la concepción contenida en la imagen del tipo de sociedad a la que se aspira llegar.

La estrategia del plan deberá incluir la localización de los elementos que configuran el campo de acción con los cuales tendrá estrecha relación la Educación Superior:

- La conformación del aparato productivo por sectores (industrial, agropecuario y de servicios).
- El desarrollo del mismo a fin de detectar las necesidades de profesionales y técnicos en las diversas áreas; y
- El equipamiento en infraestructura para satisfacer las necesidades aludidas.

Las decisiones que se adopten en función de la estrategia, determinarán los aspectos esenciales de la política educativa, a la vez que establecerán el marco para el desarrollo de las etapas posteriores del proceso de elaboración del plan. Esas decisiones se traducirán en los proyectos de inversión que permitirán la materialización de la planeación.

El diseño de una estrategia, sea cual sea su orientación general, tendrá que plantear cuál será la distribución espacial de las áreas de estudio de la Educación Superior, así como el establecimiento de programas específicos de desarrollo; los cuales deberán ser establecidos en forma coordinada y diseñados con el propósito de que conduzcan al cumplimiento de los objetivos. En complemento, la población y las unidades productivas, requieren de la existencia de un conjunto de actividades y obras de infraestructura que en función de su ubicación y condiciones de acceso, facilitarán u obstaculizarán el proceso.

Los elementos a coordinar los podemos agrupar en forma general de la siguiente manera:

El académico; se refiere al desarrollo de programas de enseñanza e inversión, el número de alumnos de estudios profesionales y de postgrado, la extensión de actividades de investigación financiadas por la Universidad y por fuentes externas no gubernamentales.

El físico; las necesidades de acomodo e implicaciones que surgen de cualquier modelo de desarrollo nos llevan a determinar los requerimientos de nuevos edificios en los casos en que se amplía el número de estudiantes.

El financiero; asignación de recursos para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos 14/.

La medición física de las realizaciones y los resultados - obtenidos son útiles para formular y presentar las peticiones de gasto; esta medición sirve para modificar planes y programas con base en la comparación de los resultados de operaciones similares y evaluar la eficiencia relativa de los sistemas y procedimientos.

En suma, podemos decir que a partir de la orientación general que surge de los objetivos escogidos, la estrategia deberá establecer las líneas a seguir para el diseño de la infraestructura, de donde surgirán los elementos de apoyo para la elaboración de los correspondientes proyectos de inversión.

d) Las Variables.

La trayectoria que deberán asumir las principales variables durante equis período, para el cumplimiento de los objetivos, determina el monto de recursos a asignar en términos globales, sectoriales y espaciales. Esto permite una mayor precisión en la elaboración de proyectos de inversión, de tal forma que esta previsión de la trayectoria de las variables, hace posible definir con mayor precisión el programa de actividades de la Educación Superior y elaborar en forma más ajustada los proyectos de inversión que permitan la ejecución de esa trayectoria identificada, que conduce al logro de los objetivos elegidos, ya que la desagregación sectorial y espacial permite realizar correcciones y ajustes a la cuantificación global de la trayectoria de las variables, para lo cual será conveniente utilizar modelos matemáticos que asegure la coherencia necesaria.

14/ Las implicaciones de recursos de las diversas alternativas de desarrollo académico necesitan ser especificadas, así como los requisitos sobre personal académico y de apoyo, costos de operación, servicios centrales de apoyo, bibliotecas, tecnología educativa y servicios estudiantiles. En base a ello, la Educación Superior podrá adoptar el modelo de desarrollo más acorde a su realidad.

podemos distinguir tres tipos de unidades físicas de medida.

1. Volumen de trabajo: acciones internas que se ejecutan - para lograr los resultados previstos (número de clases dictadas, horas-semana-mes de clases académicas por profesor, - - etc.)

2. Unidad de medida de producto final: resultado de las actividades para el logro de una meta determinada, en otras palabras, bienes y servicios proporcionados (número de estudiantes graduados y capacitados).

3. Realizaciones: efectos de los resultados obtenidos en un programa en términos del logro de objetivos para satisfacer una necesidad pública, (disminución del porcentaje de - - analfabetas, disminuir las deficiencias científicas y tecnológicas en beneficio de la sociedad).

La combinación de estas unidades de medida con estadísticas sobre empleo, puede obtenerse información del personal necesario para producir una unidad de producto final. Asimismo, la relación entre una unidad de trabajo o de producto final con los recursos financieros asignados nos dará información sobre los costos, y la cantidad de unidad de producto final producidas con el número de personas nos dan el coeficiente de rendimiento.

Dentro de estas unidades de medida es muy importante destacar el de los costos unitarios; ya que es la relación entre el volumen de trabajo y el costo de los medios empleados para producirlo, incluido el tiempo que se necesita para llevarlo a cabo. Permite medir eficiencia, para ello se requiere que las acciones efectuadas puedan cuantificarse en unidades significativas de producto final o intermedio.

En los casos en que no se puede medir las tareas, es útil determinar el tiempo que el personal dedica a estas actividades y el costo que ello representa. Por consiguiente en la obtención de un resultado o producto final, los objetivos, metas, unidades de medida e indicadores de actividad, más significativos, pueden definirse mediante una interpretación sencilla y detallada que haga posible la programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación de las actividades.

e) El Programa a Seguir por la Educación Superior.

Con el diseño de los instrumentos sobre los cuales el poder político adoptará sus decisiones permitirá dar comienzo a la aplicación del Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior. De tal forma, puede señalarse que los instrumentos son los elementos sobre los cuales recaerán las decisiones finales adoptadas en el plano político, constituyendo el elemento fundamental para que el plan efectivamente pueda ser ejecutado.

El Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, muestra la relación de los instrumentos con los niveles de la planeación de la Educación Superior en México:

<u>Nivel</u>	<u>Instrumentos</u>
<u>Institucional</u>	
Estatal	Unidades Institucionales de Planeación - - (UIP).
	Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).
Regional	Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES).
Nacional	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) <u>15/</u> .

Los instrumentos utilizados por el Estado, estructurados en un conjunto coherente para orientar sus actividades en el marco de la estrategia adoptada, conforman el programa a seguir por la Educación Superior, el cual deberá incidir de forma - - tal, que las variables cumplan con la trayectoria prevista y - lograr los objetivos elegidos.

El programa a ser aplicado a la Educación Superior, básicamente comprenderá dos aspectos:

1. Asignación de los recursos por los diferentes organismos y dependencias del sector público, en forma coherente con los lineamientos definidos en los pasos previstos.

15/ CONPES. Plan Nacional de Educación Superior: lineamientos generales para el período 1981-1991, Editado por SEP - - - ANUIES México 1981, p. 117

2. Un cuerpo de instrumentos destinados a orientar la Educación Superior de acuerdo a la estrategia elegida.

En el primer caso, considerando las opciones antes señaladas, la escasez de recursos del sector público, se deberá evitar una excesiva concentración y asegurar el mejor funcionamiento del conglomerado constituido. En forma complementaria será necesario asignar recursos en el resto del país para dotar de una manera eficiente al sistema en su conjunto. Por otra parte, si otra opción fuera atenuar las disparidades regionales y mejorar las condiciones de vida de la población, será necesario asignar recursos con la finalidad de generar una mano de obra con mayor capacidad y eficiencia productiva en los nuevos polos y canalizar sus flujos en forma funcional sobre la nueva estructura.

En el segundo caso, los instrumentos deberán estimular al sistema educativo, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos preestablecidos y obtener una mayor relación del producto final de la Educación Superior con el aparato productivo, con el propósito de que los empresarios públicos y privados realicen sus inversiones en las localizaciones previstas en el plan.

Al respecto, es necesario tomar en cuenta que el empresario privado ha mostrado resistencia a invertir en aquellas localidades en donde la rentabilidad del capital es muy baja o donde las circunstancias de una nueva inversión implica un mayor riesgo. Por lo tanto, estos instrumentos deberán crear las condiciones alternativas de mano de obra favorables para incrementar la productividad en términos de rentabilidad de capital.

f) Los niveles de Decisión en el Proceso.

Las decisiones se refieren a los principios esenciales que orientarán al sistema educativo del país, los cuales están directamente ligados al proyecto político del Estado y a la estrategia económica y social.

Aún y cuando el sector público sea responsable de elaborar los planes económicos-sociales, no excluye la participación de los sectores social y privado. El objetivo de la participación en el proceso de planeación, no sólo es en el sentido de hacerla democrática, sino de que los actores contribuyan en la eficiencia y eficacia del proceso, en el sentido de - -

compromiso con los planes y programas del sistema educativo, ya que la presencia de intereses de los grupos sociales, - siempre presentan diversos tipos y grados de contradicción. - Por tal motivo, el gobierno central debe realizar una acción de mediación política para evitar conflictos y presiones que pudiesen esterilizar el proceso. Por consiguiente, el plan debe estar relacionado con todas las decisiones que se adopten en el sistema.

En el proceso debemos considerar los planes que elaboran los sectores social y privado para sus áreas de dominio autónomo, a fin de vincularlos e integrarlos al proceso de desarrollo nacional.

Pablo Nudelman define cuatro actores en el proceso: gobierno central, gobiernos estatales, empresarios y el sector social 16/. El principal actor del proceso es el Gobierno Central ya que es éste el que puede y debe asumir la responsabilidad. Por otra parte, la actuación de los gobiernos estatales está en función del volumen de recursos que manejen (espacio territorial y función que deben cumplir) y del nivel de autonomía con que puedan tomar sus decisiones.

Los recursos que controla el sector privado influyen en la producción e inversión en los distintos sectores y regiones del país y, por consiguiente, en la determinación de los requerimientos de mano de obra y su nivel de capacitación. El grado de poder y capacidad de decisión de este sector está en relación directa con el volumen e influencia de esos recursos. Finalmente, el grado de poder y capacidad de decisión del sector social, dentro del proceso, depende principalmente de su participación política y del grado de perfeccionamiento y amplitud de cobertura de su organización.

Los actores del proceso deberán abocarse a tres "áreas" 17/ de ejecución de los planes:

16/ Nudelman U. Pablo, Op. Cit. p. 15

17/ "Vertientes" en la terminología de la planeación gubernamental en México.

1. Obligatoria; para el sector público, en virtud de que puede obligar a todas las dependencias y entidades a cumplir las tareas y acciones que establece la planeación.

2. Acordada; acuerdos explícitos con los particulares o grupos sociales organizados, interesados en las tareas y acciones de la planeación educativa con el fin de que hagan suyas las decisiones de acción postuladas.

3. Inducida; utilizar el bagaje de instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas del Estado, para conseguir que las decisiones de acción de los sectores social y privado coincidan con las requeridas en los planes.

Las variaciones que experimenta la población, expresadas en volúmenes, estructuras por edad y sexo, ritmos de crecimiento y distribución en el territorio definen los requerimientos sociales, traducidos en demandas de servicios; asimismo, determinan los márgenes de la acción del Sector Público para satisfacer cuantitativa y cualitativamente las necesidades colectivas.

El crecimiento demográfico, aunado a la concentración de la población en las ciudades sede de actividades fundamentales, contribuye a acrecentar los desequilibrios regionales. Estas ciudades se han convertido en el punto de confluencia de corrientes migratorias provenientes de zonas de bajo desarrollo, con lo que se refuerzan las demandas por servicios de salud, vivienda y educación.

Por otro lado, considerada ya la dinámica demográfica, el factor que más directamente incide en el desarrollo de la Educación Superior está constituido por los niveles educativos que le anteceden, mostrándose un crecimiento del 167% en el ingreso al primer grado de licenciatura y 238% en la matrícula total durante los periodos 1970-1971 y 1980-1981 18/.

El crecimiento alcanzado en la Educación Superior encuentra explicación en una amplia y mejor distribución de la oferta educativa, ésto sin olvidar la influencia del aumento de

la población urbana y la insuficiencia de oportunidades de -- empleo para los jóvenes. Aquí cabe recordar que en las áreas urbanas se localiza la mayoría de los establecimientos escolares y casi la totalidad de las IES.

Pero no sólo los aspectos cuantitativos de los otros niveles afectan a la Educación Superior. Hay condiciones de índole cualitativa de mayor trascendencia que determinan la situación de este nivel educativo, entre las que destacan:

- La diferencia entre el caudal de conocimientos y habilidades con que egresan los estudiantes del Bachillerato y el que los estudios de Licenciatura requieren como mínimo de aptitudes para el ingreso, lo que afecta la calidad académica al efectuar en los primeros semestres de las licenciaturas actividades de carácter propedéutico.

- La enorme diversidad de planes de estudio existentes para la Educación Media Superior son origen de múltiples matices y grados en la preparación de alumnos que ingresan a la Educación Superior.

- La escasa atención en el nivel Medio Superior, a las ciencias básicas, las matemáticas y metodología de investigación. Esta problemática repercute en la elección de una licenciatura en función de evitar materias consideradas "dificiles".

- El empleo de modalidades de enseñanza - aprendizaje distintas a la tradicional, tales como la telesecundaria, educación abierta, en niveles previos a la Licenciatura, ha diversificado los rasgos de los alumnos que ingresan a ella.

Por lo anterior, debe observarse la necesidad de atender - criterios de integración del Sistema de Educación Superior, - esto es: mejorar el trabajo académico de los otros niveles, - evitar aislamientos y segregación ajena a las disciplinas y - profesiones que se desarrollan en el nivel superior.

La integración y resolución de la problemática propia de la Educación Superior, es la acción concertada del Estado y las instituciones públicas y privadas, mediante un plan educativo.

A fines de 1978 en la XVIII Reunión Ordinaria de la ANUIES

celebrada en la ciudad de Puebla, se aprobó el PNES 19/. La principal preocupación del Estado consistía en superar la poca trascendencia que hasta el momento se advertía en los trabajos de planeación universitaria.

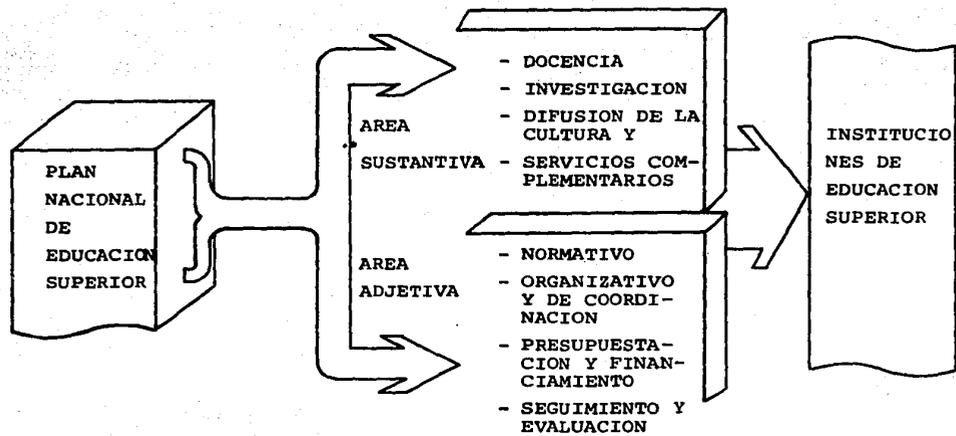
Conceptualmente el PNES es el conjunto de acciones programadas que regula el desarrollo a corto y a largo plazo de las IES e investigación científica y humanística, constituido inicialmente por un número reducido de programas a realizarse de inmediato; el PNES incrementó progresivamente sus actividades para comprender aspectos de alcance institucional, regional y nacional.

Con el Plan se pretendió consolidar un Sistema Nacional de Educación Superior que fuera capaz de contribuir al progreso-económico, social, cultural, científico y tecnológico, a través de la superación académica, el uso eficiente de los recursos y la vinculación de sus programas con los problemas nacionales.

Las actividades propuestas en el PNES, se conforman en -- áreas programáticas sustantivas y adjetivas, cuyas relaciones de funcionalidad se presentan en la gráfica siguiente:

19/ Cabe resaltar el hecho que el Plan Global de Desarrollo - 1980-1982 (PGD), se aprobó el 15 de abril de 1980, posteriormente al PNES, y en él se destacan los objetivos educativos siguientes:

- Asegurar la educación básica universal de diez grados a toda la población.
- Vincular el sistema educativo con el sistema productivo de bienes y servicios.
- Elevar la calidad de la educación, mejorar el nivel cultural del país y aumentar la eficiencia del sistema educativo.



A continuación haremos una breve descripción del PNES 20/, los programas que comprende, los objetivos a alcanzar y las funciones propuestas para las diferentes áreas de acción.

- Área de lo Sustantivo.

Las acciones comprendidas en esta área están orientadas a elevar la calidad de la Educación Superior en México y a promover una mejor respuesta del sistema a las necesidades del desarrollo nacional.

La estrategia de operación de esta área, tiende a configurar la vinculación con el entorno social, la generación de la infraestructura material y la formación de recursos humanos, para lo que se determinaron los programas correspondientes a la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, -- así como los relativos a los servicios administrativos para apoyo directo a las funciones mencionadas.

- Programa de Docencia.

El objetivo de este programa es promover una mejor respuesta del SNES a las demandas cuantitativas y cualitativas en la formación de los educandos.

Entre algunas de las funciones de este programa destacan:

- a) Ampliar y mejorar la atención a la demanda de inscripción mediante el fortalecimiento de los estudios profesionales ya existentes y la apertura de nuevas carreras y opciones académicas.
- b) Fortalecer y ampliar las actividades de orientación vocacional, con especial atención a los servicios informativos relacionados con la profesiografía, las nuevas opciones de estudio y las condiciones del medio laboral.

20/ ANUIES. La Planeación de la Educación Superior en México - (ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la -- Asamblea General de la ANUIES, en la ciudad de Puebla, -- noviembre de 1978) Oficina de Publicaciones ANUIES. - - - México 1979, pp. 67-76.

- c) Conformar tres subsistemas de Educación Media Superior: el primero exclusivamente propedéutico; el segundo exclusivamente terminal y el tercero con características tales, que, junto a la formación propedéutica, ofrezca en entrenamiento para el trabajo.
- d) La aplicación del principio de capacidad o competencia académica para los estudios superiores mediante la selección racional y objetiva de los estudiantes.
- e) El fomento para emplear métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje que favorezcan la participación creativa -- del estudiante.

Los esquemas indicativos que incluyen estas funciones, -- son:

1. Vinculación del sector productivo con el sistema formador de profesionistas.
2. Orientación Vocacional.
3. Implantación de nuevas Licenciaturas y Postgrados.
4. Establecimiento de unidades regionales para la formación de recursos humanos e investigación educacional.
5. Reformas curriculares.
6. Desarrollo de alternativas educacionales.
7. Formación y actualización de profesores.
8. Fabricación y distribución de material didáctico.
9. Desarrollo del sistema bibliotecario y de información documental.
10. Servicio Social de estudiantes y pasantes.
11. Unificación del tronco común del currículo de Educación Media Superior de carácter propedéutico.
12. Educación profesional postsecundaria y carreras cortas-post-bachillerato.

13. Fondo de becas, crédito y servicios asistenciales para- estudiantes.

- Programa de Investigación.

El objetivo de este programa es fortalecer la investiga-
ción humanística, científica y tecnológica en sus modalidades
básica y aplicada. Así como vincular la investigación a los
problemas sociales del país.

Las funciones de este programa son:

- a) Definir las áreas prioritarias, la formación de recur-
sos humanos y el crecimiento de la infraestructura, que
garanticen la existencia de alta calidad en la investi-
gación.
- b) Promover la desconcentración de la investigación en ra-
zón de las necesidades regionales.
- c) Despertar el interés de los sectores económicos por la
investigación básica y aplicada.

Los esquemas indicativos que incluyen estas funciones son-
entre otros:

- 1) Planeación de la investigación.
- 2) Red nacional de unidades especializadas.
- 3) Sistema de información para la investigación.
- 4) Apoyo a las asociaciones científicas y humanísticas.

- Programa de Difusión de la Cultura.

El objetivo de este programa es complementar y ampliar las
funciones que cumplen la docencia y la investigación, median-
te la difusión de los bienes y valores de nuestra cultura tan-
to en el interior del país, como en el extranjero. Las fun-
ciones del programa son:

- a) Fomentar el intercambio de manifestaciones artísticas y
de conocimientos, entre IES.

- b) Establecer equilibrio entre las actividades de difusión de las manifestaciones artísticas y la difusión de conocimientos científicos, humanísticos y tecnológicos.
- c) Mejorar la infraestructura material y formar recursos humanos para la difusión social de la cultura.
- d) Propiciar la participación creativa del individuo, a quien se dirigen los programas de difusión, organizando actividades que lo conduzcan más allá de las actitudes-contemplativas.

Los esquemas indicativos de este programa son:

- 1) Identificación y diversificación de contenidos y propósitos de difusión cultural.
- 2) Especialización y actualización de personal para la difusión de los conocimientos y manifestaciones artísticas.
- 3) Determinación de métodos, medios y materiales para la difusión cultural.
- Programa de Servicios Complementarios y de Apoyo a las Funciones Básicas.

El objetivo de este programa es promover la ejecución coordinada de aquellas actividades que, sin ser estrictamente académicas, resultan indispensables para el desempeño eficaz de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.

Las funciones determinadas para cumplir este programa son:

- a) Impulsar decididamente las tareas de planeación institucional, mediante el reforzamiento de los programas que existen y la creación de unidades de planeación.
- b) Ampliar los programas de capacitación y actualización para personal dedicado a tareas de planeación, administración en general, administración de lo académico, servicio social, etc.
- c) Intensificar la prestación de servicios recreativos para estudiantes y trabajadores de las IES.

d) Estimular la práctica del deporte, otorgándole el sentido de actividad formativa.

Los esquemas indicativos de este programa son:

- 1) Recreación y Deporte.
- 2) Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.
- 3) Apoyo a los programas regionales e institucionales de - mejoramiento de los servicios administrativos.
- 4) Formación, actualización y tabulador nacional de personal académico-administrativo de las IES.

- Areas de lo Adjetivo.

Las acciones en esta área se encaminan a crear las condiciones y propiciar los medios de carácter económico, político, jurídico y técnico para que las instituciones realicen las funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión cultural). Son áreas adjetivas: la normativa, la organizativa, la de desarrollo, la de presupuestación y financiamiento, y la de seguimiento y evaluación.

Dentro de las estrategias planteadas para apoyo a las actividades de esta área están:

a) Definir formalmente las reglas o normas que habrán de - facilitar las relaciones de las IES entre sí, con el Estado y con los organismos públicos y privados.

b) Establecer las estructuras y mecanismos que favorezcan la comunicación, el intercambio y la acción entre las instituciones educativas.

c) Incrementar los recursos económicos destinados a la Educación Superior, así como establecer los criterios y procedimientos para mejorar la elaboración, el financiamiento, la -- gestión y ejercicio del presupuesto.

d) Aplicar seguimientos y evaluación permanente a los programas de las IES.

Los esquemas indicativos de esta área son:

- Normativa:

Aportaciones de la ANUIES para:

- 1) Elevar a rango constitucional la autonomía universitaria;
- 2) La legislación en materia de Educación Superior; y
- 3) La legislación en materia laboral
- 4) Celebración de convenios interinstitucionales de alcance nacional.

- Organizativa y de Coordinación:

- 1) Elaboración de diagnósticos, planes y programas para las IES.
- 2) Vinculación con el desarrollo regional

- Presupuestación y Financiamiento:

Criterios y procedimientos para la estimación, asignación y gestión de recursos federales y estatales para las IES.

- Seguimiento y Evaluación:

Elaboración de Programas de Seguimiento y Evaluación.

Considerando formalmente el PNES, sin duda cumple con los requisitos de estructura, contenido y claridad necesarios para un documento de esta naturaleza. Sin embargo, al referirnos al alcance del PNES, éste debe proporcionar soluciones a los problemas educativos de la nación, de donde deviene su racionalidad política congruente con el proyecto político de la Administración Lópezportillista.

La decisión política de elaborar un plan educativo, es una medida razonable, dado que durante muchos años la educación en general, careció de un compromiso público como éste. Cabe recordar, que administraciones pasadas definieron a la Reforma Educativa (LEA) más como un proceso que como un programa.

La variedad, magnitud y complejidad de los problemas obliga a un esfuerzo de racionalización. El crecimiento del sistema educativo, las deficiencias cualitativas y las preocupaciones por el financiamiento sugieren la conveniencia de establecer las mejores alternativas para aprovechar los medios disponibles.

Algunas limitantes del PNES son: el reducido tiempo para su elaboración, escasamente seis meses; en función de los diversos estudios técnicos, indispensables para la planeación, los que difícilmente tendrían cabida en plazos tan breves. Lo anterior, deriva de que la discusión, participación y la negociación de intereses no cuente con estudios sistemáticos elaborados previamente. Otra limitación es el signo ideológico que se otorgue a los programas, ya que de ello depende la asignación de recursos, el grado de beneficio a las diversas clases y la reproducción del esquema de dominación social. Corresponde a las autoridades educativas la responsabilidad de conjugar lo deseado con lo viable.

El PNES no puede entenderse como simple articulación de los planes particulares de cada sector; el método de elaboración basado en la invitación a innumerables y heterogéneas instituciones (organismos asesores del Gobierno Federal, academias científicas, etc.) deja abierta muchas preguntas como: ¿En función de qué criterios se establecieron las prioridades, inclusive para seleccionar los temas? ¿Cómo se conciliaron tendencias e intereses, a veces opuestos? ¿En qué forma se otorgó la congruencia al Plan o sólo representa una aspiración del Estado?

En cuanto al contenido, el PNES enfatiza la racionalización de las reformas de administración interna. Diversos proyectos se relacionan, sobre todo, con las áreas adjetivas de la administración, esto es, el desarrollo de sistemas de organización, planeación, presupuestación y evaluación; y con la formación de grupos técnicos en cada institución. En estas medidas se observa una tendencia a imponer un aparato técnico-burocrático a los órganos participativos de gobierno de las IES; cuya función se reduce a la elección formal entre las opciones que plantean los cuerpos del staff técnico.

Para instrumentar esta "racionalización" se establecieron mecanismos de planeación por inducción, que mediante el financiamiento y otras formas de apoyo facilita las opciones que corresponden a la política estatal.

La política modernizadora de JLP, -manifiesta en el PNES - puede resumirse en los siguientes aspectos:

- Reorientación de las IES, con el fin de lograr que la -- producción universitaria responda a los requerimientos - del aparato productivo. Plantea la adaptación e integra ción mutua del sistema económico y del sistema educati-- vo. Lo anterior se destaca en los programas dirigidos a la vinculación del sector productivo con la formación de profesionistas; creación de nuevas carreras; etc.
- Racionalización del crecimiento del sistema como necesi-- dad para que el funcionamiento sea eficiente, con esto - se busca modificar el incremento de la matrícula, conjun-- tamente al fortalecimiento de "carreras cortas" que prepā-- ran los cuadros técnicos inmediatos, que permita desaho-- gar la presión de estudios superiores.
- La creación de unidades de planeación, con objeto de que se desarrollen formas racionales de administración uni-- versitaria y las tendencias de actualizar la actividad - docente, en lo referido a contenidos y métodos que mejo-- ren los productos del sistema educativo.

Evaluar las políticas y acciones educativas del régimen de JLP, no es tarea fácil; y más aún si dicha evaluación se rea-- liza a la luz de los planteamientos del Plan Nacional de Edu-- cación Superior. De los múltiples aspectos contemplados en - el PNES, se seleccionaron algunos por su significado y, ade-- más, por contar con información que permite realizar el balan-- ce correspondiente. Cabe hacer mención que la carencia de da-- tos limita una evaluación objetiva, en ciertos aspectos, por lo que sólo consideraremos las relaciones entre algunas varia-- bles de importancia, como lo son la demanda y oferta educati-- va, el financiamiento, etc.

En lo que se refiere a la distribución de matrícula de Li-- cenciatura en el período 1977-1981, entre las IES, refleja un incremento en la atención a la demanda por parte de las insti-- tuciones de provincia y el consecuente descenso de concentra-- ción de población estudiantil en el Area Metropolitana de la Ciudad de México. La participación de las instituciones esta

tales en la matrícula total nacional pasó de un 61% en 1977 - a un 71% en 1981 (cuadro 1) 21/.

Es importante destacar que, si bien el conjunto de instituciones estatales participan en mayor grado para atender la demanda total de Licenciatura, su participación es desigual en las distintas regiones (cuadro 2). Para 1977 las regiones II (NE), VI (S) y V (CS) 22/ absorbieron más del 70% de la matrícula atendida por las Instituciones públicas de los estados y, en 1981 esas mismas regiones atendieron aproximadamente al 60%.

En lo que atañe a los diversos ritmos de crecimiento (cuadro 2) sobresalen las regiones NO y S que han mostrado un mayor dinamismo, duplicando y triplicando su matrícula respectivamente, entre 1977 y 1981; en tanto que las regiones NE, CE- CO, CS y SE han tenido un incremento promedio del 50% en el mismo período. Finalmente la región ZMCM se ha mantenido relativamente constante con un incremento del 9.4% en la matrícula durante los años indicados y una disminución del 9.5% en su participación de la matrícula total.

La matrícula nacional en el Postgrado, pasó de 16,386 a -- 30,627 (cuadro 3) en el período 1979-1981, lo que representa un incremento del 90%. Sin embargo, este crecimiento no fue acompañado de un proceso de desconcentración, como el logrado en la matrícula de Licenciatura. Los estudiantes de Postgrado en las instituciones de los estados pasaron de 6,647 a -- 11,003 pero su participación relativa en el total de la matrícula descendió del 40.6% al 35.9% entre 1979-1981. Esta situación contrasta con el incremento en la matrícula de Postgrado atendida por las IES en el área metropolitana que pasó de 59.4% al 64.1% en el mismo período.

21/ En lo sucesivo, los cuadros mencionados se refieren al -- anexo estadístico, que se encuentra al final del trabajo.

22/ Se refiere a la regionalización de la ANUIES: Región I No roeste, NO; Región II Noreste, NE; Región III Centro, C; -- Región IV Centro Occidente, CO; Región V Centro Sur, CS; -- Región VI Sur, S; Región VII Sureste, SE; y Región VIII -- Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM.

Además, la población atendida por los estados se concentró en las regiones NE, CO y CS que absorbieron el 70% de la demanda estatal (cuadro 4) por lo que la centralización y concentración de los estudios de Postgrado es un hecho corroborado por las cifras que hemos citado.

En lo referente al personal académico de las IES, se ha observado un crecimiento a nivel nacional (cuadro 5). Entre los años 1979 y 1981 se registraron los siguientes datos: El personal por horas pasó de 42,059 a 53,745; el de medio tiempo de 5,480 a 5,856 y el de tiempo completo de 10,752 a 13,141. Este crecimiento debe ponderarse confrontándolo con el aumento de la matrícula estudiantil que para el mismo período creció de 698,139 a 785,419 (cuadro 1).

En lo concerniente al personal académico con estudios de Postgrado (cuadro 6) se cuenta sólo con la información del año 1980 que registra la cifra de 1,072 profesores en todo el país.

La modificación de la oferta de estudios de Licenciatura y Postgrado durante el período 1977-1981, puede expresarse a través del número de instituciones, carreras y programas de Maestría y Postgrado. El total de IES (cuadro 7) pasó de 198 en 1977 a 244 en 1981.

De las 46 nuevas instituciones, 39 fueron creadas fuera del Área Metropolitana de la Ciudad de México, notándose la mayor concentración en las regiones NO y CO.

También, la oferta de opciones de estudio creció considerablemente (cuadro 8), de 334 diferentes carreras que ofrecían las IES, en 1979, se pasó a 418, en 1981. Los mayores incrementos correspondieron a las ciencias agropecuarias y a las de ingeniería y tecnología; las agropecuarias pasaron de 37 a 57 y las de ingeniería y tecnología de 121 a 159 en el período 1979-1981. Con estas modificaciones en la oferta de estudios las IES pretendieron captar un mayor número de estudiantes en áreas identificadas como de interés nacional por el PGD y el PNES.

El análisis por separado, de las 418 carreras profesionales ofrecidas en 1981, revela el incontrolable plurinomialismo y, asimismo, la atomización de las disciplinas lo que sugiere enfoques parciales y demasiado especializados, factor que dificulta el estudio de los problemas nacionales desde

una óptica interdisciplinaria.

La oferta educativa en el Postgrado (cuadro 9) también alcanzó un crecimiento considerable, pues en el período 1979-1981 el número de instituciones que ofrecen este tipo de estudios creció de 86 a 128. Al respecto, es importante destacar que el desarrollo de los estudios de Postgrado depende del crecimiento de la Maestría, apreciándose insuficiencias de los programas de Doctorado.

Respecto a los nuevos proyectos de Maestría y Doctorado (cuadro 10) en las universidades públicas estatales durante el período 1979-1981 se pusieron en marcha 62, de los cuales la mayor parte se concentró en las disciplinas administrativas (22%), ciencias agropecuarias y la de ingeniería (14% cada una). En contraste, no se inició ningún proyecto en arquitectura, artes, letras, ciencias geográficas, y sólo uno en ciencias físicas.

En lo que se refiere a la distribución de los egresados (cuadro 11) se observa que en el Área Metropolitana de la Ciudad de México disminuyó su importancia relativa del 46% en 1976 al 30% en 1980.

La oferta de egresados de las siete regiones ajenas al Distrito Federal se concentró en las regiones NE, CO y CS que, conjuntamente, representaron el 45.6% del total en 1980, frente a las regiones NO y SE que escasamente significaron el 63% para el mismo año. Es importante destacar que aunque globalmente esta situación podrá modificarse debido al crecimiento de las instituciones estatales, resulta necesaria una redistribución en la atención a la demanda entre las regiones, para optimizar regionalmente la estructura de la oferta de egresados en Licenciatura.

En el análisis de la distribución nacional de los egresados de Postgrado, se observa que tiende a desconcentrarse (cuadro 12), ya que las IES del Área Metropolitana de la Ciudad de México, disminuyeron su participación del 60.7% en 1978 al 42.6% en 1980. En tal sentido las instituciones estatales de las regiones NE, CO y CS que ofrecieron 722, 293 y 288 egresados, respectivamente, registraron una participación que en conjunto representa el 46.1% de la oferta total de egresados de Postgrado en el país. Este comportamiento de egresos contrasta con el fenómeno de concentración de la matrícula en la Ciudad de México.

El PNES destaca la importancia de la administración como una función adjetiva y de apoyo a las funciones básicas de las IES. Una de las actividades que conducen, en cierta medida, al logro de los objetivos de la administración es la formación de recursos humanos especializados. Con este propósito, a partir de 1979, se efectuaron diversas reuniones entre las IES y la SEP, en las que más de 2000 personas vinculadas a la función administrativa participaron en algún Programa de Formación y Capacitación (cuadro 13) en no menos de 250 instituciones.

Aunado a ello, en más de 60 instituciones se realizaron diagnósticos, estudios de organización, y diseño de manuales y sistemas que permitieron reorientar la administración universitaria para mejoramiento de sus funciones.

En cuanto a las condiciones generales para el funcionamiento de la Educación Superior, además de la estabilidad jurídico-política, las instituciones requerían de financiamiento adecuado y suficiente. Al respecto, cabe subrayar que si bien la solución económica no trae consigo las soluciones de carácter estrictamente académico, éstas no se logran sin aquélla.

Las tradicionales demandas de las IES a fin de que se estableciera un procedimiento más fluido para la entrega de los subsidios, y se adoptara una política más adecuada con respecto a su asignación, derivó en la definición de seis criterios a considerar en la ministración de subsidios.

- Consolidación de los recursos económicos correspondientes al último año de ejercicio presupuestal.
- Equidad y proporción conforme a las políticas de descentralización y desarrollo regional.
- Tasas de crecimiento anual de cada institución en función de la demanda local y capacidad de expansión.
- Ajuste de recursos a la tendencia inflacionaria nacional.
- Asignación para el mejoramiento y superación académica del personal docente.
- Complementariedad de los recursos económicos.

Además de la situación comentada, el PGD dió prioridad al sector educativo, lo que se tradujo en una mayor participación de su financiamiento por parte del sector público. Así, el presupuesto total del sector educativo registró entre 1977 y 1982, un incremento, en términos absolutos, equivalente a 5.7 veces, pasando de 93,522 millones en 1977 a 531,719 millones de pesos en 1982.

Sin embargo, dicho incremento en precios constantes en realidad duplica el total correspondiente al año base (cuadros 14, 15, 16 y 18).

El presupuesto de la SEP, en el período arriba mencionado creció 6.2 veces, representando para 1982 el 72.4% del gasto educativo.

Por su parte, los gobiernos estatales aumentaron cinco veces -a precios corrientes- el presupuesto destinado a metas inherentes a la educación en 1977-1982, lo que significó el 12.8% del total en 1982. Otra precisión es que el incremento a precios constantes es sólo de 1.75 veces.

Respecto a los gobiernos municipales, aún cuando incrementaron el monto de sus presupuestos en el período citado, su participación relativa es baja y representa para 1982 únicamente 1.1%.

Por lo que toca a la contribución de otras Secretarías y Organismos Federales en el Sector Educativo, se observó un crecimiento presupuestario de 4.9 veces a precios corrientes, representando el 8.8% del presupuesto total.

Como puede apreciarse, los servicios educativos están condicionados, entre otros factores, por los índices de inflación, ya que no obstante los grandes incrementos presupuestarios, el gasto real de las instituciones no está al margen del incremento de los costos.

En lo correspondiente a la Educación Superior, en términos absolutos, se incrementó poco más de 3 veces el monto presupuestal asignado a los Subsistemas Universitario y Tecnológico, entre 1978 y 1982. Sin embargo, la participación de ambos en el presupuesto total de la SEP en términos relativos, representó el 10.3% en 1982 porcentaje que es, uno de los más bajos del período (cuadros 15 y 17).

En este sentido, respecto a la composición del presupuesto asignado a la Educación Superior por la SEP, puede señalarse que se distribuyó en una proporción del 70% al Subsistema Universitario y del 30% al Tecnológico en el período de referencia. Así sus montos presupuestales aumentaron, en términos absolutos, 3 veces para las universidades y 3.2 veces para los tecnológicos, lo que en precios constantes equivale a 1.2 y 1.3 veces, respectivamente.

Para determinar la real importancia de estos incrementos, se deberá confrontar con relación a la matrícula y costo por alumno/subsistema.

3. Universidades Públicas vs. Universidades Privadas.

La UNAM y el IPN ya no poseen el monopolio de la Educación Superior, debido al aumento de las universidades privadas vinculadas a los sectores empresariales modernos, interesados en la formación de cuadros técnicos y profesionales con un perfil ideológico acorde con este tipo de empresas (con ello se vincula el origen de clase con el mercado del empleo).

El desarrollo de las instituciones laicas dedicadas a la preparación de personal de alto nivel, muestran un aumento de la participación del "estrato alto" del 20 al 33%; del "estrato medio" del 23 a 33% y la procedente de los "sectores populares" disminuyó del 57 al 33% 23/. Esto último debido a que los precios de las colegiaturas aumentaron más rápidamente que los salarios de las clases populares.

Las instituciones privadas casi triplicaron su población escolar entre 1970 y 1980 registrando un crecimiento de 12.5% anual. Su participación relativa dentro del conjunto total de IES; el subsistema privado alcanzó el 13.6% en 1970 y 13.2% para 1980. No obstante que hubo congruencia en el crecimiento del alumnado, se observó anarquía e improvisada proliferación de instituciones privadas durante la década:

23/ Latapí Pablo, Análisis de un Sexenio de Educación en México Op. cit. p. 86.

de 50 existentes en 1970 se pasó a más de 100 en 1980, muchas de las cuales registran un número insignificante de alumnos, pero con infraestructura física suficiente para un crecimiento posterior. Conviene destacar, el alto grado de concentración con que surgen las instituciones privadas, ubicándose -- más de 50 en el Distrito Federal y las restantes en las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Puebla 24/.

Las instituciones privadas muestran una calidad académica aceptable y han adquirido un sólido prestigio con el deterioro académico de las instituciones públicas 25/. Sin embargo, estas últimas instituciones no obtienen rendimientos académicos proporcionales a las erogaciones que realizan, debido a -- que dichas instituciones no están interesadas en optimizar -- sus costos, sino en ofrecer servicios capaces de atraer a estudiantes pertenecientes a las clases mencionadas.

Las IES tienen la característica de ser sumamente heterogéneas en su estructura y régimen legal, con la particularidad de haberse originado para atender necesidades específicas en la formación de recursos humanos que respondieran a requerimientos muy concretos de diferentes sectores productivo y programas de desarrollo regional. Weatherford al hablar sobre -- los fines de la educación, mencionaba que en "... las escuelas públicas... se persigue ...la instrucción vocacional, la adquisición de técnicas directamente útiles para ganarse la vida; en tanto que, en las escuelas particulares, el fin preferido por la mayoría de los estudiantes es obtener una educación básica general..." 26/.

En forma general podemos mencionar las funciones y fines -- que ha desempeñado la educación privada: Ha sido elemento de socialización (o transmisor de valores) con el fin de producir intergeneracionalmente la cultura de ciertos grupos socia

24/ Ibid., p. 112

25/ En este deterioro ha influido la inestabilidad política -- de las universidades públicas y la pérdida de imagen ante la opinión pública por el estado caótico a que han llegado. Los problemas políticos, son casi en su totalidad de origen sindical.

26/ Weatherford. Fines de la Educación Superior, UTEHA, México 1963, p. 86.

les, transmitiendo el status del cual disfrutaban. Asimismo, ha servido de vehículo para extender la cultura, la instrucción y formación de los cuadros requeridos por las fracciones política y económicamente dominantes del país. También en cierta medida, ha introducido algunas innovaciones pedagógicas con determinadas tradiciones de excelencia académica y han permitido canalizar, hacia el sistema escolar, algunos recursos -- adicionales a los que aporta el Gobierno Federal.

La existencia y supresión de las escuelas o instituciones-particulares han estado condicionadas por las relaciones existentes entre el Gobierno Federal y estos grupos sociales. Debido a ello, los servicios educativos impartidos por los particulares requieren el reconocimiento de validez oficial otorgado por el Estado o de sus organismos descentralizados, en -- los casos en que estén facultados para ello.

A este respecto, la fracción V del artículo 3º Constitucional expresa:

"El estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares" 27/.

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley Federal de Educación establece la obligación de "vigilar que la educación -- que imparten los particulares se sujete a las disposiciones -- de la ley, por lo que, de esta manera los particulares quedan obligados a sujetarse a las condiciones que se establezcan en los acuerdos y demás disposiciones que dicten las autoridades educativas". Otra disposición encaminada a vigilar y supervisar la Educación Superior es la Ley Federal para la Coordinación de la Educación Superior.

Como podemos observar el acto educativo de los particulares, dentro de la legislación mexicana, carece de validez por sí mismo, ya que el Estado se reserva el derecho de ser -- irresponsable, toda vez que se otorga el reconocimiento de validez oficial a los estudios que imparten los particulares, --

27/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe señalar que el reconocimiento no se otorga a la institución o plantel, sino a los estudios proporcionados por ellos.

a través de la supervisión y vigilancia de éstos.

La legitimación de los documentos expedidos por las instituciones privadas se adquiere mediante la firma de la autoridad competente -en cuyo caso es la que haya concedido el reconocimiento- expresado claramente en el artículo II del Reglamento de la Ley de Profesiones.

"Cuando los títulos o grados sean expedidos por personas que no tengan el carácter de autoridades federales o funcionarios de los estados, deberán contener la legalización de las firmas de dichas personas, otorgada por la autoridad competente" 28/.

La sanción oficial sobre las acciones educativas en el nivel superior obedece al grado de complejidad de éstas, ya que existe una gran diversidad de planes y programas estructurados de una manera anual, semestral o tetrasemestral. El contenido de los programas puede diferir aún y cuando la denominación de la asignatura sea la misma. Todo esto pone de manifiesto la complicada responsabilidad que se adquiere al otorgar el reconocimiento a estudios impartidos por los particulares en este nivel.

El sector privado, establece que la educación debe jugar un papel importante en el proyecto de desarrollo y a las universidades de manera muy particular, la función de formar los cuadros técnicos y profesionales que exige el nuevo sector hegemónico de la economía. Este requiere de una universidad funcional, acrítica, apolítica, y de "alta calidad académica", de acuerdo con sus normas y valores acerca de lo que se entiende por calidad académica. El modelo de universidad es la universidad particular que se adapta perfectamente a sus requerimientos; una universidad eficiente, rentable, "centrada" en sus funciones y ajena a la lucha política e ideológica.

Sin embargo, el desenvolvimiento de las instituciones privadas de nivel superior, depende cada vez menos de las políticas gubernamentales debido al apoyo que reciben de diversos organismos independientes que necesitan los cuadros que actualmente están siendo formados por dichas instituciones. - -

Asimismo, se puede observar que un segmento de estas instituciones trata de ampliar su cobertura, o de modificar su audiencia tradicional. Por lo que, en el futuro, se requerirá de mecanismos financieros que permitan el funcionamiento de sistemas escolares basados en la capacidad de pago de cada estudiante, de tal manera que el Estado subsidie la educación en la medida necesaria para garantizar una verdadera igualdad en la distribución de las oportunidades educativas y sociales.

En los últimos años se observa que algunas instituciones privadas -que tradicionalmente se dedicaban a la educación de los estratos sociales altos- se interesan ahora en ampliar su cobertura, lo cual ha ocasionado ciertos problemas financieros debido a la dificultad para recuperar sus costos de operación a través de las colegiaturas que puedan pagar sus alumnos.

Esto es obvio, tomando en cuenta que los colegios tradicionales, cuyo alumnado procede los estratos sociales altos, operan regularmente con superávit financiero. De no ser así, ellos disfrutaban de diversos subsidios de carácter privado, compensando los altos costos de la Educación Superior impartida por instituciones privadas.

Las aportaciones de los particulares al desarrollo educativo, se canalizan principalmente a través de dos mecanismos: el sistema impositivo y el sistema de educación privada evidenciándole al Estado la necesidad de cubrir el 100% de esta Educación.

Por consiguiente, las contribuciones del sector privado al sistema educativo depende de la eficiencia con que funcione la Administración Pública en el área de los impuestos, así como del comportamiento de las demandas efectivas que pueden ser satisfechas a través de la Educación particular.

IV EDUCACION SUPERIOR, EMPLEO Y DESARROLLO

A. La Planeación de la Educación Superior.

Instituir un Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior en México, significa definir y ejercer una política educativa que proporcione los mecanismos para la inserción activa y consciente de las instituciones educativas en el proceso de desarrollo económico social del país; al mismo tiempo, implica crear las condiciones para que este nivel educativo pueda superarse por sí mismo, dando respuesta eficaz a la demanda de servicios educativos, tanto cuantitativa como cualitativamente. Por otra parte, pretende introducir cambios para asimilar o producir nuevos conocimientos científico-tecnológicos y formar los recursos humanos correspondientes.

La planeación en las IES, es una tarea iniciada en la segunda mitad de la década de los sesenta; los órganos de planeación - en su mayoría - emergen por acuerdo del rector y en ocasiones se formaliza en las leyes orgánicas o estatutos universitarios correspondientes.

En la mayoría de los casos, los órganos de planeación se encuentran realizando funciones diferentes a las originalmente establecidas en los correspondientes acuerdos de creación, pero se mantiene la característica común de servir de apoyo técnico a las autoridades universitarias. Las actividades y las áreas de competencia de los órganos de planeación varían en función de la estructura organizativa de la institución, de la capacidad de integración de los problemas institucionales y de la interacción con las dependencias académicas y administrativas; asimismo, existe una gran variedad de denominaciones tales como: Unidad, Dirección, Coordinación, Comisión, División y Departamento, ubicadas en relación directa con la máxima autoridad de la institución. En algunos casos, no tiene injerencia y en otros actúan como conciliadores o armonizadores frente a las demandas y propuestas de asignaciones presupuestales en la fase de elaboración y revisión.

La importancia de la planeación radica en la capacidad de incorporar cambios cualitativos en el sistema a través del análisis de los problemas, la formulación de alternativas y el diseño e instrumentación de nuevos modelos educativos, así como la introducción de innovaciones en los ya existentes. De ahí que debemos considerar a las IES como instancias de promoción, difusión y desarrollo de métodos y técnicas de planeación.

Antes de instrumentar la planeación de la Educación Superior es indispensable la identificación de los problemas fundamentales de la realidad nacional para calificar las prioridades de desarrollo; asimismo, evaluar el sistema actual de la Educación Superior y de los ciclos que la anteceden, a efecto de preservar o modificar las estructuras, redefinir objetivos y mejorar el desarrollo de sus funciones.

Durante el régimen de LEA -en materia educativa- se actuó con visión de largo alcance, ya que se crearon: 650 tecnológicos agropecuarios, 195 tecnológicos industriales, 32 tecnológicos pesqueros, 70 centros de estudios tecnológicos agropecuarios, 125 centros de estudios científicos y tecnológicos, 42 institutos tecnológicos industriales, 8 centros de ciencia y tecnología del mar y 8 institutos tecnológicos-agropecuarios.^{1/}

Desde el punto de vista jurídico-administrativo en el Sector Público Federal, la planeación se inicia en el año de 1976 a través de la promulgación de las siguientes leyes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de la Deuda Pública.
- Acuerdo de Agrupamiento Sectorial de la Administración Pública Paraestatal.

Los objetivos planteados en ellas pretenden evitar la duplicidad de funciones y que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demanda la sociedad; hacer posible el manejo más racional y eficiente de los recursos y llevar un mayor control del gasto; además de garantizar el cumplimiento de los propósitos planteados, así como optimizar el uso de los recursos financieros y operar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia del país.

La visión del Partido Revolucionario Institucional, para el régimen de JLP, fue considerarlo como un gobierno de transición, donde es ineludible la crisis internacional que se enfrenta. En plena creación de un nuevo modelo de desarrollo, se enfrentó a un agudo período de inflación, acompañado de estancamiento y desempleo.

^{1/} Partido Revolucionario Institucional, Cien Puntos, Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Comisión Nacional Editorial. México 1975. p. 4.

"Un período de transición, por duro que sea, se justifica en cuanto contiene pautas para el desarrollo ulterior, que afiancen las medidas positivas y permitan desterrar los factores negativos..." 2/

En la medida en que se persista en copiar las formas de vida de los países industrializados, subsistirán los problemas que aquejan a grandes capas sociales, presentando un freno al propósito de elevar la capacidad de ahorro e inversión del país; entre estos grandes problemas se encuentran los que se derivan de la interrelación entre la educación, empleo y desarrollo nacional. Por lo que, en la elaboración del PNES, se establecen los siguientes planteamientos, derivados del diagnóstico que fundamenta el plan de referencia: 3/

1. Establecer los objetivos generales que deberá seguir el plan: En este lineamiento destaca la necesidad de establecer prioridades para regular su orientación, expansión, diversificación, distribución geográfica, social y académica. Reducir los desequilibrios regionales a través de una política de especialización; así como, que las universidades se preocupen por el desarrollo del país, combatir la llamada "crisis de vinculación", y definir las relaciones entre las IES integrantes, estado y sistema de producción.

2. El tipo de funciones a través de las cuales se espera que las IES contribuyan al logro de esos objetivos; se refiere a desarrollar modelos de educación adecuados a las "condiciones del país" orientados a la solución de problemas nacionales, optimizar el aprovechamiento de los recursos, elevar la calidad y la eficiencia así como fortalecer los programas de educación abierta y mejorar la comunicación entre la docencia, la investigación y el desarrollo del país.

3. Las características que deberían reunir los mecanismos de planeación; se insiste en una planeación participativa que facilite la difusión de innovaciones.

Entre los principales problemas que enfrentan las IES podemos mencionar; la llamada "crisis de vinculación con el sector productivo", resultado de las contradicciones que existen entre

2/ Ibid., p. 5.

3/ Rangel Guerra, La Educación Superior en México El Colegio de México, 1979 p. 59

los intereses de la élite económica y las aspiraciones de los estratos medios; la improvisación académica, como resultado de que la sociedad prefiere redistribuir el prestigio ocupacional -a través de la expansión del número de personal con título-, antes que distribuir realmente la riqueza y el poder; la fuerte concentración de la demanda en pocas zonas, el cual proviene del modelo de desarrollo hasta ahora adoptado. Sin embargo, el principal problema a solucionar es el generar ocupación productiva y remunerada necesaria para asegurar el aprovechamiento de los profesionales, a fin de combatir el desempleo y subempleo ya existentes.

1. ¿Por qué Planear la Educación Superior?

El interés sobre el desarrollo de un país a través de la -- planeación, desemboca en la formulación de programas de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales, en los que se establecen prioridades, calendarios de realización y financiamiento. Esto ha conducido al surgimiento de una demanda de expertos, especialistas, investigadores y en general, de profesionales de alto nivel indispensables para la ejecución de los programas antes citados. Sin embargo, en el caso de México, - que inicia su desenvolvimiento con recursos limitados, o inadecuadamente aprovechados, carece de los medios materiales y financieros para la formación de estos profesionales dentro de sus propios sistemas educativos y productivos, recurriendo frecuentemente a la formación de muchos de sus especialistas en otros países a través de becas o de importación de especialistas extranjeros.

Los estudios de Posgrado van proliferando sin planeación, - y ya es posible comprobar distorsiones semejantes a las que existen en las licenciaturas. El 35.6% de los estudiantes de Maestría de todo el país cursan programas de Administración y sólo el 4% estudios agropecuarios. Asimismo, se observa que los estudios de Posgrado se concentran en el Distrito Federal; la UNAM tiene 176 programas (17%), el IPN 62 programas (13%) y el conjunto de instituciones en el Distrito Federal 288 programas (60%). 4/

Cabe destacar, que no se observa un patrón de distribución en la matrícula que corresponda a las necesidades del país, por lo que cabe preguntarse si la apertura de una maestría obedece al bajo costo de establecerla.

Aunque las IES, coinciden en objetivos, la diversidad de -- las mismas hace difícil la coordinación de funciones y servi--

4/ ANUIES, Estatuto, Organización y Reseña Histórica. ANUIES, México 1960 p. 158

cios que deben cumplir. Derivado de lo anterior, la importancia de planear la Educación Superior radica en determinar los principios, estrategias y políticas generales para precisar los medios que conduzcan a la realización de los fines de la educación.

Desde la antigüedad, Aristóteles señalaba la importancia de la Educación;

"De todas las cosas..., la que más contribuye a la calidad permanente de las constituciones es la adaptación de la educación a la forma de gobierno... y nadie negará que el legislador debe dirigir su atención sobre todo, a la educación de la juventud, o que el descuido de la educación daña a los Estados. El ciudadano debe ser moldeado para que se adapte a la forma de gobierno bajo la que vive" 5/

Asimismo, el Licenciado Fernando Solana, confirmando esta tesis, durante el X Seminario Interamericano de Presupuesto planteó lo siguiente:

"...el activo... de un país lo forman no solamente sus plantas industriales, sus carreteras, sus edificios, sino la capacidad de sus personas, la capacidad de quienes integran la sociedad nacional; en la medida en que se eleva esta capacidad por la vía de la educación y la capacitación, se está aumentando la posibilidad de producir más y de producir mejor... los problemas de México, los problemas del desarrollo, los problemas de crecimiento del producto, o crecimiento económico, se sienten frenados por la falta de una población que oportunamente no tuvimos la capacidad de preparar". 6/

Tomando en consideración que la Educación y la investigación son factores importantes en el desarrollo y una de las inversiones más rentables en el mediano y largo plazo, podemos identificar en la planeación dos grandes méritos:

a.- El haber introducido en la toma de decisiones de política educativa una exigencia de racionalidad, sistematización y modernización; y

5/ Weatherford, Op. cit. p. 44.

6/ SPP, La Política Educativa en México. Décimo Seminario -- Interamericano de Presupuesto. México, Mayo de 1981, p.28.

b.- El haber hecho sentir la necesidad de una investigación científica interdisciplinaria sobre los procesos educativos como procesos sociales.

2. Problemas de la Planeación Educativa.

Las tareas que se han asignado a la planeación de la Educación Superior, generalmente se han limitado a resolver problemas cuantitativos; sin embargo, en nuestra opinión, también deben plantearse soluciones de tipo cualitativo, de tal manera que la planeación de la Educación Superior sea un instrumento de preparación, de contenido, de estructura y métodos por los cuales pueda resolver los problemas que aquejan al sistema educativo.

En los países dependientes, como es el caso de México, las dificultades se acentúan dada la dependencia económica y tecnológica, además de la ausencia de sistemas de información estadística confiable y adecuada que sirva para determinar el comportamiento futuro del sistema en base a la interrelación de las diversas variables que inciden en su comportamiento.

Por otra parte, un proceso de planeación que tienda a optimizar el funcionamiento de un sistema, requiere de canales de comunicación, supervisión y coordinación adecuados para establecer las relaciones entre las diferentes actividades. Para que se pueda llevar a cabo esta actividad se requiere que exista un mínimo de información jerarquizada, que alimente adecuadamente a los canales de comunicación y permita elaborar las evaluaciones pertinentes.

Las dificultades para realizar la planeación de la Educación Superior radican en la imposibilidad de predecir a largo plazo, no solamente los cambios tecnológicos, sino también las variables económicas básicas (PIB, estructura, composición de capital, etc.). Si bien es cierto que han existido esfuerzos de planeación económica, estos no han mostrado una política económica suficientemente definida como para prever la evolución de la estructura del empleo, a fin de normar el desarrollo de la Educación cuantitativa y cualitativamente.

En México, el centralismo social, político y económico ha determinado el crecimiento centralizado del sistema educativo, así como la aparente falta de planeación en la Educación Superior. No se ha planeado el crecimiento y la diversificación en interrelación con las ciudades y regiones en las cuales surgen y crecen las IES, tradicionalmente la planeación educativa ha planteado objetivos, metas y estrategias que parten de análisis globales. Sin embargo, es necesario plantear la posibilidad de instrumentar una estrategia de planeación descentrali

zada y disponer de mecanismos necesarios para contrarrestar -- cualquier acción que intente desvirtuar el proceso de descentra- lización educativa.

Esta estrategia no puede ser instrumentada a corto plazo, -- porque no se cuenta con las estructuras administrativas necesari- as, por lo que se requeriría, avanzar paulatinamente en la -- extensión y profundidad de la planeación sugerida y tener en -- cuenta, que una adecuada instrumentación de este modelo, necesi- ta basarse en una estrategia de carácter experimental, en la -- que se requeriría;

- Entrenar o reclutar personal que sirva de apoyo a los gru- pos regionales de planeación educativa.
- Efectuar en las regiones los sondeos necesarios para prepa- rar la introducción de los sistemas de consulta y partici- pación comunitaria en la planeación; y
- Desarrollar y someter a prueba los instrumentos de evalua- ción necesarios para detectar las modificaciones que se -- requieran.

La fragmentación de la planeación universitaria no es en sí mala, lo que la hace negativa es que se aísla de su contexto -- social al actuar fuera de la realidad; hay un gran vacío en -- cuanto a lo que devolverá el SNES a la sociedad, en función de los insumos que recibe.

La planeación educativa ha dejado fuera de su análisis y --- proyecciones un planteamiento esencial: ¿Cómo y dónde se inte- grarán los egresados de las IES en la década próxima? - - - - - ¿Cómo coadyvarán estos al desarrollo del país?. En general, - la política educativa de planeación no ha podido modificar las estructuras tradicionales y por eso no responde a la realidad - socioeconómica. 7/

La demanda educacional es generada por factores sociales que pueden ser agrupados en dos categorías analíticas;

1. Fenómenos exógenos al proceso de planeación educativa; - entre ellos podemos considerar el crecimiento demográfico, la - urbanización y el desarrollo experimentado por los estratos so- ciales que tienen la capacidad efectiva para demandar escolaridad.

7/ Es importante señalar que esto es un reflejo de la política estatal, ya que las IES aun con cierto grado de autonomía forman parte del mismo.

2. Fenómenos que pueden ser controlados a través de los mecanismos de planeación educativa como son; la escolaridad que el mercado de trabajo exige para desempeñar las diversas ocupaciones y el comportamiento de los costos de la Educación.

Por otra parte, se ha detectado entre los principales problemas de los instrumentos de planeación los siguientes aspectos:

- Se le concede poca importancia a la realidad socioeconómica en la cual se ubica la Universidad y se minimizan los costos políticos y las dificultades prácticas que acarrea la implantación de la planeación.

- La elevada capacidad de computación electrónica de datos que poseen las casas de estudio no tienen el debido aprovechamiento que de ella se hace para los efectos de manejo administrativo, planeación e inclusive investigación.

- Discrepancias entre los resultados esperados de su aplicación y los resultados reales.

Una carga negativa consiste en el carácter burocrático de las IES; en ellas, muy frecuentemente, órganos administrativos con mentalidad burocrática ejercen una verdadera dictadura sobre los órganos dedicados a la docencia y a la investigación.

La falta de técnicos y de personal debidamente preparado en el terreno de la planeación educativa, parece haber conducido al país a imitar los modelos del exterior; factores estructurales de diverso tipo han determinado que las IES cuenten con pocos expertos capacitados en las tareas de planeación. Por lo anterior, nuestro planteamiento es que la política educativa y consecuentemente los planes y programas de estudio, deben ser diseñados de tal manera que la Educación que los estudiantes reciban corresponda efectivamente a sus propias necesidades y a las de la sociedad en que estos viven.

Los cambios en los procesos tecnológicos requieren cambios en los insumos educativos de las ocupaciones correspondientes, la ciencia está avanzando mucho más rápidamente que la Educación, es decir, la masa de conocimientos se ha incrementado mucho más aprisa que los medios de difundirlos. Por tal motivo, los diseñadores de políticas educativas tendrán que adaptar la enseñanza, tanto en sus métodos como su estructura y contenido a las nuevas situaciones creadas por el desarrollo del mercado de trabajo, cuyos requerimientos se hacen más fluctuantes.

Entre los estudios tendientes a mostrar la correlación entre la Educación, los ingresos personales y los niveles de desarrollo alcanzados por el país, el más conocido es el que ha reci

bido el nombre de "Hipótesis del Credencialismo", el cual sugiere que la escolaridad está asociada con el ingreso y la posición ocupacional, en virtud de que los certificados escolares o títulos académicos reflejan capacidades útiles para el trabajo, por lo cual los empresarios prefieren a quienes disponen de mayores grados de escolaridad.

Los resultados disponibles muestran lo siguiente:

- Aunque se ha comprobado que la escolaridad facilita el acceso a las ocupaciones mejor remuneradas -y que los niveles escolares van aumentando-, también se ha observado que la movilidad ocurre entre puestos que corresponden a un mismo estrato ocupacional.
- La escolaridad no esta relacionada con la calidad del trabajo ejecutado, si se mantiene constante la ocupación desempeñada.
- Al mantener constantes otros elementos entre los factores considerados por los empleadores al ofrecer "los mejores puestos" se encuentran algunas características actitudinales o culturales, tales como la fidelidad a la empresa o institución.

Otro de los grandes problemas que enfrenta la planeación educativa es que cada día es más difícil establecer las funciones específicas de una profesión, debido a que el grado de interdependencia de ellas, amenaza su principio de identidad profesional o especialización.

La identidad profesional se deriva de lo que se pudiera llamar la autonomía o independencia de cada profesión o de cada especialidad claramente diferenciable en el desempeño que realiza en el campo del trabajo. No obstante, la independencia particular de ellas, todas se agrupan en tres sectores profesionales: el biológico o médico, el sector técnico y el sector de las profesiones sociales.

En atención a lo anterior el Dr. Alfonso Borrero establece: "La identidad de las profesiones está en razón de la identidad del campo científico profesional y laboral sobre el cual ellas actúan". 8/

8/ Borrero Alfonso; La identidad de las profesiones en la universidad, el oficio y el trabajo. Seminario Internacional sobre Administración Universitaria. Dirección Ejecutiva de la Asociación Colombiana de Universidades, Colombia.- p. 69

El grado de interdependencia de las profesiones están en función de que tan concreto y preciso es el campo específico que tiene cada profesión, por lo que, entre más interdependiente sea una profesión es más porosa y penetrable, más propicia a intrusiones, o inferencias provenientes de otras profesiones. Por consiguiente, el grado de identidad de una profesión en el ámbito del trabajo, depende del éxito que tenga la Universidad en determinar cuáles son las ciencias que sustentan el arte de la profesión y cuál es el oficio específico e inconfundible que la sociedad y el trabajo esperan y exigen de cada profesión.

El principal problema que ha enfrentado la planeación educativa en las últimas décadas, es el de su expansión y financiamiento.

Algunos autores establecen que el gasto realizado por el Estado en el renglón educativo, se convierte, a mediano y largo plazos, en una mayor productividad, individual y social; en otras palabras, los miembros de una sociedad por recibir mayor Educación adquieren ciertas habilidades y capacidades que los vuelven (supuestamente) más productivos.

Los problemas de financiamiento se agudizan en razón directa del aumento de la demanda y de los problemas que surgen de la mala distribución de oportunidades educativas en el país. Debido a esto, la asignación de recursos ha adquirido un carácter selectivo"... los colegios superiores públicos siguen el sendero, no de la expansión desmedida y de la admisión automática, sino de la mayor selectividad". 9/ La justificación a esta política radica en el planteamiento de que deben de asistir a la Universidad, aquellos estudiantes que presentan mayores probabilidades de ser formados, cambiados y desarrollados. Sin embargo, no se sabe muy bien cómo descubrir y seleccionar a dichos estudiantes.

En 1977, el incremento en términos reales del presupuesto destinado a Educación fue insuficiente para cubrir el crecimiento de la demanda educativa debido al proceso de expansión que se había observado desde 1970. En ese año la mayor parte de las IES experimentó una crisis financiera 10/ bastante fuerte

9/ Weatherford, Op. cit. p. 60

10/ La crisis fiscal puede interpretarse como la insuficiencia de recursos por parte del Estado para financiar sus programas de gasto corriente e inversión.

por el tope del 13% de incremento a los subsidios, cuando tres años antes se habían observado incrementos del 50 ó del 100% en las transferencias proporcionadas por el Gobierno Federal. Es obvio que esto también obliga a una reasignación presupuestaria, que dió como consecuencia una serie de desajustes que se expresaron en términos de topes salariales y de falta de apoyo financiero para los programas de material didáctico, para la edición de materiales y sobre todo para el apoyo a las IES, en las que el subsidio federal cubre casi el 30% de los gastos.

El problema inflacionario da lugar a las demandas de los trabajadores por revisiones salariales. Desafortunadamente, la Educación Superior no es una industria que pueda combatir la inflación con mejoras tecnológicas, por lo que el alza de los costos no se contrarresta con aumentos en productividad como en otras ramas económicas.

El esfuerzo realizado por el Gobierno Federal, mediante los aumentos de fondos dedicados a la Educación Superior, se han visto contrarrestados por la expansión de la misma. Es difícil que las erogaciones de dichos fondos evolucionen más allá de un cierto índice, ya que no pueden ser desatendidos otros sectores importantes para el desarrollo económico y social del país. Esto ha obligado a pensar en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos financieros para las IES tales como: acciones fiscales, cuotas diferenciadas, créditos educativos, bonos para la Educación, cobro por prestación de servicios, derechos por concesiones, lotería deportiva, venta de productos, donativos y aportaciones voluntarias, aportaciones del sector privado al desarrollo de ciertas áreas de estudio, así como elevando la productividad del presupuesto dedicado a la Educación Superior (optimización de recursos).

El someter el financiamiento de la Educación Superior a un análisis riguroso, implica cuestionar -entre otras cosas- sus objetivos, analizar las fuentes de donde proceden los recursos, comparar lo disponible con lo que se requerirá en el futuro, e investigar si tales recursos están siendo aprovechados en forma eficiente. Todas estas inquietudes entre los encargados de la planeación del desarrollo económico y social, se han originado por el aumento de recursos financieros necesarios para satisfacer las crecientes demandas.

La tendencia en la expansión del gasto ha mostrado que la demanda educativa está correlacionada con el ingreso per-capita del país y con el ingreso de que dispone cada unidad familiar. Por lo que, una persona adquiere tanta Educación como se lo permiten sus condiciones de vida. Asimismo, el desequilibrio entre las cantidades de egresados y las de aquellos que se incorporan, en forma favorable, al mercado de trabajo, pro-

voca una elevación en la escolaridad requerida para el desempeño de las ocupaciones disponibles, provocando a su vez mayores aspiraciones escolares en los distintos grupos sociales, incrementando la demanda educativa del país.

Las políticas de financiamiento de la Educación Superior, -- muestran una clara tendencia hacia la concentración del ingreso, en virtud de que los servicios son utilizados, en un grado preferente, por los estratos sociales más altos, ya que las clases bajas apenas tienen acceso a escasos grados de instrucción y, - en la mayoría de los casos, de calidad deficiente.

La justificación a las políticas de financiamiento, por parte de los encargados de la planeación de la Educación señalan; "...las políticas que se implantan en este terreno son indispensables para que el Estado -en cuanto representante de los grupos sociales- garantice el desarrollo de la educación de aquellos individuos que al incorporarse productivamente a la sociedad, hacen posible que los subsidios que el Estado les otorgó (durante su formación profesional) se traduzca en beneficios para los estratos sociales inferiores". 11/

Esta tesis no es más que un buen propósito, ya que en la -- práctica no se cumplen las condiciones necesarias para que la - Educación beneficie a los sectores económicamente débiles. Por lo tanto, ni las estructuras tributarias permiten transferir -- los excedentes de ingresos de los individuos más escolarizados hacia los sectores más pobres; ni las formas en que están diseñadas y se ejercen las profesiones, contemplan la satisfacción de las necesidades de los grupos sociales menos favorecidos por los subsidios otorgados por el Estado.

Esta situación podría solucionarse mediante dos procedimientos:

- 1.- Corrigiendo la regresividad del sistema tributario, de - tal manera que los ingresos fiscales canalizados a la - Educación Superior procedan en mayor grado de los mismos sectores a los cuales están destinados.
- 2.- Utilizando los recursos fiscales para subsidiar exclusivamente la Educación de los individuos más pobres (des- de la instrucción elemental hasta la de nivel superior).

11/ Muñoz I. Carlos. El problema de la Educación en México: ¿Laberinto sin salida?. Centro de Estudios Educativos. México 1979. p. 71.

En apoyo a lo anterior, tendrían que establecerse determinadas políticas de canalización de recursos a fin de redistribuir el ingreso en forma efectiva. Una de ellas sería exigir que -- los subsidios otorgados por el Estado a las personas de escasos recursos, sólo pudieran ser utilizados en programas educativos orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población; esto exigiría rediseñar las carreras profesionales y modificar la estructura de la demanda de trabajo que actualmente se está generando.

Consideramos que es necesario revisar a fondo los mecanismos de captación de recursos y las políticas que se siguen para determinar la forma en que son canalizados hacia la Educación Superior.

3.- Implantación de la Política de Planeación.

La planeación educativa ha estado siempre presente entre las preocupaciones del hombre. Platón, en La República, presenta un modelo en el que trata de mostrar la necesidad de educar a los jóvenes para defender y promover los ideales de la sociedad. De ahí que Jaime Castrejón Diez estime que la planeación de la educación encamina la valorización de los recursos humanos y, por consiguiente, favorece el desarrollo del individuo, constituyendo uno de los medios fundamentales para el progreso de la sociedad, por lo que, la labor y ejecución de los planes de desarrollo de la Educación constituyen un deber esencial de las autoridades competentes. 12/

En nuestro país, el surgimiento de la planeación no se presenta de manera aislada. Su florecimiento en América Latina es a partir de los sesenta, partiendo del área económica y extendiéndose a los sectores sociales, entre los que se encuentra el educativo; entre los principales antecedentes de la planeación podemos señalar al Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO y, en 1963 la Reunión Interamericana sobre Educación, los cuales fueron objeto de fuertes influencias respecto al carácter que debía tener la planeación como medio para resolver las disfuncionalidades de nuestro sistema educativo.

Posteriormente en 1965 se estableció la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, primera institución con organización sistemática que tenía por objeto planear el desarrollo del sistema educativo nacional en todos sus niveles.

12/ Castrejón Diez J., La Educación Superior en México. Editorial, México, 1979, p. 258.

Sin embargo, ésta mostró escasa reflexión y análisis sobre la -- problemática educativa específicamente de nuestro país.

Los supuestos básicos de la planeación de la Educación Superior, son incongruentes con la actual realidad social; la Educación Superior es un proceso político en la medida en que el Estado la instituye, otorga contenido y la utiliza para sus fines, por lo que, el tiempo y el espacio geográfico juegan un papel muy importante para situar la función de la Educación Superior, toda vez que es una variable más entre las que confluyen para promover el cambio social.

Un proyecto ideológico no surge desvinculado de lo que está sucediendo en el país en un momento determinado. La coyuntura, es decir la correlación de fuerzas políticas y el nivel de la lucha ideológica de fines de la década de los sesenta, tuvo un impacto decisivo en la política instrumentada en el sexenio del presidente Díaz Ordaz, quien consideró a la planeación como el instrumento principal para resolver los problemas de la Universidad.

LEA dió un viraje en esta política abandonando en cierta medida, la insistencia en la planeación para enfatizar la necesidad de una reforma universitaria.

Con la planeación se dió un proceso de transferencia de tecnología, similar a la de otros bienes y servicios, lo que tuvo claros efectos de modernización. Las universidades que llegaron a incorporar esta técnica y procedimientos, por lo general asumieron una actitud acrítica, sin preocuparse por la necesaria adaptación o reformulación de tecnología importada. La situación universitaria posibilitó la adopción de la técnica, había una preocupación por el crecimiento de las IES, que de no controlarse podría ocasionar serios problemas al Estado y "cuellos de botella" insalvables en el mercado ocupacional, una vez egresados.

El crecimiento de la Universidad, que en los cuarenta se enfocó como un proceso de democratización, ahora era visto como un proceso de masificación; la necesidad de prever el crecimiento de dichas instituciones ha llevado a muchos a buscar en los instrumentos de la planeación educativa, herramientas técnicas que les auxilien en la solución de los problemas planteados por un crecimiento que no puede ser frenado.

La ANUIES, en representación de las IES, asentó los postulados técnicos y metodológicos sobre el "poder de la planeación". En 1968 se creó el Centro de Planeación Nacional de Educación Superior (CPNES), en el seno de la ANUIES, con el fin de formular el Plan Nacional de Educación Superior, cuyo primer paso -- fue la elaboración de un diagnóstico de la Educación Superior -

en México, que pretendió dar a conocer una situación de disparidad y disfuncionalidad de las Universidades.

El PNES buscaba, en palabras del Presidente de la ANUIES, en 1968 "... incorporar la Educación Superior, de manera definitiva y permanente a un programa de desarrollo que permitiera el establecimiento de las condiciones necesarias para su transformación y superación a partir de un análisis profundo de la realidad educativa nacional". 13/ Sin embargo, debido a la caracterización que se le dió a la planeación, el plan nunca se elaboró.

En 1977 se elaboró el Plan Nacional de Educación con el fin de dar congruencia a todas las acciones educativas. El plan comprendió la elaboración de diagnósticos educativos, integración de objetivos, estrategias, lineamientos y esquemas de programación. Los trabajos de planeación educativa se llevaron a cabo durante 1978 y parte de 1979 culminando con el establecimiento de los Programas y Metas del Sector Educativo 1979/82. Como resultado de estos trabajos, la SEP y la SPP elaboraron un programa educativo quinquenal, el cual sería actualizado cada año, con objeto de visualizar siempre un horizonte de planeación de cinco años.

En noviembre de 1978 la XVIII Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, celebrada en Puebla, discutió y aprobó el PNES que propone pautas generales para incorporar sus servicios a las necesidades del desarrollo.

La ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, 14/ es la primera en México dedicada a normar jurídicamente este tipo de educación, considerando por separado las leyes orgánicas mediante las cuales se han creado las IES y establece las condiciones de integración, composición, expansión y desarrollo.

13/ CONPES, Aspectos Normativos de la Educación Superior, Op. cit. p. 35.

14/ Su base jurídica se establece en la fracción IX del artículo 3º constitucional que establece: "Con el fin de unificar y coordinar la Educación en toda la República, expedirá (el Congreso de la Unión) las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las oportunidades económicas correspondientes ... y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan... las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan".

Desde 1978 y con base en los artículos 8, 11 y 12 fracción I, de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, los recursos federales a las instituciones públicas de la Educación Superior de los estados se entregan por conducto de los gobiernos estatales, con base en los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) y según acuerdo suscrito por los gobiernos de las entidades federativas, la SEP y la SPP.

Con frecuencia son escasamente adecuados los subsidios gubernamentales para enfrentar las necesidades de las universidades públicas, las cuales se encuentran incapacitadas para desarrollar fuentes alternativas de financiamiento. Aún y cuando se pueda realizar un ahorro, los patronatos (corporaciones que manejan los recursos financieros) están impedidos legalmente para invertir lucrativamente ya que las universidades no deben tener recursos para otro fin que no sea el educativo, en virtud de -- que la inversión se considera más allá de los verdaderos propósitos universitarios 15/

En México, los empresarios casi nunca se han preocupado por el desarrollo de la cultura. La CONCAMIN reaccionó negativamente ante la iniciativa de ley tendiente a forzar al sector privado a invertir una parte de sus ganancias en la investigación científica 16/ Esta acción aliviaría un poco el problema financiero estatal y por otra parte, sería una política fiscal -- eminentemente popular. Sin embargo, la ausencia de la sanción gubernamental es evidencia de debilidad del Estado frente a los sectores empresariales.

Por otra parte, en 1979 la SEP y el Consejo Nacional de la ANUIES puso en marcha los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, constituyéndose --

15/ Esta norma es aplicable a todas las asociaciones civiles. Sin embargo, en virtud de que el financiamiento universitario se considera responsabilidad del gobierno, se debería exentar a las IES de estas restricciones e instrumentar un sistema de control a través de la SEP y reportarlo a las dependencias de apoyo global como la SPP y la de la Contraloría General de la Federación en el ámbito de sus atribuciones.

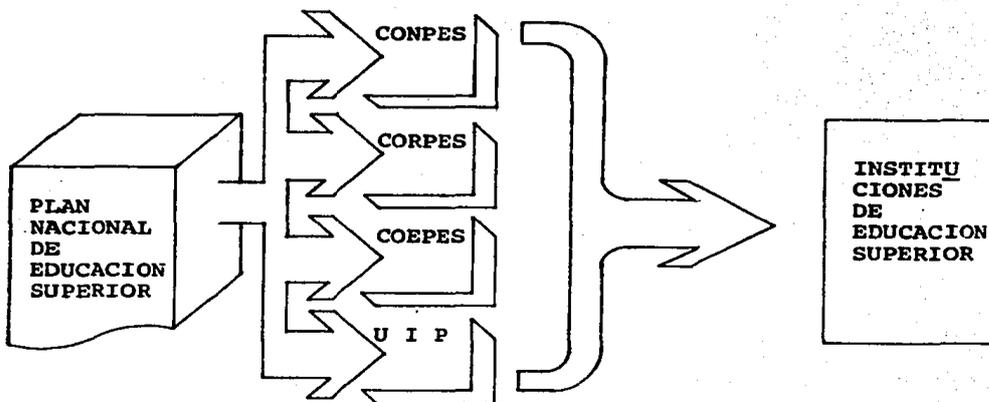
16/ "Proyecto de Ley" Excélsior, febrero 7 de 1977; y "Ayuda a la investigación" Excélsior, febrero 13 de 1977. Es importante -- destacar que la legislación constitucional prohíbe los impuestos especiales a las empresas, sin embargo, reformar la Constitución Mexicana es jurídicamente posible, si se manifiesta la voluntad política y la fuerza legal.

formalmente la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y estableciéndose las tareas de organización de los Consejos Regionales (CORPES) y de las Comisiones Estatales (COEPES).

Los CORPES son los mecanismos de coordinación responsables de lograr la congruencia entre los programas de desarrollo de la Educación Superior y los planes estatales; así como, promover los programas de carácter interinstitucional y regional. -- Asimismo, operan como instancia de apoyo a la coordinación nacional, a las comisiones estatales y a las Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

En la gráfica siguiente se esquematiza la coordinación de los diferentes niveles de planeación educativa en el marco del PNES. De acuerdo con la propuesta del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, el cual establece el mecanismo de coordinación del Sistema de Educación Superior;

- Unidades Institucionales de Planeación;
- Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).
- Comisiones Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES); y
- Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).



Por otro lado, la Dirección General de Profesiones de la SEP, realizó una serie de investigaciones a fin de conocer cuantos profesionistas y técnicos tiene el país; su área de estudios y nivel educativo, y lo más importante para los propósitos de la planeación, su distribución geográfica, a efecto de delinear políticas a seguir en la instrumentación de nuevas carreras y el perfeccionamiento o actualización de las existentes.

La importancia de estos estudios radica en conocer, con la mayor precisión posible, el número de profesionistas y técnicos para su eventual incorporación al sistema de producción de bienes y servicios sociales y nacionalmente necesarios.

Un análisis de la Ley Federal de la Educación nos lleva a establecer que aún cuando el país fuese capaz de cumplir con lo citado en los ordenamientos jurídicos, sería imposible que la educación pudiese actuar como un factor de desarrollo relativamente autónomo.

La Ley Federal de la Educación establece que se debe ofrecer al mayor número posible de mexicanos las oportunidades educativas que con el máximo grado de igualdad que pueda lograrse; así como apoyar y complementar procesos que tiendan a resolver los problemas y a mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios. Asimismo estipula que la Educación:

- Promueva las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa (Art. 5, fr. VIII).
- Vigorise los hábitos intelectuales que permita el análisis objetivo de la realidad (fr. X).
- Promueva las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa (fr. XV).
- Infunda el conocimiento de la democracia como forma de gobierno (fr. XIV).

Para el logro de estas finalidades sugiere en su artículo 44 que:

- Se basen en los principios de libertad responsabilidad -- que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores.
- Se desarrollen la capacidad y las actitudes de los educandos para aprender por sí mismos.
- Promuevan el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos y la sociedad.

Asimismo, los planes y programas de estudio deben formularse con objeto de que los educandos:

- Desarrollen su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción.

- Reciban armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos.
- Adquieran la aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos; y
- Se capaciten para el trabajo socialmente útil. 17/

Como podemos ver, sólo mediante una educación adecuada a estos lineamientos sería posible capacitar a los diferentes sectores sociales para plantear, manejar y resolver en cierta medida sus problemas. La incapacidad de satisfacer los requisitos impuestos por la legislación vigente, impide contar con los prerrequisitos esenciales para un cambio social orientado en la dirección que señalan nuestras propias leyes.

Los principales rasgos observados en la instrumentación de la planeación a partir de los sesenta son los siguientes:

1. Consideración de factores internos; la planeación como instrumento técnico debía contemplar aspectos del funcionamiento interno de las IES y tratar de corregirlos. En los sesenta, los factores externos a la Universidad comenzaban a cobrar importancia para la vida interna de estas instituciones y, al no considerarlos en el proyecto de planeación, éste estaba destinado al fracaso. El elemento más importante fue la creciente demanda escolar, a la que no se le dió suficiente importancia.

2. El formalismo; se concibió a la planeación como una técnica que debía ser utilizada independientemente de la situación a la cual se aplicara. El formalismo se manifestó en la creencia generalizada de que los problemas de las IES obedecían, fundamentalmente, a un vacío jurídico que impedía normar su acción. Por ello se solicitó al Presidente Díaz Ordaz un proyecto de ley que unificara la Educación Superior, el cual fue promulgado hasta el sexenio de JLP.

3. Posición tecnocrática; al concebir los problemas universitarios como técnicos, más que como políticos o ideológicos, se consideró a la planeación como la principal forma de dar solución a dichos problemas. El especialista -se pensaba- al aplicar una técnica determinada, resolvería un problema que se daba precisamente por carecer de un aparato técnico-racional que lo previera y propusiera soluciones lo más racionalmente adecuadas.

17/ CONPES; Aspectos Normativos de la Educación Superior
Op. cit. p. 15.

4. Línea eficientista en la planeación, en su pretensión de volver eficiente lo ineficiente, de hacer productivo lo improductivo, en virtud de que es urgente elevar la eficiencia de las IES.

5. Pragmatismo; se pretende vincular a la Universidad con las "necesidades" del desarrollo del país; parte del criterio de funcionalidad que se maneja desde el Estado y conforme a la ideología dominante sobre la Universidad: esta institución es parte de la sociedad y por ello debe aportarle beneficios a través de sus distintos productos.

En otras palabras, significa adecuar la Universidad a las necesidades del modelo capitalista del desarrollo del país; que cumpla de manera lo más eficazmente posible con sus funciones de reproducción tanto de la ideología, como de la división del trabajo y de la calificación de la mano de obra requerida. Por lo tanto, la planeación surge en las IES como una búsqueda de respuesta, por parte del Estado; al problema que representaba un crecimiento universitario vislumbrado como explosivo, y que llevaba a dichas instituciones a caminar por rumbos distintos a los requeridos por el desarrollo económico. Para el aparato productivo era disfuncional la Universidad, ya no se ajustaba a sus demandas; ésta había crecido demasiado, y aquél no podía absorber a sus egresados.

De esta forma, el carácter de anárquico radicaban para la ideología dominante en el hecho de que las IES crecían de acuerdo con la demanda de ingreso que tenían, sin planes ni programas que guiaran su acción conforme a una racionalidad de tipo capitalista.

Por otra parte, los principales elementos considerados en la política reformista democratizante son los siguientes:

1. Apertura de la Universidad a los sectores demandantes, beneficiándose, principalmente, los estratos medios de la población urbana, rescatando así un elemento ideológico importante para la legitimidad del Estado.

2. Respeto a la autonomía universitaria por parte del Estado como requisito para el trabajo universitario, componente central de la política de Educación Superior del sexenio de LEA. Reconciliación entre el Estado e IES, luego del proceso de distanciamiento que culminó en 1968.

3. Vinculación de la Reforma Universitaria con la reforma global propuesta por el Estado, lo que permitió un pluralismo ideológico en las universidades y un mayor margen social y político. De ahí que se hablara continuamente de una Universidad que propiciara el cambio social, pero entendido éste dentro de

los parámetros señalados por el régimen reformista-burgués que encabezó LEA.

4. Tratamiento preferencial por parte del gobierno a las IES, fundamentalmente al aumento sin precedentes de financiamiento.

Con JLP se dió un viraje en esta política, planteando que se debía combatir la baja calidad académica de la Universidad. El desarrollo del país -se decía- requiere de profesionales -- preparados y eficientes, por lo que, ante una Universidad masificada, hacía indispensable para el Estado mejorar, dentro de un proyecto modernizante, y en la medida de lo posible, su calidad académica, a fin de que los egresados de ella sirvieran más funcionalmente al aparato productivo; esta funcionalidad respondía a las demandas de especialización requeridas.

Por consiguiente, los principales elementos que podemos -- identificar de la política modernizadora de JLP son los siguientes:

1. Busca de un Sistema Nacional de Educación Superior con el fin de sentar las bases para el desarrollo nacional y equilibrar el sistema universitario con base a la realidad del país.

2. Modernización académica; eficiencia en el proceso de enseñanza -aprendizaje, teoría y técnicas tomadas de las prácticas de las IES de países desarrollados (a través del Programa Nacional de Formación de Profesores), todo ello orientado a -- conseguir una Universidad "racional" y orientada a la eficiencia.

3. Modernización institucional; estima los requerimientos de la sociedad hacia la Universidad (demanda educativa y necesidades de desarrollo regional), planeación técnico-administrativa acorde con las variaciones regionales.

4. Señalamiento de alternativas de nuevas estructuras universitarias, con objeto de posibilitar la adecuación constante de la Universidad a los requerimientos cambiantes de la sociedad: búsqueda de una Universidad moderna contraria a su antecesora, la institución tradicional.

5. Pragmatismo económico, el pretender vincular más a la Universidad con la producción, señalando la necesidad de elaborar proyectos de cooperación para incorporar la tarea educativa a las empresas públicas y privadas.

4.- Técnicas de Planeación Educativa.

En la planeación se han utilizado técnicas cuantitativas que han servido como instrumentos metodológicos en la formulación de planes y el análisis de alternativas; su característica reside en la posibilidad de formalizar un fenómeno y manejar factores cuantificables que provean de información necesaria para la toma de decisiones. Las técnicas cuantitativas exigen un conocimiento profundo y preciso del fenómeno estudiado, pero no sustituyen la parte que se refiere a plantear el problema correcto e incluso esconder un error de planteamiento.

El querer resolver un problema equivocado se da con frecuencia en nuestro país, consumidor de tecnología importada, vía -- una imitación extralógica, equivale a adoptar mecánicamente tecnologías ajenas a nuestra realidad.

Dentro de los enfoques que se han utilizado para planificar el crecimiento de los sistemas educativos se pueden mencionar tres; la planeación por demanda social, planeación de recursos humanos y el análisis costo-beneficio. Estos dos últimos están orientados a establecer una relación entre el sistema educativo y el sistema económico y conlleva a la idea de una planeación integral, lo que plantea problemas a nivel institucional y regional.

Planeación por Demanda Social.

Los intentos de planeación educativa promovidos en los 50's aplicaban una metodología denominada "Demanda Social"; que consistía en prever, con antelación, cuál sería la demanda social de Educación que haría la población, fijando ciertas cuotas de atención y calculando los recursos materiales, humanos y financieros para tal propósito. El cálculo de la demanda se realizaba por medio de estimaciones, se proyectaba la población desagregada por grupos de edad y niveles de ingreso y se aplicaba un coeficiente de demanda, obtenido de estudios históricos de la correlación entre ingreso per/cápita y demanda escolar 18/

Este enfoque considera a la Educación como un bien de consumo exigido por la sociedad; sus estimaciones se basaban en indicadores demográficos y económicos, así como de la eficiencia interna del sistema educativo. En función de estas estimaciones se formulan planes para la ampliación de los servicios educativos.

18/ Pérez Rocha Manuel, Educación y Desarrollo; La Ideología del Estado Mexicano, Ed. Línea, México, 1983. p. 146. (Esta metodología se aplicó en México en 1959).

En la elaboración de cualquier modelo para estimar el crecimiento futuro de la población escolar de una IES, se debe considerar que ésta forma parte del sistema educativo y que existen otros elementos en el medio social que condicionan su crecimiento.

Una revisión de como han evolucionado las técnicas de planeación educativa permite afirmar que la metodología de la "Demanda Social" fue rápidamente reemplazada por la previsión de recursos humanos, que posibilitó, una planeación integral.

Planeación de Recursos Humanos.

Esta metodología no se funda exclusivamente en criterios económicos para determinar las necesidades educativas, sino que concede lugar importante a los objetivos sociales y culturales servidos por la Educación y a las tendencias demográficas subyacentes en la demanda de la misma. Supone la posibilidad de establecer una relación entre la demanda de fuerza de trabajo y los niveles educativos. Asimismo, supone una estructura ocupacional fija. El punto de partida es la existencia de un objetivo o de proyecciones de crecimiento del Producto Nacional Bruto a través de estimaciones por sectores económicos, y usando coeficientes fijos que reflejan la demanda de fuerza de trabajo como función de los niveles de productos sectoriales, se pronostican los requerimientos educativos.

Este enfoque es sumamente criticado por el uso de los coeficientes fijos, y la posibilidad de convertir las necesidades de fuerza de trabajo en necesidades educativas.

Análisis Costo-Beneficio.

Este enfoque visualiza al sistema educativo como una gran empresa cuyo producto y por lo tanto sus insumos deben ser regulados por el comportamiento del mercado de trabajo. Trata de establecer las relaciones económicas entre el sistema educativo y el económico midiendo los beneficios en la inversión educativa y usarlos como guías en las decisiones de distribuir recursos dentro del sistema educativo.

La Educación es considerada como una inversión y su retorno es medido comparando el flujo de costos y beneficios, en cuyo caso las utilidades son los ingresos por trabajo percibidos por el individuo y los costos son los incurridos durante el tiempo que permanece en la escuela.

De los métodos antes descritos el más significativo es el de la "Planeación de Recursos Humanos", que consiste básicamente en lo siguiente:

a).- Estimación de la producción total, puesto que el método de las necesidades de mano de obra busca ligar los objetivos -- del sistema educativo con los del sistema económico; es necesario, en primer lugar, efectuar estimaciones de los objetivos -- económicos expresados generalmente en el Producto Interno Bruto o el Producto Nacional Bruto.

b).- Estimación de la producción por sectores, puesto que se analiza la evolución de la estructura de la economía, cuyo nivel de actividad repercute sobre la mano de obra y en consecuencia sobre las necesidades de la Educación.

c).- Estimación del recíproco de la productividad de la mano de obra por sector, a fin de ligar el nivel y la estructura de la producción con la fuerza de trabajo; es necesario estimar el número de personas empleadas por unidad de producción.

d).- Estimación de la distribución de la mano de obra por -- profesión y por sector: supone que las diversas categorías de -- trabajadores deben tener diferentes tipos de instrucción, por -- lo que es necesario determinar el número de trabajadores necesarios en cada profesión. Para hacer esto, se elaboran estimaciones de la distribución profesional de la mano de obra en cada -- sector, multiplicando estas cifras por las estimaciones de los efectivos empleados en cada sector calculados en la etapa "c"; así se obtiene el número de trabajadores necesarios por cada -- profesión y sector.

e).- Estimación de la estructura profesional global, en esta fase se suman los efectivos empleados de una profesión determinada en todos los sectores, para obtener la simulación del número total de trabajadores de dicha profesión necesarios para alcanzar los objetivos de producción.

f).- Estimación del stock de Educación por profesión; para -- determinar, a partir de la estructura profesional, el stock de la mano de obra que debe fijarse como objetivo, es necesario -- evaluar el tipo de Educación que implica cada profesión. Multiplicando estas estimaciones para los efectivos empleados necesarios en cada profesión, se obtiene el número de trabajadores -- poseedores de los diferentes tipos de Educación por profesión.

g).- Estimación del stock total de Educación; sumando las cifras obtenidas en el inciso anterior para obtener el número total de trabajadores que debe poseer cada uno de los tipos de -- Educación.

h).- Estimación del crecimiento de efectivos de mano de obra por tipo de Educación; para traducir las estimaciones de flujo, es necesario restar de las cifras de stock fijadas como objetivo, el número de trabajadores en servicio (se supone que lo seguirán siendo hasta el final del año) de esta forma se obtiene por nivel de Educación la estimación del crecimiento de la mano de obra necesaria durante el período de proyección.

i).- Estimación del flujo total de graduados; puesto que una parte de los graduados no entra al mercado de trabajo, es necesario multiplicar las estimaciones por nivel de Educación del crecimiento de la mano de obra, por los cálculos del recíproco de la tasa de actividad de esos graduados para obtener las estimaciones del flujo total de graduados necesarios durante el período de la proyección.

La metodología de la planeación de recursos humanos en los países donde se aplicó, absorbió cantidades exorbitantes de horas-hombre y dólares; por lo que, resta mucho por hacer en cuanto afinar los métodos de evaluación de las necesidades de mano de obra y aumentar su precisión.

5. Las tendencias Actuales en Materia de Planeación.

Las principales características que muestran las tendencias actuales de la planeación educativa son las siguientes:

a) Existe una relación estrecha entre la educación y la demanda real de potencial humano y demás necesidades de incremento económico y desarrollo social.

b) Se comienza a instrumentar un orden de selectividad y equilibrio en la expansión cuantitativa.

c) Promover la adopción de reformas internas e innovaciones en la estructura, contenido y método de los sistemas de Educación, con miras a mejorar su calidad, eficiencia y efectividad del proceso.

d) Se comienza a dar mayor importancia a la Educación Extra escolar, que pueda contribuir de inmediato y sustancialmente al desarrollo nacional; como los programas especiales para adiestramiento de obreros y agricultores; así como mejorar la formación de profesores y administradores.

Como puede observarse la política que orienta a la Educación Superior es un ajuste entre el producto educativo a la demanda real de potencial humano. Para lograrlo habrá de realizar un estudio de los recursos humanos nacionales de las futuras necesidades con el fin de que la planeación de la Educación Superior reciba la importancia que le corresponde en el proceso de desarrollo nacional.

Las estimaciones publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de la SPP, muestran que las cifras de profesionistas y técnicos a mediados de 1980 es de aproximadamente 902,577; visto de otra manera, de cada 75 habitantes en México, uno sería profesionista o técnico. Así mismo de 1970 a 1980 el sector con mayor capacidad de absorción de técnicos y profesionistas ha sido el terciario, integrado por comercio, servicios y gobierno; para 1980 este sector concentra el 77% del total, seguido de la industria de transformación con el 13.3% y la industria de la construcción con el 3.2%. En conjunto, estos tres sectores aglutinan el 93.5% del total de profesionistas y técnicos económicamente activos. El 2.6% corresponde al sector primario el cual muestra una escasa participación. (ver cuadro No. 19).

Esto nos lleva a considerar que independientemente de las -- previsiones derivadas de un análisis de las cifras presentadas, es importante destacar que entre los propósitos de la planeación educativa está el de adecuar la oferta y la demanda de profesionistas: Nos referimos no sólo a la calidad de la enseñanza, sino también a la adecuación de la misma a las necesidades del desarrollo socioeconómico nacional, regional y local.

La expansión de la Educación Superior y las dificultades crecientes en la asignación de recursos para la Educación, han hecho necesaria la planeación dentro de cada institución, con objetivo de determinar su modelo de desarrollo, sus requerimientos materiales y financieros, sus programas académicos y sus actividades de investigación.

El PNES estima que para el año 1990 México contaría con 87 M de habitantes, que éstos el 10% corresponderá de edad 20 - 24 años, la presencia de casi 2.25 millones de alumnos en el nivel superior, significa que estudiarán de cada 4 jóvenes de este -- grupo de edad, lo que equivale al 25%.

Los principales problemas en la elaboración de los planes, -- no tiene una respuesta teórica única, sino también es posible -- establecer respuestas empíricas, las cuales están determinadas por una concepción esencialmente política.

Existen un conjunto de teorías, esquemas de análisis y métodos de trabajo en relación al campo del desarrollo y la planeación aún y cuando en su mayor parte se encuentran en una fase -- embrionaria de desarrollo, constituyen la base ineludible para los trabajos que se llevan a cabo en este ámbito.

B. La Política Educativa y el Desempleo.

En las últimas décadas el enorme rezago educativo en ciertos niveles de especialidad, forma parte de los factores limitantes

del desarrollo de México; no se puede avanzar porque no hay población capacitada en determinadas áreas, de ahí que sea considerado como el factor más importante que limita el desarrollo nacional.

Un ejemplo de la importancia de poseer recursos humanos debidamente capacitados son los países vencidos y devastados en la Segunda Guerra Mundial -Japón y Alemania-, sociedades que 15 ó 20 años después de terminada la guerra, se han recuperado favorablemente, debido a que había Educación, capacitación y disciplina; porque el recurso principal de todo desarrollo es el hombre, recurso y objetivo al mismo tiempo, estaba ahí, latente en las familias y escuelas de esas dos sociedades.

En atención a lo anterior, se debe considerar que si el sector educativo se ha caracterizado comúnmente como tradicionalista por centrar su atención en conceptos y valores que requieren ser puestos al día, hay que elaborar una estrategia ideológica que redefina el desarrollo de la Educación, de acuerdo con las nuevas necesidades del actual proyecto de desarrollo, y con especial énfasis en la interrelación del sistema escolar con el aparato productivo y los requerimientos de fuerza de trabajo -- que eliminen en cierto grado el nivel de desempleo.

1. Sistema Escolar y Fuerza de Trabajo.

La función central que se le atribuye a la Educación es la formación de los recursos humanos requeridos para la expansión de las actividades productivas del país.

Los estudios realizados sobre la vinculación de la Educación con el empleo han planteado múltiples deficiencias, estableciendo entre otros postulados que la persistencia de niveles altos de desempleo y subempleo, se debe a la falta de capacitación de la mano de obra, transformándose de problema educativo en problema ocupacional y cuyos orígenes se encuentran en las deficiencias de la calidad en la oferta de recursos humanos.

Este pensamiento sostiene que existen suficientes puestos de trabajo disponibles; es decir que el nivel de la demanda es adecuado o que puede llegar a serlo, pero la falta de calificación de la fuerza de trabajo impide su cobertura y frena el proceso de modernización del aparato productivo.

En respuesta a este planteamiento, la política educativa -- plantea promover la ampliación de la oferta de educación tecnológica y establecer mecanismos o sistemas de capacitación para lograr una mejor vinculación entre el proceso de formación de mano de obra y las necesidades del aparato productivo.

La teoría "tradicional" de la Educación establece que ésta, saca al hombre de su ignorancia y subdesarrollo y lo pone en un estado de ilustración y civilización; de esta forma el cerebro humano puede pasar de la ignorancia a la inteligencia y el trabajo humano se transforma de torpe en diestro. Por lo que, el sector privado ve en la Educación el medio de proporcionar destrezas, de preparar a los jóvenes para la funciones económicas en una sociedad tecnológica cada vez más compleja, y de socializarlos para que puedan encajar en nuevos tipos de organizaciones económicas. Por otra parte, los padres y alumnos la consideran como la clave para lograr ingresos y una posición más elevada; que para los pobres se considera particularmente vital de que la movilidad social puede significar la diferencia entre la pobreza y el acceso a la sociedad de consumo.

Sin embargo, se ha comprobado que muchas destrezas para el trabajo se adquieren, no en la escuela sino en el trabajo, y este adiestramiento es considerablemente más barato (en los niveles operativos) que en la instrucción escolar; y en muchos tipos de trabajo especializado puede reemplazar a ésta. De ahí que se considere como innecesaria la inversión masiva en la Educación si el objetivo es incrementar la producción económica nacional per/cápita, en virtud de que una industria con elevado porcentaje de obreros calificados tiene mayor productividad aunque sus obreros no tengan tanta instrucción como los de otras industrias.

Es importante distinguir con precisión las diferencias entre capacitación y entrenamiento; a la escuela le corresponde capacitar proporcionando los conocimientos básicos y los hábitos de razonamiento científico necesarios para comprender el mundo del trabajo técnico o sea "introducir a la cultura tecnológica". El entrenamiento en cambio es el aprendizaje de destrezas específicas y cuyos responsables de su administración y financiamiento deben ser las entidades productivas de los sectores público, privado y social.

El análisis de la evolución del mercado de trabajo muestra los siguientes aspectos:

- Una fracción considerable de ingenieros y otros profesionales de "alto nivel" se encuentran desempeñando actividades que podrían ser normalmente ejecutadas por técnicos del nivel medio. Esto ha involucrado el subempleo de "profesionales", pero por otra parte -y esto es un hecho-, en muchos casos la Educación ofrecida en las IES fue equivalente solamente a la de una capacitación de nivel medio.

- Algunos egresados del sistema vocacional al nivel primario pudieron obtener empleos que correspondían en realidad a un nivel medio de entrenamiento; y

- Algunos trabajadores con muy poca Educación formal han sido promovidos a posiciones ocupacionales superiores.

Derivado de lo anterior la relación entre el nivel de Educación y su categoría profesional -su ocupación real- se explica por las siguientes causas:

- a) La demanda por personal técnico ha aparecido repentinamente en ciertas ramas económicas.
- b) La oferta excede a la demanda en otras ramas; y
- c) Como consecuencia de a y b la improvisación se ha hecho necesaria.

La política y planeación de la Educación debe determinar la posibilidad de que en el futuro la interacción entre Educación, empleo y desarrollo, pueda realizarse de manera más efectiva y justa, reduciendo el desperdicio de recursos y esfuerzos, eliminando la frustración de grupos hasta ahora marginados y que pueden transformarse en conflictos sociales bastante fuertes a enfrentar por el Estado.

En la política nacional de empleo se atribuyen dos funciones básicas a la Educación:

1. La calificación técnica profesional de la fuerza de trabajo para desempeñar eficientemente las distintas ocupaciones - existentes; enseñar a hacer bien las cosas, desarrollando los conocimientos, las habilidades y destrezas de las personas para ejercer una ocupación u oficio; y

2. La Educación de la población, orientada a eliminar las barreras distintas a la calificación que limitan la movilidad de las personas entre mercados de trabajo a fin de acelerar la incorporación de la población marginada al proceso y beneficios de la modernización del país, en otras palabras, significa modificar las actitudes, hábitos y valores que impiden la incorporación de las personas a situaciones de vida más moderna, adaptándolas 19/

El desempleo y la subocupación alcanza en nuestro país a los egresados del sistema educativo y no únicamente a los que tienen formación humanística sino precisamente a los que cuentan con certificados y títulos de nivel medio y superior. 20/

19/ Judisman Clara, La Educación en la Política Nacional de Empleo. en: Revista del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTEC). Núm. 40. Abril - Junio 82. p. 189.

20/ Cabe señalar que éste es uno de los principales postulados de Carlos Muñoz Izquierdo.

El fenómeno lejos de ser ocasional, se presenta como sistemático y progresivo, es un subproducto; no ha existido hasta ahora una política real de maximización del empleo y de redistribución eficaz de la riqueza. Esto ha provocado que la tasa de incremento de las oportunidades de empleo remunerado sea inferior a la velocidad a la que el sistema escolar está lanzando personal educado hacia el mercado de trabajo. Ante esto, los empleadores tiende a elevar artificialmente los requisitos escolares de las diversas ocupaciones. Como consecuencia, los egresados con baja escolaridad difícilmente encuentran empleo, y los que cuentan con escolaridad mediana logran puestos paralelos que -- hace algunos años se requería una escolaridad baja.

Ante esta devaluación de la educación, la demanda se desplaza hacia niveles más altos y en términos cuantitativos, el sistema escolar comienza a agudizar las contradicciones sociales, en virtud de que al egresar de él se encuentran con la frustrante noticia de que no hay sitio para ellos en la fuerza de trabajo ocupada.

La Educación, por más que intente legitimar el sistema establecido, va creando en los educandos conciencia de la situación, y un cierto sentido crítico, transformando los conflictos latentes en conflictos manifiestos, por lo que, el sistema escolar, de factor de conservación se convierte en un factor de cambio, en la medida en que tiene en sí mismo gérmenes de cambio social --especialmente en el nivel superior-- en donde diversas corrientes ideológicas y de intereses económicos y políticos luchan -- por manipular al estudiante en apoyo a causas ajenas al mismo.

Algunas de las conclusiones de Carlos Muñoz Izquierdo en la investigación Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del Ingreso en México, son las siguientes:

1. La probabilidad de incorporarse a la población económicamente activa es directamente proporcional a los grados de escolaridad. Para las grandes mayorías de escasa o nula escolaridad, esta probabilidad es baja.

2. Quienes más se están beneficiando de la distribución del ingreso, en términos de escolaridad, son aquellos que alcanzaron estudios universitarios y tienen vínculos con las fracciones del poder político y económico.

3. La escasez de empleo, de la cual no es directamente culpable el sistema escolar, causa el desaprovechamiento de la mayoría de los recursos humanos del país, que son aquellos que cuentan con menor escolaridad.

4. La Educación sufre consecuencias de procesos de injusticia generados por la economía, y por otra parte, contribuye a reforzar esos procesos 21/

El alza de salarios a la luz de la estratificación económica de la población agudiza el carácter selectivo del sistema escolar, los sectores y grupos favorecidos por el aumento salarial mejoran en relación con los demás, sus oportunidades de Educación, dado que existe una correspondencia fundamental entre capacidad económica de los grupos sociales y la prolongación de su escolaridad. Por contrapartida, los grupos excluidos del aumento salarial, sufrirán una mengua relativa en sus oportunidades de acceso y perseverancia en el sistema escolar.

Por otra parte, la oferta de personal calificado resulta estrecha cuantitativamente y además deficiente cualitativamente para los requisitos monopólicos, en virtud de que es una minoría la que accede a la formación técnica superior, debido a que las condiciones de mercado han impulsado a los estudiantes hacia otras profesiones en lugar de las carreras tecnológicas que se cultivan pobremente en las IES.

La actividad de los monopolios con respecto a las IES, persigue tres objetivos fundamentales:

1. Satisfacer la demanda de mano de obra calificada que reclaman sus inversiones.
2. Adecuar el tipo de enseñanza a la tecnología requerida, realizar los estudios naturales y las investigaciones de mercado que les permita racionalizar su cálculo económico; y
3. Crear las condiciones de traslado, para que el mejor personal local trabaje en sus grandes laboratorios o, alternativamente, hacer que la actividad científica se desarrolle localmente.

La primera medida que han adoptado para atacar el problema del abastecimiento de mano de obra calificada es tomar a su propio cargo la instrucción del mismo, así como introducir sus instructores y sus métodos en las IES y escuelas técnicas.

A la larga, las grandes corporaciones buscan dividir el trabajo, asignado a las IES el papel de entrenadores de personal técnico, preferentemente para las áreas tecnológicas y en menor medida para la formación de personal administrativo.

21/ Latapí, Pablo. Op. cit., p.p. 123 - 126.

2. Expansión Escolar y Desempleo.

En México la distribución del ingreso ha sido el resultado de un proceso de desarrollo iniciado en la década de los 40's, el cual se apoyó en la sustitución de importaciones. Partía del supuesto de que la gradual transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad hacia los sectores de mayor capacidad productiva, transformaría la estructura económica, la cual llegaría a ser capaz de ofrecer ocupaciones adecuadamente remuneradas a la mayor parte de quienes desearan participar en el sistema productivo. Para ello era indispensable que el sistema escolar fuera capaz de preparar los recursos humanos que irían siendo absorbidos por los sectores económicos de mayor productividad.

Sin embargo, al adoptar un sistema productivo en el cual muy pocos individuos tuvieron la oportunidad de participar en condiciones satisfactorias, la expansión escolar no produjo los efectos esperados en virtud de que las condiciones tecnológicas de producción provocaron un crecimiento relativamente lento de la demanda de fuerza de trabajo, dando lugar al subempleo y desempleo de las personas que tuvieron acceso a la Educación Media Superior.

Las estructuras ocupacionales están constituidas por las proporciones en que las distintas ocupaciones participan en el empleo total. Para su análisis se requiere clasificar las diversas ocupaciones en forma precisa y la forma en que actúan la interrelación de tres variables; el crecimiento económico, Educación y bienestar social. El análisis de sus interrelaciones muestra lo siguiente:

- a) Falta una correspondencia entre los requerimientos planteados por el proceso de producción y la orientación de los sistemas educativos y de capacitación.
- b) Las características del funcionamiento de los mercados de trabajo producen el divorcio de la "demanda económica efectiva" de los requerimientos de la producción.
- c) A pesar del dinamismo del aparato productivo, las estrategias de política económica adoptadas dieron como resultado una insuficiente absorción de la mano de obra. El subempleo y la existencia de amplios estratos de trabajadores en niveles de ingreso ínfimo, son pruebas de ello.
- d) La expansión escolar contribuyó a reducir la incorporación a la población económicamente activa de los grupos de menor edad, mientras que los servicios de seguridad social al ampliar su cobertura, redujeron la permanencia en la fuerza de trabajo de los grupos de edad más avanzada.
- e) El rápido crecimiento demográfico -principalmente de los grupos de edad en condiciones de trabajar- presiona sobre los mercados de trabajo.

f) La existencia de una tendencia creciente de la participación de la mujer en las actividades productivas.22/

Por otra parte, se ha podido constatar que las relaciones entre la escolaridad, ocupación y salario no tienen un carácter directamente causal, ya que entre ellos interviene un conjunto de factores de diverso género que se asocian, por una parte, -- con diversas características de la organización del mercado laboral, y por otra, con la distribución asimétrica del poder entre los diversos grupos sociales.

De ahí que Carlos Muñoz Izquierdo 23/ señale que si bien es cierto que quienes adquieren más escolaridad perciben en promedio mayores salarios, también lo es que no todos los egresados del sistema escolar tienen las mismas probabilidades de obtener empleos adecuadamente remunerados, y que esto no sólo es atribuible a desajustes cualitativos entre los contenidos de capacitación y los requerimientos del mercado laboral.

"Las nuevas generaciones están recibiendo más educación que las generaciones anteriores, la cual permite obtener empleos -- que desempeñaron con menor escolaridad, los padres de quienes -- ahora egresan del sistema educativo; además, la productividad -- generada por personas con el mismo puesto pero con diferente escolaridad, no muestran diferencias por lo que, los ingresos y las ocupaciones no son compatibles con los objetivos manifiestos del sistema educativo" 24/

En 1980, la cobertura de la Educación Superior comprendía al 15.3% de la población con edad de entre los 20 y 24 años; diez años antes, sólo tenía acceso a este nivel el 6.3% de la misma cohorte demográfica.25/ Esta expansión se basa en las aspiraciones y expectativas de los grupos sociales que desean mejorar la posición socioeconómica en que se encuentran. Sin embargo, tales expectativas han entrado en conflictos con los intereses de quienes regulan el crecimiento y la configuración del siste-

22/ Suárez Mc. Auliffe Antonio, "Producción, Empleo y Estructuras Ocupacionales en México". En: Revista del CONALTEC. Núm. 40. pp. 352 - 353.

23/ Muñoz Izquierdo Carlos, "Políticas Educativas y los Problemas del Empleo". Revista del CONALTEC Núm. 40. p. 332.

24/ Ibid. p. 333.

25/ ANUIES, Anuario Estadístico de 1980, ANUIES México.

ma económico, ya que las tasas de ahorro de estos últimos -que son compatibles con los estándares de consumo que ellos mismos ha fijado-, no permiten una expansión de la demanda laboral como la que sería necesaria para satisfacer las expectativas de las clases emergentes.

Por otra parte, la tecnología utilizada en el sistema económico, así como la configuración analítica de la demanda de trabajo, están también condicionadas por los intereses de los sectores dominantes a quienes resulta conveniente restringir la demanda laboral. Por lo que, las inversiones para incrementar la demanda de trabajo son incompatibles con la necesidad de ampliar las oportunidades de empleo, en la medida que lo requerirían las expectativas de los estratos medios.

Asimismo los egresados de las enseñanzas subprofesionales están adquiriendo una formación inadecuada a los requerimientos del desarrollo tecnológico. Dichos egresados tratan de insertarse en las ocupaciones del sector moderno y como en dicho sector no se ha creado un número suficiente de oportunidades para absorberlos, se ha provocado una elevación en los requerimientos educativos que deben ser satisfechos para desempeñar los puestos que ahí existen.

La acelerada modernización de México implica una acelerada adecuación de la estructura diferenciada de requerimientos de calificación. Sin embargo, las investigaciones hasta ahora realizadas son una aportación básica para la instrumentación de una política de Educación Superior acorde al ritmo y dirección previsible en el futuro de nuestro país.

La política educativa de nuestro país, supone que es "bueno" generalizar la enseñanza. Entre sus metas está satisfacer plenamente la Educación Primaria y ampliar lo más posible el acceso al nivel Medio Superior. Parece ser un axioma que el desarrollo educativo es igual a expansión del sistema escolar.

Sin embargo, el axioma merece pensarse, antes de fundar en él la política educativa. Pues resulta que puede haber acciones que en un sector son positivas, pero que tiene efectos problemáticos en otros. Tal es el caso de la expansión escolar -- respecto al mercado de trabajo.

Los rechazados de la enseñanza superior no son, sino la aguda manifestación de la creciente incapacidad para crear oportunidades de trabajo calificados, el rechazo que hace el desarrollo del capitalismo y el dominio generalizado de la ciencia y tecnología.

El déficit de empleo está provocando un fuerte desequilibrio estructural entre Educación y la ocupación. El exceso de egresados del sistema educativo, permite a los empleadores contratar a personas con niveles de escolaridad más altos que los estrictamente requeridos para los puestos disponibles. Este fenómeno implica la devaluación de la Educación respecto a su valor en el mercado de trabajo, devaluación que se desplaza de arriba a abajo y afecta, sobre todo, a las personas de menor escolaridad.

En 1980, los profesionales en ejercicio sumaron más de 874 mil lo que, en términos globales, coincide con los requerimientos y dinámica de los sectores productivos. Sin embargo, por grupos de carreras se presentaron deformaciones que han generado superávit en las ciencias de la salud y administrativas; y déficit en ciencias agrícolas e ingenierías, lo que provoca desempleo en las primeras y la probabilidad de recurrir a profesionales extranjeros en las segundas 26/

En síntesis, la ideología en que se basa la política restrictiva usa tres argumentos falsos: 1) México es un país en desarrollo y no cuenta con los recursos financieros para proporcionar enseñanza superior a todo el que la solicita. 2) La necesidad de ajustar el producto del sistema educativo a las restricciones del mercado de trabajo. 3) Gastar recursos sólo en aquellos aspirantes que tienen la capacidad intelectual para alcanzar los niveles que exige la enseñanza superior.

El sistema escolar mexicano, en su diseño y operación real es profundamente disfuncional para el mercado de trabajo al que se supone debe servir. De las escuelas salen, año con año, enormes cantidades de personas con calificaciones ocupacionales nulas o escasas y un pequeño número de personal con calificaciones elevadas. Pero el mercado de trabajo no se comporta en correspondencia con el perfil de la oferta de mano de obra. El ritmo con que se crearon plazas para personas con cursos universitarios es casi tres veces más rápido (155%, década 1960-1970) que el de las nuevas plazas para las personas sin escolaridad (56%) o con bajos grados de escolaridad primaria (64%). 27/

26/ CONPES, Plan Nacional de Educación Superior, SEP ANUIES México 1982 p. 83.

27/ Ibid. p. 103

La expansión del sistema escolar ha provocado la devaluación progresiva de la Educación ante el mercado de trabajo. A medida que se generaliza un determinado nivel de escolaridad, suben también los requisitos escolares para el empleo. Los estratos sociales más pobres que al fin van teniendo acceso a algunos grados de escuela, llegan tarde a la competencia en el mercado de trabajo. La Educación que se propusieron adquirir para obtener determinado empleo, ya no les da acceso a éste. Como sucede con cualquier bien que de escaso se torna abundante, la Educación se devalúa en la medida que se generaliza, perjudicando sobre todo a los estratos más pobres.

Tanto la devaluación educativa como el desajuste entre sistema escolar y absorción de la fuerza de trabajo son problemas estructurales, que requieren de la acción conjunta de varias Secretarías. Aliviar el desempleo implica diseñar esquemas de producción más intensivos en mano de obra, pero esto no se puede hacer sin alterar las pautas de producción y consumo, las que a su vez están condicionadas por la distribución del ingreso y la estructura del poder.

La relación entre los planes y programas de la Educación Superior y la realidad nacional debe permitir al egresado su ocupación en la categoría que en un principio se le había destinado, ya que por ello el profesionista muchas veces se ve obligado a no ejercer su profesión o buscar colocación en actividades que poco o nada tiene que ver con su formación y lo más grave, la frustración y el desliento que ello origina en el ánimo personal.

En años recientes el aumento de la instrucción no condujo necesariamente a tasas más elevadas de desarrollo, sino más bien al reemplazo de la mano de obra menos instruída por la mano de obra más instruída en la fuerza de trabajo empleada, y a una mayor instrucción entre los desempleados. El número de trabajo no ha aumentado en la misma proporción como el de las personas instruídas, por consiguiente el incremento en el nivel promedio de escolaridad no ha sido utilizado plenamente por la economía.

Para cada una de las categorías ocupacionales que requiere el sistema económico, existe uno o más tipos de profesionistas o técnicos capaces de desempeñarlas. Sin embargo, cuando la preparación no corresponde a la realidad, se inicia un proceso de sustitución, que en ocasiones posee mayor o menor grado de preparación que requiera un determinado puesto de trabajo, lo que implica un desperdicio de la inversión realizada en la Educación de profesionistas y una subvaloración de la misma.

C. El Binomio Educación y Desarrollo.

En la mayoría de las naciones no se ha llegado a un consenso sobre qué es el desarrollo, debido a su complejidad es difícil determinar el grado de desarrollo alcanzado; éste no puede medirse solamente por el producto nacional, ni por la forma como el producto per cápita se distribuye, ya que en última instancia una sociedad es desarrollada en la medida en que también se desarrollan las personas que lo integran; cuando son capaces de producir más, de inventar más cosas, de vivir mejor con menos horas de trabajo, de no enajenarse solamente en la producción y el consumo, y tener mayor participación en las decisiones que nos afectan a todos.

Por lo anterior, el concepto de bienestar se asocia a la disponibilidad de bienes y servicios básicos por parte de la comunidad, esa disponibilidad se materializa en estructura de consumo que dependen del nivel y la distribución del ingreso. Esta distribución es una resultante de las formas de organización socioeconómicas existentes que se concretan en un nivel de empleo, una forma de inversión laboral y una determinada estructura ocupacional.

La Educación se ha convertido en un factor limitante a nuestro desarrollo, debido a que la expansión escolar no ha impulsado -como se esperaba- la movilidad social, por el modelo de desarrollo económico al cual ha recurrido el país para incorporar a los egresados del sistema educativo en el sistema económico.

El modelo de desarrollo instaurado en el país supone, erróneamente, que los bienes que podemos producir son ilimitados, así como que las diversas clases sociales se encuentran armónicamente articuladas entre sí. Sin embargo, nuestro modelo de desarrollo corresponde a una etapa de capitalismo tardío y dependiente, y se ha apoyado en la esperanza de que nuestro "ejército de reserva de mano de obra" permita impulsar el crecimiento sobre la base de remuneraciones bajas para el factor trabajo.

Detrás del modelo de desarrollo del país operan diversas causas de la actual situación, representada por la estructura de estratificación social. Los contrastes entre las expectativas que despertaron tanto el desarrollo económico como la expansión escolar y los logros efectivamente alcanzados; pueden atribuirse a diversas decisiones adoptadas por un sistema social asimétrico, en virtud de que las demandas por educación están escasamente relacionadas con las verdaderas necesidades del país y estrechamente vinculadas con las exigencias de los pequeños grupos que dirigen el aparato productivo.

Pablo Latapí propone las siguientes línea de acción para combatir el desempleo: 28/

1) La primera sugerencia versa sobre la regulación del flujo escolar. Por una parte habrá que ajustar la distribución de las plazas escolares a pautas más igualitarias, con mayor compensación, de manera que la Educación fomente la incorporación a la vida económica de los sectores más rezagados. Por otra parte habrá que regular el flujo de alumnos a los diversos niveles y tipos de escolaridad de manera que atenué la devaluación de la Educación en el mercado ocupacional. Convendría disminuir el financiamiento público a los niveles superiores de enseñanza en las zonas urbanas más desarrolladas, como mecanismo indirecto para orientar el flujo escolar, a la vez como medida de redistribución.

2) La segunda proposición, esta fundada en el hecho de que la desocupación abierta esta afectando sobre todo al grupo de 12 a 24 años de edad, el coeficiente de desocupación en esta cohorte es mayor 4 ó 5 veces, que entre las personas de más edad. En consecuencia el sistema escolar deberá ofrecer la capacitación para el trabajo durante y después de la enseñanza día y vincular a los jóvenes desertores con programas de empleo público. Esta acción correría a cargo del Estado a fin de impulsar el sector informal de la economía y generar actividades intensivas en mano de obra, (agroindustriales o textiles) Así podría aprovecharse la capacitación de recursos humanos de calificaciones intermedias que no tienen cabida en la industria.

3) El desempleo es responsabilidad de la planeación económica, pero la educación no debe comportarse como si éste no existiera. El sistema educativo no es un estacionamiento donde se retiene a los jóvenes para aplazar su desempleo, sino una parte integrante del sistema social.

El sistema educativo ha crecido en ciertas épocas respondiendo al propósito de "reducir el desempleo" mediante la eliminación del mercado de trabajo de un segmento de la población. La consecuencia anticipada de esto fue posponer la edad de salida de la escuela. Por lo que "Se presume que el sistema educativo ha generado expectativas que la estructura social y económica no puede enfrentar y que un reajuste entre las escuelas y realidades ocupacionales resolverá las tensiones entre escuelas y trabajo." 29/

28/ Latapí, Pablo; Op. cit. pp. 132 - 133.

29/ Pérez Rocha, Manuel. Op. cit. p. 232.

Nuestra economía no está ofreciendo las oportunidades indispensables para que la capacitación que puedan adquirir los trabajadores, a través de los diversos mecanismos que se pongan a su alcance, a fin de que mejore sus condiciones de vida. La baja productividad se debe a la baja capacitación de la mano de obra y al escaso interés de la población por mejorar sus niveles de capacitación, mientras no les sea evidente que por ese medio podría tener acceso a mejores expectativas económicas y sociales.

Las diversas alternativas en busca de un desarrollo nacional con un nuevo estilo de crecimiento, plantean incorporar a la producción, la mano de obra que no está en condiciones de participar, en una medida justa, de los beneficios del desarrollo. Por lo que se recomienda orientar las políticas de empleo hacia el sector moderno, a través de la enseñanza técnica y su vinculación con el aparato productivo.

1. Enseñanza Tecnológica y Productividad.

Se ha prestado muy poca atención a que el sistema educativo de un país prepare, produzca y mejore su mano de obra directamente productiva, es decir, sus trabajadores calificados y semicalificados así como sus técnicos de alto y medio nivel y su personal administrativo. Debido a ello nuestras IES producen un excedente relativo de profesionales quienes, a largo plazo, se convierten en técnicos medios, trabajadores calificados o empleados administrativos medianamente calificados. Debido ya sea a las fuerzas del mercado de trabajo o a su deficiente calidad como profesionales de alto nivel. Por consiguiente, estamos produciendo mano de obra de nivel medio de calificación a costo de nivel universitario, traduciéndose esto en un desperdicio de recursos humanos y en una frustración masiva.

La educación formal se ha identificado comúnmente con la educación general, en tanto que la enseñanza no-formal, con la educación técnica. Esta última parece tener un campo más restringido y específico. Philip. H. Coomb 30/ señala los siguientes objetivos de la Educación no-formal:

- a) Asegurar la movilidad ocupacional.
- b) Mantener a la población económicamente activa entrenada de acuerdo con los niveles tecnológicos requeridos a fin de incrementar su productividad; y
- c) Capacitar a la población para utilizar de la mejor manera posible su tiempo libre.

30/ Coomb, Philip H. La Crisis Mundial de la Educación. Ediciones Península, Barcelona 1971, p. 36.

Es evidente que la ciencia es responsable del avance del conocimiento; la tecnología y la Educación hacen posible sus aplicaciones concretas a las tareas de producción y de desarrollo social, dentro de este marco es necesario desechar la relativa-obsolencia del conocimiento existente, es decir, si un científico o doctor que se haya graduado hace 20 años no ha aprendido nada desde entonces, no tiene un grado académico sino sólo un papel de escaso valor. De ahí que la investigación en el campo de la educación deba tratar de clarificar las relaciones entre la ciencia, el conocimiento, la tecnología y la Educación.

En México, el término "técnico de nivel medio" se ha referido a aquellos individuos con habilidades técnicas en las matemáticas, ciencia y tecnología, así como a una considerable proporción de los obreros más calificados, estos últimos, individuos con un gran talento natural que han recibido entrenamiento en la industria.

La tecnología es una forma o manera determinada de emplear los materiales, herramientas, máquinas, métodos, organización e insumos en general; con vistas a realizar la producción de una mercancía, (o conjunto de éstas) rama industrial o sector económico y/o sistema económico en su totalidad. La producción puede ser realizada -según el caso-, maximizando el beneficio económico o maximizando la utilización física de los insumos. En donde la tecnología, denota el esfuerzo por aplicar el conocimiento técnico y científico en la búsqueda de nuevos materiales, máquinas, herramientas, métodos y organización para mejorar las técnicas de producción. Por ello la tecnología es definida con base en un conjunto de cuatro factores fundamentales:

- i Conocimiento para producir el bien o servicio.
- ii Equipos de maquinaria para producirla (capital).
- iii Recursos humanos calificados para efectuar las actividades productivas necesarias (trabajo).
- iv Un sistema calificado socialmente de propiedad intelectual que se manifiesta con patentes, marcas y derechos de autor.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que la tecnología es la aplicación concreta del conocimiento científico y descubrimientos a las tareas de producción; consecuentemente es una disciplina que involucra la economía, ingeniería, mano de obra, acervo intelectual, capacitación y, finalmente, Educación.

La realización de cualquier tecnología requiere, en nuestra opinión, de tres tipos de mano de obra y acervo intelectual:

- a) Científicos e ingenieros altamente calificados para diseñar su estructura básica.
- b) Técnicos de alto nivel para controlar y dirigir su aplicación.

c) Técnicos de nivel medio y mano de obra calificada (trabajadores directamente vinculados con la producción) para realizarla en la práctica.

La comprensión de los principios científicos conectados con la producción, así como su manipulación, es una cuestión de Educación. El uso adecuado y eficiente de las herramientas, maquinaria, métodos, fórmulas, organización e insumos en general (realización práctica de la tecnología en sí misma) es una cuestión de Educación, entrenamiento y capacitación, ya que el hecho de manipular la tecnología involucra necesariamente el problema de enseñar y aprender cómo hacerlo.

"Es verdad que una mano de obra debidamente calificada es -- una condición necesaria para alcanzar un alto nivel tecnológico. Esta mano de obra calificada no es, sin embargo, por ella misma, una condición suficiente tal como lo ha demostrado... la fuga de talento... Es absolutamente necesario, en consecuencia, establecer un equilibrio entre el desarrollo del sector científico y económico... y la expansión del sistema educativo, la fuente de personal científico, técnico y en general, de personal intelectual". 31/

El progreso tecnológico parece ser un subproducto pero también un factor del progreso económico y social; hablando en términos generales, es posible distinguir tres niveles tecnológicos:

1. Manipulación de la tecnología extranjera sin o con muy pocas modificaciones (involucra un uso muy restringido de la mano de obra nacional, así como el acervo intelectual doméstico).

2. Adaptación de la tecnología extranjera correspondiente a las necesidades reales de los sectores económicos (en este caso se requiere de un considerable acervo intelectual nacional y la realización práctica de dicha tecnología a través de mano de obra nacional).

3. Creación de una tecnología nueva y específica completamente adaptada al país o región sin aislarse de los focos tecnológicos mundiales a fin de llegar a ser autónomos o casi autónomos en el campo tecnológico.

Dada la división internacional de trabajo, ya tenemos cerrada la puerta para el establecimiento de muchas industrias en las que resulta ilusoria cualquier competencia con otros países.

31/ Domínguez Jorge E. Educación, Dependencia tecnológica y Planeación. Centro de Estudios Educativos, México 1969,
p. 70.

Si no utilizamos nuestras limitadas posibilidades industriales será imposible un progreso real. Una de las primeras formas de consolidación de las industrias viables consiste en preparar a los productores, tecnificando a los obreros y dando capacidades directivas a los llamados a dirigir la industria.

Diversos funcionarios públicos han insistido en que México necesita formar técnicos de nivel medio. Según ellos, el país cuenta con un técnico por cada 5 profesionales -y necesita en realidad un profesional por cada 5 técnicos. Sin embargo, en México hay 5 profesionales desempeñando funciones correspondientes de los técnicos de nivel medio, por cada profesional -colocado realmente en la posición ocupacional para la cual fue preparado.

Para solucionar este problema se plantea intensificar el crecimiento de la Educación Media y desacelerar el de la enseñanza superior para evitar el subempleo de quienes egresamos de las IES.

Esta política es incompatible con las aspiraciones de los sectores mayoritarios del país, sin embargo, es la que los encargados de la planeación educativa consideran como "más racional".

Las necesidades de la estructura productiva son el factor determinante en la identificación de las necesidades de formación. Por lo que la función del sistema educativo es prever en cantidad y calidad satisfactoria a cada nivel y segmento ocupacional un "producto" adecuado a dicha segmentación, jerarquización y especialización.

El marco de las relaciones laborales imperante en el país es un factor estructural que determina la empleabilidad de los recursos humanos formales; muy reducida para los egresados por parte del sector empresarial.

Las IES se han convertido en áreas abiertas a los conflictos sociales y a la lucha ideológica y política generando una atmósfera que hace difícil para ellas el cumplimiento de sus programas educativos y científicos; por lo que la propuesta de solución a esta situación fue evitar que las universidades sigan desarrollando de "manera anárquica" procurando un cambio en forma "racional"; dicha racionalidad consiste fundamentalmente, en limitar el crecimiento de la Educación Superior para evitar la "sobreproducción de profesionales", ofreciendo oportunidades para cursar carreras cortas, a fin de formar técni-

cos capaces de satisfacer las necesidades educativas, económicas, políticas y sociales de los mexicanos.

Lo anterior nos muestra que el régimen plantea el incremento de la capacidad de los universitarios; en la medida que -- cuenta con los recursos docentes y educativos necesarios para impartir Educación de buena calidad y cuando existen demandas efectivas para los egresados, que en caso contrario serán canalizados a las instituciones que les ofrezcan opciones ocupacionales de nivel subprofesional adoptando criterios que permitan seleccionar a los alumnos que sean recibidos en la IES o en -- las instituciones de nivel técnico.

Con la creación de un "Sistema nacional de enseñanza media-terminal" se pretende evitar el crecimiento de las instituciones de Educación Superior. Esta idea plantea que todos los -- alumnos que no demuestren tener aptitudes necesarias para cursar estudios de nivel superior sean canalizados hacia carreras de nivel subprofesional. Hipotéticamente, esto permitiría mejorar la calidad de la Educación Superior y facilitar que los alumnos de estas instituciones reciban mejores recursos docentes y de otros géneros.

Esta disyuntiva de regular el crecimiento de la Educación Superior está en función de las demandas derivadas del crecimiento de la economía o en función del desarrollo de la llamada "demanda social". Por lo que se han planteado dos soluciones para corregir la actual situación:

- Controlar el crecimiento de la Educación Superior, o
- Se continúa desarrollando ese nivel educativo al mismo -- ritmo que exige la expansión de la Educación Media.

Los beneficios de la primera alternativa son:

- Elevar la calidad de la Educación Superior.
- Solucionar la imposibilidad de seguir aumentando los subsidios destinados a las IES.
- Que la escolaridad de los egresados se aproxime a las ocupaciones que a corto plazo estarán disponibles en el mercado laboral (es decir los egresados no tengan que aceptar puestos inferiores a los que teóricamente deben -- desempeñar).

En defensa de la segunda alternativa se señala:

- Las necesidades de ofrecer a todos, por razones de justicia las mismas oportunidades educativas.

- La necesidad de seguir elevando la fuerza de trabajo para mejorar la capacidad productiva.
- La posibilidad de que la mencionada devaluación educativa contribuya a mejorar la distribución del ingreso.

Por otra parte en contraposición con la primera, y segunda alternativa se señala:

Primera:

- Desarrollo de universidades elitistas acentuando la desigual distribución del ingreso.
- Neutraliza la escasa posibilidad que ofrece el Sistema de Educación Superior.

Segunda:

- Al tener que regular el desarrollo de las llamadas "salidas terminales", se negaría la oportunidad de recibir Educación Preparatoria a un número considerable de alumnos.
- Las condiciones de estos alumnos al incorporarse al mercado de trabajo serían más deplorables.

Esta concepción pone énfasis en el crecimiento industrial como el centro del proceso de desarrollo y de modernización de la economía, a partir de la cual será posible proporcionar ocupación productiva e ingresos a amplios contingentes de población que se incorporan al mercado de trabajo. Para lograrlo la Educación tiene que calificar a la mano de obra de acuerdo a los requerimientos impuestos por el crecimiento del sector industrial. De esta manera, el aparato educativo se subordina a los designios del crecimiento del aparato productivo.

El crecimiento cuantitativo del aparato productivo de bienes y servicios se acompaña cada vez más de una diversificación - constante de la división del trabajo por motivos esencialmente tecnológicos. Derivado de ello, nace y se desarrolla una nueva capa de trabajadores denominada como "técnicos medios".

La formación técnica escolar pretende formar la mano de obra del futuro, mientras que la capacitación interna pretende remediar las insuficiencias iniciales de preparación de la población económicamente activa y establecer los mecanismos de adaptación al cambio tecnológico de manera permanente. Las constancias expeditas por la empresa tiene un valor estrictamente limitado al ambiente de ésta, en cambio, los diplomas otorgados por el Subsistema de Educación Técnica tiene valor nacional.

Sobre la base de tres grandes sistemas -Educación tecnológica, formación en las empresas y sector social de formación- el Estado mexicano, planea a corto y mediano plazo la evolución --cuantitativa y cualitativa de la formación de los recursos humanos.

La educación técnica es un conjunto de modalidades de formación escolar que tiene como finalidad, preparar para el ejercicio de una actividad y ocupación determinada, y que se efectúa bajo las directrices del Estado. 32/ Esta educación, se imparte en los niveles Medio Básico y Medio Superior.

En el nivel Medio Básico podemos identificar la Educación --técnica terminal con duración de un año y cuya finalidad es la de capacitar al educando como obrero especializado para que se incorpore rápidamente al proceso productivo; este tipo de educación se imparte en los Centros de Capacitación para el Trabajo-- Agropecuario e Industrial.

Asimismo, el Bachillerato Tecnológico capacita a los educandos en el trabajo productivo de las especialidades tecnológica, agropecuaria, forestal, industrial, comercial y pesquera con --equivalencia a la secundaria general, permitiendo el acceso al nivel Medio Superior.

El nivel Medio Superior proporciona conocimientos necesarios para continuar estudios de nivel Superior, otorgando diplomas --de técnicos calificados en las áreas agropecuaria, industrial y pesquera. Dentro de este nivel podemos incluir a la Educación-- Normal, en virtud de que ésta forma a los educandos para actividades docentes y permite la continuidad en los estudios superiores. De igual forma, existen las opciones terminales con el --propósito fundamental de preparar a los técnicos en actividades industriales, comerciales y agropecuarias e incorporarlos al --sector productivo.

La formación profesional vinculada con las empresas y el aparato productivo ha tenido el apoyo del Estado creando mecanismos de capacitación dentro de las empresas estatales, entre --ellos podemos mencionar al Centro Industrial de Productividad,

32/ Abarca principalmente al llamado "sistema de educación técnica" así como a los centros de Educación Superior, ya que estos pretenden proporcionar una preparación para una profesión o segmento ocupacional.

creado a mediados de los cincuenta, antecesor directo del Centro Nacional de Productividad (CENAPRO); de esta forma, por diversos mecanismos las acciones de capacitación privada. Hasta 1962 a través del plan "Escuela Industrial" y la creación de la institución denominada Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO), intervino decididamente en este campo.

La acción del Estado ha pasado progresivamente de la animación y el impulso, a la dirección y control de la capacitación mediante la obligatoriedad de la misma en 1974. ^{33/} La insuficiencia de esta medida llevó al Estado a reformar el texto constitucional y la Ley Federal del Trabajo en 1978, originando la creación de la Unidad Coordinadora del Empleo y la Capacitación (U C E C A).

A través de una amplia red de instituciones privadas (en la mayoría de los casos con fines lucrativos) se prestan servicios de formación de recursos humanos a las empresas ^{34/} mediante cursos de capacitación y desarrollo de habilidades específicas de los trabajadores, así como la impartición de información técnica y formación de cuadros administrativos y directivos.

La capacitación ocupacional por parte del sector social de formación; son las instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como asociaciones cívicas de municipios, de organismos gubernamentales nacionales y estatales que ofrecen oportunidades de elevar el nivel cultural de los trabajadores, y de una capacitación mínima para un oficio productivo y que con frecuencia prestan servicios asistenciales económicos adicionales.

El creciente dualismo existente en México entre la Educación Técnica escolar y las múltiples actividades e instituciones (públicas y privadas) de formación profesional extra-escolar, ubican al país dentro del modelo de dos sistemas paralelos y separados de formación de recursos humanos, con un cre-

^{33/} Ley Federal del Trabajo; Artículo 13º fracción XV.

^{34/} Véase: Capacitación Externa y Directorio de Instituciones Externas de Capacitación.

creado a mediados de los cincuenta, antecesor directo del Centro Nacional de Productividad (CENAPRO); de esta forma, se animó por diversos mecanismos las acciones de capacitación privada. Hasta 1962 a través del plan "Escuela Industrial" y la creación de la institución denominada Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO), intervino decididamente en este campo.

La acción del Estado ha pasado progresivamente de la animación y el impulso, a la dirección y control de la capacitación mediante la obligatoriedad de la misma en 1974. 33/ La insuficiencia de esta medida llevó al Estado a reformar el texto constitucional y la Ley Federal del Trabajo en 1978, originando la creación de la Unidad Coordinadora del Empleo y la Capacitación (U C E C A).

A través de una amplia red de instituciones privadas (en la mayoría de los casos con fines lucrativos) se prestan servicios de formación de recursos humanos a las empresas 34/ mediante cursos de capacitación y desarrollo de habilidades específicas de los trabajadores, así como la impartición de información técnica y formación de cuadros administrativos y directivos.

La capacitación ocupacional por parte del sector social de formación; son las instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como asociaciones cívicas de municipios, de organismos gubernamentales nacionales y estatales que ofrecen oportunidades de elevar el nivel cultural de los trabajadores, y de una capacitación mínima para un oficio productivo y que con frecuencia prestan servicios asistenciales económicos adicionales.

El creciente dualismo existente en México entre la Educación Técnica escolar y las múltiples actividades e instituciones (públicas y privadas) de formación profesional extra-escolar, ubican al país dentro del modelo de dos sistemas paralelos y separados de formación de recursos humanos, con un cre-

33/ Ley Federal del Trabajo; Artículo 13° fracción XV.

34/ Véase; Capacitación Externa y Directorio de Instituciones Externas de Capacitación.

Educación Técnica provienen de grupos socioeconómicos desfavorecidos, particularmente desde el punto de vista de su bagaje cultural.

La perspectiva estatal de la Educación Técnica tiene dos objetivos:

1. Aumentar rápidamente la participación relativa de la matrícula en las modalidades de Educación Técnica dentro de la matrícula total de la Educación Postprimaria.
2. Aumentar la proporción de las matrículas en las líneas terminales respecto a las líneas propedéuticas, y limitar la expansión de estas últimas.

Con el fin de orientar la formación de los obreros y cuadros técnicos que supuestamente demandará, a corto y mediano plazo, la estructura productiva, el Estado ha propuesto una perspectiva cuantitativa que normará el crecimiento y la importancia relativa de las diferentes modalidades de la Educación Tecnológica.

Las políticas de selectividad y restricción en la admisión a niveles superiores de Educación, y a la terminalidad de los canales técnicos, han producido efectos contrarios al objetivo deseado. Por ejemplo, la Educación Normal en México, concebida inicialmente como una Educación terminal, poco a poco se ha convertido en propedéutica, hasta alcanzar hoy niveles de Posgrado. En el caso de los CONALEP, puede producirse una tendencia similar. En síntesis, pueden producirse dos fenómenos: Un mayor rechazo hacia la Educación Técnica, particularmente de carácter terminal, y una mayor presión por parte de sus posibles usuarios para transformarla en un medio de acceso a niveles más altos de acreditación.

El problema de la empleabilidad del creciente volumen de técnicos medios que se espera generar, muestra las siguientes características dentro del contexto del patrón dominante de relaciones industriales en México:

- Se manifiesta frecuentemente que existe un enorme déficit de técnicos medios, sobre esta base, se decide prepararlos en escuelas técnicas, las cuales se van ampliando en cada promoción escolar. Sin embargo, las cifras mencionadas (en general 600.000 técnicos medios) se refieren a puestos de trabajo, supuestamente existentes y necesarios; se da por descartado que la racionalidad económica permitirá su empleo al nivel correspondiente, pero no mencionan ni los modos de contratación domi

nantes en la mediana y gran empresa mexicana, ni los modos de contratación colectiva y de promoción escalafonaria regidos en la Ley Laboral, ni el método que ha permitido detectar este déficit.

- Los criterios y prácticas de selección y promoción -según las características de cada contrato colectivo-, refuerzan la importancia de los sistemas internos de capacitación y adiestramiento, disminuyendo la supuesta empleabilidad de obreros calificados o de técnicos medios acreditados por el sistema escolar a través de sus modalidades de Educación Técnica, en virtud de que el empleador tiene derecho de cubrir las plazas vacantes en las cuales "por su naturaleza o especialidad no existan en la empresa trabajadores con aptitud para desempeñarlas" y no se haya establecido un procedimiento a tal efecto en el contrato colectivo. 35/

- La posibilidad de "hacer pasar" a técnicos medios como trabajadores de confianza (libremente contratados por el empleador), está prohibida por la ley 36/, además, en el movimiento obrero mexicano, se observa una tendencia hacia la delimitación lo más estrecha posible de los puestos considerados como de confianza.

- La distinción entre aquellas instituciones que se proponen desarrollar principalmente el conocimiento teórico (las universidades) y aquellas cuyo objetivo principal es dotar de destrezas y habilidades instrumentales (las llamadas escuelas técnicas) a los educandos, determina el futuro ocupacional de los mismos, ya que será diferenciado y estará sujeto a reglas distintas respecto al mercado de trabajo.

- La creación del CONALEP corresponde a un intento de establecer carreras con un claro destino ocupacional, con múltiples incentivos como son: becas-crédito, relaciones estrechas entre el mercado de trabajo y los planteles para garantizar un acceso rápido al mismo, propaganda intensiva en los medios de comunicación, etc.

35/ Ley Federal del Trabajo., Artículo 159, inciso IV.

36/ "Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general" Ley Federal del Trabajo, Art. 9.

Lo anterior con un fin bien determinado; a saber, invertir el orden tradicional de preferencia entre Educación General y Educación Técnica, en beneficio de esta última y, dentro de ella, hacer prevalecer las opciones terminales sobre las prope^{de}deú^{de}uticas, para asegurar la formación del personal técnico de nivel medio que se considera necesario desde el punto de vista económico.

Ante este programa los empleadores se enfrentarán a tres -- opciones:

- Insistir en la contratación de técnicos medios, con riesgo de conflicto sindical.
- Aceptar y respetar el escalafón por antigüedad y capacidad de su trabajo, con posible merma de la productividad, pero con paz social.
- Buscar mecanismos para evadir tal contradicción, mediante la contratación de técnicos, hijos de trabajadores sindicalizados u otros sistemas.

Algunos de los principios básicos para que la Educación Técnica consiga los objetivos deseados son que:

1. Las condiciones y exigencias de nuestra economía nacional determinan la orientación y carácter de la Educación Técnica.

2. El paralelismo entre economía industrial y comercial y la enseñanza técnica, determinará los conocimientos que se impartan y en general todos los aspectos de la obra educativa.

3. Las enseñanzas sean eminentemente prácticas, y no crear largas carreras inaccesibles, de tal suerte que un obrero obtenga un caudal de conocimientos utilizables en su trabajo, a corto plazo.

4. La Educación no tienda a impartir enseñanza de "adorno" - si no que busque proporcionar una aptitud para ganarse la vida.

2. Investigación Tecnológica y Dependencia.

No obstante que la tecnología depende del rumbo marcado por la extensión y profundidad de los cambios operados en el proce

so productivo, para ser socialmente efectiva requiere que las IES destaquen necesariamente la importancia de la enseñanza -- tecnológica a efecto de contribuir a resolver los requerimientos de desarrollo económico-social del país.

La Educación Tecnológica es adiestramiento, disciplina en la ejecución de las cosas, adquisición de cierto grado de dominio de un arte o de un oficio; sin embargo, existe una controversia acerca de si a esto se le debe llamar Educación. Los humanistas han insistido frecuentemente en que un hombre puede ser expertísimo en sacar muelas sin dolor o en componer algunas maquinarias de avanzado desarrollo técnico con precisión, sin que por ello deje de ser ignorante, fanático y lugareño. La capacidad técnica no es lo mismo que la ilustración. John Dewey, en contraposición, sostuvo que la Educación Tecnológica, dirigida acertadamente, era tan buena como la obtenida a través de las humanidades. Dijo que si creíamos lo contrario era porque hemos sido engañados por los griegos. 37/

"... Existe una diferencia entre el técnico y el hombre de ciencia. ¿Cuál es esa diferencia? Presumiblemente, el técnico estudia la naturaleza con el propósito de dominarla, en tanto que el hombre de ciencia la estudia con el propósito de -- comprenderla. Así el horizonte del hombre de ciencia es más -- amplio que el del técnico, pues si cierta clase de conocimientos no ofrecen perspectivas de aplicación, el interés del técnico desaparece, mientras que el del hombre de ciencia sigue -- tan vivo como siempre". 38/

La aspiración de integrar el saber para que la ciencia, tecnología y producción formen una unidad, surge de las necesidades de desarrollo económico-social en los años sesentas; cuando se acentuó la preocupación en los círculos de decisión política y económica, por el papel que juegan las ciencias y la --

37/ Platón y Aristóteles eran aristócratas que creían que cortar leña y sacar agua, por muy bien que se hiciera, era -- trabajo de esclavos y que la ocupación natural de las mentes libres consistía en la contemplación de la verdad inmutable. Para ser justos con Dewey, debemos recordar que la tecnología tiene muchos niveles y que él hablaba de los superiores, no de los ordinarios --componer y reparar--, ya -- que el verdadero técnico es el hombre cuya reflexión está --avivada continuamente por nuevos problemas y cuyos horizontes siempre se ensanchan.

38/ Weatherford, Op. cit. p. 99.

tecnología en el desarrollo económico.

Hasta ese momento, gran parte del apoyo para la formación de los cuadros de alto nivel habían provenído del exterior. A fines de los sesentas se inició un proceso de transformación cualitativa en el país, estableciendo por primera vez mecanismos para propiciar la aceleración del desarrollo científico y tecnológico, en tanto aumentaba la preocupación por la transferencia tecnológica y su vinculación con la inversión nacional y extranjera.

El dinamismo propio de la economía norteamericana y la demanda de personal técnico calificado por arriba de la oferta producida por sus Universidades, de hecho marca una necesidad estructural de importar técnicos y demás personal calificado de otros países.

Para los países atrasados, la sangría causada por la emigración de personal dedicado a las actividades científico-tecnológicas, cualitativamente es enorme, por la razón de que la ausencia de éste abre una brecha que llevará lustros en volver a ser cubierta.

Por otro lado, la atracción de los EUA es más importante en los altos niveles del doctorado en ciencias y del personal destinado a trabajar en laboratorios científicos; las condiciones de trabajo -e incluso políticas y sociales-, convierten al científico en un candidato permanente a la emigración, para obtener altos sueldos y mejores condiciones para las actividades científicas.

La división internacional del trabajo incluye una división análoga del trabajo científico. Los grandes centros de producción científica están radicados en la metrópoli norteamericana y en los países periféricos se organiza la enseñanza atendiendo a los intereses imperiales y contribuyendo al establecimiento de una cultura subordinada.

Un punto de carácter estructural es la carencia de empleos adecuados de nivel científico, lo que ocasiona la migración del personal altamente calificado a los países avanzados.

La década de los setenta inició con una inversión global - - equivalente al 0.13% del PIB para atender los requerimientos - - del quehacer científico y tecnológico. En 1970 el número de - - instituciones dedicadas a estas actividades era de 375 y el personal asociado a los proyectos de investigación alcanzaba la cifra de 3365. Otra variable que indicaba la escasez del personal científico mexicano, era la relación existente entre estudiantes de Educación Superior e investigadores, alcanzando una proporción de 83 a 1, mientras que el promedio en los países de sarrollados eran de 12 a 6. Lo anterior demuestra el nivel - - cuantitativo y sus implicaciones cualitativas, en lo que toca a personal altamente calificado. 39/

La actividad científica y tecnológica del país carecía de mecanismos de regulación y, usualmente, se orientaba por la voluntad de los mejores investigadores. En los años setenta fue organizado, sobre bases más racionales, el desarrollo científico-tecnológico, lo que permitió pasar de las actividades individuales a la estructuración de grupos de investigación. El logro de este paso, se debió, entre otras cosas, al proceso de - - acumulación del capital humano que los científicos habían generado.

Por otra parte, en los medios de decisión política, se mostró una mayor preocupación sobre aspectos del desarrollo tecnológico, como respuesta al agotamiento del modelo económico basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones de productos finales. Esta coyuntura permitió la creación de nuevas estructuras y mecanismos para la capacidad científica-tecnológica.

En los años setenta se definió e incorporó al perfil de los problemas y prioridades de México al discurso general de la política científica y tecnológica, creando, finalmente, el - - - CONACYT como coordinador y catalizador del proceso de las actividades científicas.

39/ Lajous Vargas Urquidi et. al. La Educación Superior, la ciencia y la tecnología en el Desarrollo Económico de México, Colegio de México, 1967 p. 125

La Educación Superior se caracterizó por una fuerte participación en las actividades científico-tecnológicas. Dichas actividades se orientaron más acentuadamente hacia aspectos vinculados con el desarrollo socioeconómico, reduciéndose la participación porcentual de la investigación asociada a intereses académicos individuales. En paralelo, las dependencias gubernamentales y sector paraestatal crearon nuevos núcleos de investigación principalmente en áreas productivas.

Los elementos para el desarrollo científico-tecnológico son: el crecimiento explosivo de la Educación Superior, la intensificación y multiplicación de los estudios de Posgrado y el surgimiento de programas masivos de formación de recursos humanos a través de los sistemas de becas.

Del balance de la década 70-80, se recogen los resultados -- siguientes:

El país forma casi la totalidad del personal científico-tecnológico en el nivel Licenciatura; son pocos los casos de personal mexicano que cursan este nivel en el extranjero. La distribución regional acusa grandes disparidades en cuanto a la capacidad interna de formación de dicho nivel, de personal con grado de Maestría, un moderado incremento en las especialidades y una deficiencia notable en los estudios de Doctorado.

La inversión en investigación y desarrollo para el año 1980 ascendió aproximadamente a 15 mil millones de pesos, mientras -- que en ese mismo año las actividades científicas y tecnológicas alcanzaron una inversión próxima al 0.6% del PIB.

La relación 83 a 1, se logró abatir considerablemente a 67 - a 1, distando mucho de la relación presentada en los países industrializados. Con base en estas cifras y en el gasto promedio por investigador, para dicho año, calculado en 1.2 millones, se puede estimar que hacia a final de la década se había rebasado la cifra de 3 millones a 13 millones de investigadores, entendiendo por investigador toda persona asociada a los aspectos académicos de los proyectos de investigación. 40/

Al vincularse la Educación Superior con los sectores productivos, deberá ponerse énfasis especial en la creación y consolidación de los mecanismos que promuevan el desarrollo experimental.

40/ Datos obtenidos del Plan Nacional de Educación Superior -- CONPES: El Estado de la Ciencia y Tecnología, p.p. 72-74.

En 1970, la inversión nacional presentaba la estructura de - 20% en investigación básica, 60% en la aplicada y solamente 20% en desarrollo experimental. Siendo deseable una proporción de 20:40:40, con la finalidad de propiciar mejores niveles de eficiencia de la tecnología en los sectores productivos. 41/

En la ideología del Estado mexicano prevalece la tesis de -- que el progreso científico y tecnológico se traduce en crecientes necesidades de mano de obra cada vez más calificada. Con mayor insistencia pretende explicarse el "atraso" y la dependencia económica precisamente por falta de correspondencia entre -- esos factores de progreso y la evolución de la Educación.

El sistema científico-tecnológico, a pesar de que la comunidad científica lo juzga subdesarrollado y que la brecha tecnológica con respecto a los países industrializados crece, no consigue captar el interés de los virtuales usuarios, no logra que -- el sistema productivo utilice sus frutos y cuando menos demande el desarrollo de algún tipo de investigación científica y tecnológica. Los esfuerzos estatales -- como la creación del CONACYT -- no logran despertar interés de quienes controlan el aparato productivo, sino incluso se convierten en estructuras burocráticas que absorben grandes recursos financieros.

"El traspaso eficiente de tecnología sólo se puede efectuar en el país recipiente si ha alcanzado también un alto grado de desarrollo científico. Y ese desarrollo científico sólo se alcanza si existen programas de formación sistemática de profesionales, técnicos y mano de obra especializada, encuadrado dentro de un sistema científico y tecnológico con objetivos propios -- que intenten romper la dependencia tecnológica". 42/

La transferencia de una nueva tecnología depende básicamente de un intercambio de información más que de un intercambio de -- cosas. Cuando la información existe y está disponible, puede --

41/ Ibid., p. 76.

42/ Pallán Figueroa, Carlos, Universidad, Investigación y Desarrollo en América Latina, Centro de Estudios Educativos, México 1982, p.p. 136 - 137.

circular solamente si, y únicamente si, las personas que la recibirán la leerán, la interpretarán y si están eventualmente calificadas, y debidamente educadas. El papel de la Educación se hace entonces impresionantemente evidente en este caso.

México no es productor de tecnología moderna sino, más bien, importador de ella, -o en el mejor de los casos-, adaptador de la misma. Por consiguiente, es tecnológicamente dependiente de los centros innovadores existentes y requiere determinados prerrequisitos técnicos y científicos esenciales que debe satisfacer a fin de poder adaptar la tecnología del exterior. Uno de los más importantes es la existencia de una mano de obra y un acervo intelectual nacional debidamente calificado. Cuando tales condiciones no se dan, son de esperarse desperdicios de recursos humanos y económicos.

La dependencia tecnológica denota que la operación de sus actividades de producción opera con procedimientos técnicos -- que han sido descubiertos, innovados y aplicados originalmente y en su mayoría en el extranjero y que en consecuencia pertenecen a individuos, empresas o gobiernos del exterior.

Estos sistemas se hallan atados al pago de licencias, patentes y erogaciones conexas para poder realizar su producción. En el largo plazo, la meta esencial consistiría en reforzar nuestras IES mediante el diseño de políticas debidamente concebidas de la ciencia, investigación y desarrollo tecnológico de carácter multinacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio y análisis de las ideas y datos expuestos en el presente documento, nos llevan a sugerir las conclusiones siguientes:

1. Conceptual e históricamente, los fines y estructura de la Educación, en todos los niveles, son determinados por la distribución del poder y de la riqueza entre los diferentes grupos sociales, integrados en un modelo de desarrollo al servicio del grupo hegemónico. En tanto que el papel de la Educación en el desarrollo depende del modelo planteado, por lo que existen tantos proyectos educativos, como proyectos de sociedades. El proyecto educativo dominante en México tiene la característica de ser contrario al cambio social y favorable para asegurar la estabilidad del sistema. Durante el período 1976 - 1982 el sistema educativo funcionó como un mecanismo de control social del Estado, por las siguientes razones:

- a) Regulación de las oportunidades de ascenso de determinados estratos sociales, mediante un proceso distributivo y selectivo, que alcanza su expresión máxima en la Educación Superior.
- b) Determina los planes de estudio y contenidos educativos orientados hacia el modelo cultural e ideológico más conveniente para los intereses del grupo hegemónico.
- c) Los beneficios educativos son utilizados en la negociación política ante los diversos grupos sociales, para mantener un grado relativo de consenso.

2. La Educación Superior en México, puede asumir papeles de funcionalidad o disfuncionalidad con respecto a una de las partes del sistema social, o puede tener la misma relación con respecto a la totalidad del sistema, aunque son frecuentes las formas de ajuste parcial o de conflicto que se gestan. Así, la Educación Superior es disfuncional al sistema económico, porque forma recursos en perfiles profesionales cuantitativamente superiores a los requeridos. Pero simultáneamente puede ser funcional al reproducir las relaciones sociales de dominación y estratificación, que aseguren la estabilidad y permanencia del sistema.

Para el sistema sociopolítico, las IES son disfuncionales, al considerar un espacio relativamente autónomo, que cuestiona la realidad social, además de ser centro generador de teorías nuevas, lo que la identifica como un posible elemento catalizador de conflictos sociales; y funcional, en el sentido que permite el control de las presiones sociales, al satisfacer aspiraciones de status de ciertos grupos sociales.

Lo anterior, obligadamente nos conduce a un análisis de cada IES por separado, tendente a identificar los factores reales de comportamiento, que le otorgan un carácter ambivalente.

3. La Educación Superior en México, en general, manifiesta una crisis académica y financiera, cuya problemática tiene como características métodos tradicionales de enseñanza y baja calidad en la misma, escasa difusión de la cultura, pobre investigación científica, eficiencia terminal baja, desvinculación con los procesos económicos, escasez de recursos financieros, insuficiencia de instalaciones físicas, crecimiento anárquico de la matrícula y predominio de las profesiones liberales.

Gran parte de la problemática de la Educación Superior se centra en su financiamiento; sin embargo, éste alcanza planos más profundos que la insuficiencia de recursos financieros. Implica replantear, bajo términos de eficiencia y eficacia, las funciones de las IES (docencia, difusión de la cultura e investigación) y de los niveles que le preceden conforme a las necesidades de nuestra sociedad.

La planeación educativa no es la panacea a la problemática descrita, pero resulta una herramienta útil, cuyas principales restricciones son la expansión de las IES y el financiamiento, situaciones que se agravan en el marco de un proceso inflacionario. Sin embargo incrementar las labores de planeación que conduzcan al establecimiento e integración del Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) -no sólo formalmente-, permitirá evitar la duplicidad de programas y esfuerzos de las IES y aprovechar los recursos disponibles.

A pesar de los incrementos en los montos de las transferencias (subsidios) del Gobierno Federal, la Educación que imparten las IES tenderá a encarecerse, con el propósito de aligerar el déficit presupuestal.

Atendiendo a criterios de justicia, el traslado de los costos de la Educación a la masa estudiantil, deberá tener el carácter de diferencial, es decir, que se obligue a participar más en los costos de su propia Educación a quien más posee y viceversa.

De continuar el deterioro académico en las IES se acentuará el proceso de privatización y el carácter selectivo de la Educación Superior. Este proceso favorecerá a los grupos con mayores ingresos, que obtendrán Educación de calidad, y en contrapartida, los estratos con menores ingresos sufrirán mengua en sus oportunidades de acceso al sistema educativo, o quedarán definitivamente excluidos de él.

4. Existe un desequilibrio cuantitativo y cualitativo entre

la estructura del mercado de trabajo y la Educación Superior, ocasionando el desaprovechamiento de parte de los recursos humanos del país y el deterioro del precio del trabajo (devaluación educativa) en el mercado, derivado de una inadecuada planeación educacional, no sólo en el nivel superior, sino también en los niveles que le preceden.

No es probable que el desequilibrio mencionado, se corrija únicamente con esfuerzos por planificar sobre bases firmes en lo concerniente a los objetivos entre la Economía y Educación, o la aplicación de nuevos criterios para cuantificar la demanda de profesionales requerida por el país. La raíz del problema se encuentra en el comportamiento general del sistema económico y político que nos rige. La política educativa -per se- tiene capacidad limitada para combatir los problemas del desempleo, por lo tanto resulta necesario el uso de instrumentos de política económica que modifiquen la estructura ocupacional.

5. Las tendencias en la formación de recursos humanos en México, durante el período 1976 - 1982 son:

- a) Una mayor diferenciación entre Educación Superior y Educación Técnica.
- b) Expansión de la Educación Técnica con la creación de canales terminales en el nivel medio superior.
- c) Una marcada subordinación de los contenidos de la Educación Técnica a las necesidades de las empresas.

Con la finalidad de apoyar el crecimiento económico, el Estado Mexicano impulsó al sector empresarial, condicionando el proyecto educativo a la fuerte demanda de personal técnico en ciertas ramas de la economía. De tal manera, se orientó a los grupos poblacionales con acceso a la Educación Superior, principalmente hacia determinadas carreras tecnológicas, y en escala menor en áreas administrativas. Esta estrategia asignó un carácter instrumentalista a las IES -capacitación de recursos-, ocasionando que los egresados de los niveles Medio Superior y Superior, respondieran a los intereses del sector empresarial y no estuvieran acordes con las necesidades del país.

La ampliación de la oferta de Educación Técnica y el establecimiento de sistemas de capacitación, son factores que en parte contribuyen al "subempleo profesional" y desempleo abierto, ya que la velocidad con que el sistema escolar lanza personal educado hacia el mercado de trabajo, es mayor que la creación de empleos de determinados niveles de capacitación.

6. La política estatal de ampliar los diversos niveles educativos, entre ellos la Educación Superior, para proporcionar

instrucción a las mayorías, en aras de una igualdad de oportunidades educativas y sociales, es el resultado de las contradicciones existentes de las aspiraciones de los estratos medios y bajos con la fracción hegemónica, en virtud de que esta última prefiere redistribuir el prestigio ocupacional mediante el incremento de personas con "Título Profesional" antes que hacer más equitativa la distribución real del poder y riqueza.

La existencia de un sistema de estratificación social, es el factor principal para que la igualdad educativa sea inalcanzable, los estratos económicamente solventes reciben educación privilegiada en instituciones privadas nacionales o extranjeras. Las acciones que amplían el sistema escolar y la desconcentración de los servicios educativos son encaminados a la igualdad de oportunidades educativas y, por ende, sociales. Sin embargo, de mayor efectividad resultarán las medidas sociales y económicas que vuelvan menos rígida la estratificación.

El sistema educativo, en general, refleja las contradicciones del sistema capitalista dependiente, y paradójicamente la solución a sus disfuncionalidades, no se encuentra en la esfera educativa, sino en las modificaciones estructurales que se efectúen al sistema en general. Esto no significa que las instituciones no puedan influir en el contexto en que se desenvuelven, sino que los alcances de sus acciones son restringidos.

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

A) Metodológica

- BAENA, Guillermina Manual para Elaborar trabajos de Investigación Documental, Editores Mexicanos Unidos, S. A., - México 1982.
- BAVARESCO, de Prieto A. Las Técnicas de la Investigación: Manual para la Elaboración de Tesis Monográficas, Informes South - Western Publishing Co., - Cincinnati, Ohio, E.U.A. 1979.
- TURABIAN, Kate L. A Manual for Writer. Of. term, Papers, theses and Dissertations, The University of Chicago Press, U.S.A. 1973.

B) Temática

- ACEVEDO, Fernando Sociología de la Educación Fondo de Cultura Económica, México-1973.
- Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior Estatuto, Organización y Reseña-Histórica, ANUIES. México 1960.
- La Planeación de la Educación Superior en México (ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Puebla 1978) Oficina de Publicaciones ANUIES, México - 1979.
- ALTHUSSER, Louis La Filosofía como Arma de la Revolución Cuadernos Pasado y Presente, México 1979.
- BASANEZ, Miguel La Lucha por la Hegemonía en México 1968 - 1980 Siglo Veintiuno Editores, México 1981.

- BROOKE, Nigel : "Actividades de los empleadores - mexicanos respecto a la Educa- ción" Revista del Centro de Estudios Educativos No. 8, México - - 1978.
- BORRERO, Alfonso La Identidad de las Profesiones - en la Universidad, el Oficio y el Trabajo, Seminario Internacional- sobre Administración Universita- ria, Dirección Ejecutiva de la - Asociación Colombiana de Universi- dades, Colombia 1980.
- CARDOSO y FALETTO Dependencia y Desarrollo en Améri- ca Latina, Siglo XXI Editores, Mé- xico 1972.
- Centro de Estudios Educativos Marco General para la Planeación- educativa del país Centro de Estu- dios Educativos, México 1977.
- CIBOTTI y SIERRA El Sector Público en la Planifica- ción del Desarrollo, Siglo XXI - Editores, México 1979.
- Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior Aspectos Normativos de la Educa- ción Superior, ANUIES México - - 1981.
- Plan Nacional de Educación Supe- rior: Lineamientos generales pa- ra el período 1981 - 1991, SEP- - ANUIES México 1981.
- Plan Nacional de Educación Supe- rior, SEP-ANUIES México 1982.
- COOMB, Philip H. La Crisis Mundial de la Educación, Ediciones Península Barcelona, - - 1971.

- CORDERA R. y TELLO C. México, Disputa por la Nación; - perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo Veintiuno Editores, México 1981.
- CRUZ, Aurelio "Planeación de la Educación Superior y las Unidades Institucionales de Planeación" Revista de Educación Superior No. 17, México, - dic. 1978.
- DIEZ, Castrejon J. La Educación Superior en México, - Edicol, México 1979.
- DOMINGUEZ, Jorge E. Educación, Dependencia Tecnológica y Planeación, Centro de Estudios Educativos, México 1969.
- FUENTES, Molinar Olac "Educación Pública y Sociedad" en México Hoy, Siglo Veintiuno Editores, México 1979.
- GOMEZ, Campo Víctor M. "Tendencias de la Educación Técnica y la Formación Profesional extraescolar en México" en Revista del CONALTEC Núm. 40, México 1982.
- GREEN Rosario, "La Dependencia Financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias" Revista Foro Internacional, Colegio de México- Oct-Dic. 1978 núm. 2.
- GUEVARA, Gilberto, et al La Crisis de la Educación Superior en México, Ed. Nueva Imagen, México 1981.
- JUDISMAN, Clara "La Educación en la Política Nacional de Empleo" en Revista del CONALTEC Núm. 40, México 1982.
- LAJOUS, Vargas URQUIDI La Educación Superior, la ciencia y la tecnología en el Desarrollo Económico de México, Colegio de México, México 1967.
Adrian y Víctor

- LATAPI, Pablo, et al Análisis de un Sexenio de Educación en México 1970 - 1976, Editorial Nueva Imagen, México 1980.
- LATAPI, Pablo La Educación en el Desarrollo Económico Nacional. Centro de Estudios Educativos, México 1964.
- LOPEZ, Z. y GONZALEZ C. Política Educativa y Valores Nacionales, Editorial Nueva Imagen, México 1979.
- LOPEZ, Z. y GONZALEZ C. "Un modelo para estimación de recursos en Instituciones de Educación Superior" Revista de Educación Superior núm. 32, México - 1979.
- MARTIN, Uriz Ignacio Crisis Económica del Siglo XX, Colec. Temas Clave, Ed. Salvat, Barcelona 1981.
- MUNOZ, Izquierdo Carlos El problema de la Educación en México: ¿Laberinto sin salida? Centro de Estudios Educativos, México 1979.
- Estudios y Ensayos, Educación, Estado y Sociedad en México (1930-1976), Revista de Educación Superior núm. 34 abril - junio México 1980.
- "La productividad de la Educación en México", Revista del Centro de Estudios Educativos núm. 1, México, 1971.
- "Políticas Educativas y los Problemas del Empleo" en Revista del CONALTEC núm. 40, México 1982.
- NUDELMAN, U. Pablo Sistemas Nacionales de Planeación: aspectos conceptuales PROCADE-ONU, México 1981.

- ORNELAS, Navarro Carlos "Las Relaciones entre el Desarrollo Económico y la Escuela" en -- Revista del CONALTEC núm. 40, México 1982.
- PALLAN, Figueroa Carlos Universidad, Investigación y Desarrollo en América Latina, Centro de Estudios Educativos, México 1982.
- PALLAN, Figueroa C., et al Planeación de la Educación Superior, CONPES México 1981.
- PEREZ, Rocha Manuel Educación y Desarrollo; la ideología del Estado Mexicano Ed. Línea, Mexico 1983.
- PERRY Anderson, Las antinomias de Antonio Gramsci, Revista Cuadernos Políticos núm. - 13, Ediciones Era México 1977.
- RANGEL Guerra, La Educación Superior en México - El Colegio de México, México 1979.
- RISIERI, Frondizi "La Universidad en un Mundo de -- Tensiones", Deslinde núm. 20 Cuadernos de Cultura Política Universitaria, DGDC-UNAM, México 1972.
- ROBLES, Martha Educación y Sociedad en la Historia de México, Siglo Veintiuno -- Editores, México 1981.
- SALDIVAR, Américo Ideología y Política del Estado - Mexicano (1970 - 1976), Siglo -- Veintiuno Editores, México 1980.
- SANVICENTE, Añorve E. "Desarrollo, Empleo y Educación:-- El caso de México" en Revista del CONALTEC núm. 40, México 1982.
- STAVENHAGEN, Rodolfo "El Compromiso de las Ciencias Sociales" Las Ciencias Sociales, Colec. Las Humanidades en el Siglo-- XX, México 1976.

SUAREZ, Mc Auliffe A.

"Producción, Empleo y Estructuras Ocupacionales" en Revista del CONALTEC núm. 40, México 1982.

WEATHERFORD

Fines de la Educación Superior, - UTEHA, México, 1963.

C) Documentos y otras fuentes

Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior

Anuarios Estadísticos 1976, 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981 ANUIES, - México.

Poder Ejecutivo Federal

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP, México 1980.

Partido Revolucionario Institucional

Cien Puntos, Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982, Comisión Nacional Editorial, México 1975.

Secretaría de Educación Pública

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, Febrero 4 de 1980, México.

Ley Federal de Educación, Diario Oficial de la Federación, - - - Noviembre 29 de 1973, México.

Compendio de Técnicas de Planeación Educativa, Seminario Interno de Planeación, Dirección General de Planeación Educativa, México - 1976 (mimeografiado).

Manual de Programación y Presupuestación, Dirección General de Programación, México 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto

La Política Educativa en México, - X Seminario Interamericano de Presupuesto, México 1981 (mimeografiado).

ANEXO ESTADISTICO

INDICE DE CUADROS

CUADRO	1	MATRICULA DE LICENCIATURA EN EL D.F. Y RESTO DEL PAIS (1976 - 1981).
CUADRO	2	MATRICULA DE LICENCIATURA POR REGION (1976 - 1981).
CUADRO	3	MATRICULA DE POSTGRADO EN EL D.F. Y RESTO DEL -- PAIS (1978 - 1981).
CUADRO	4	MATRICULA DE POSTGRADO POR REGION (1978 - 1981).
CUADRO	5	PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA POR CATEGORIA Y REGION (1979 - 1981).
CUADRO	6	PERSONAL DOCENTE DE POSTGRADO POR TIEMPO DE DEDI CACION (1980).
CUADRO	7	NUMERO DE INSTITUCIONES POR REGION (1977 - 1981)
CUADRO	8	CARRERAS POR AREAS DE CONOCIMIENTO (1979 - 1981)
CUADRO	9	NUMERO DE INSTITUCIONES QUE OFRECEN ESTUDIOS DE MAESTRIA O DOCTORADO (1979 - 1981).
CUADRO	10	PROYECTOS DE NUEVOS POSTGRADOS EN UNIVERSIDADES PUBLICAS APOYADOS POR LA SEP (1979 - 1981).
CUADRO	11	NUMERO DE EGRESADOS DE EDUCACION SUPERIOR POR RE GION (1976 - 1980).
CUADRO	12	NUMERO DE EGRESADOS DE POSTGRADO POR REGION - - (1978 - 1980).
CUADRO	13	FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA ADMINISTRA CION UNIVERSITARIA EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR ESTATALES (1978 - 1982).
CUADRO	14	PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL SECTOR EDUCATIVO - - (1977 - 1982).
CUADRO	15	PARTICIPACION DEL SECTOR EDUCATIVO DEL PRESUPUES TO FEDERAL (1977 - 1982).
CUADRO	16	SUBSIDIO OTORGADO POR LA SEP A LOS SUBSISTEMAS - UNIVERSITARIO Y TECNOLOGICO (1979 - 1982).
CUADRO	17	PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES POR - FUENTE DE FINANCIAMIENTO (1970 - 1980).
CUADRO	18	INDICE DE PRECIOS AL MAYOREO (1968 - 1982).
CUADRO	19	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE PROFESIONIS-- TAS Y TECNICOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA - 1980).

CUADRO 1

MATRICULA DE LICENCIATURA EN EL D. F. Y RESTO DEL PAIS
1976/1977 - 1980/1981

	1976/1977	%	1977/1978	%	1978/1979	%	1979/1980	%	1980/1981	%
D. F.	206 842	38.3	230 036	37.0	246 977	35.4	227 837	31.1	226 373	28.8
Resto del país	332 530	61.7	392 098	63.0	451 162	64.6	503 454	68.9	559 096	71.2
TOTAL	539 372	100.0	622 134	100.0	698 139	100.0	731 291	100.0	785 419	100.0

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES.

CUADRO 2

MATRICULA DE LICENCIATURA POR REGION
1976/1977-1980/1981

	1976/1977	%	1977/1978	%	1978/1979	%	1979/1980	%	1980/1981	%
Región I	45 304	100.0 (8.4)	56 615	124.9 (9.1)	66 090	145.9 (9.5)	76 390	168.6 (10.4)	90 936	200.7 (11.6)
Región II	73 432	100.0 (13.6)	78 626	107.1 (12.6)	92 561	126.0 (13.3)	104 745	142.6 (14.3)	113 925	155.1 (14.5)
Región III	23 119	100.0 (4.3)	27 328	118.2 (4.4)	30 794	133.2 (4.4)	33 644	145.5 (4.6)	36 470	157.7 (4.6)
Región IV	85 510	100.0 (15.9)	95 119	111.2 (15.3)	99 745	116.6 (14.3)	110 925	129.7 (15.2)	122 138	142.8 (15.6)
Región V	70 787	100.0 (13.1)	82 895	117.1 (13.3)	94 388	133.3 (13.5)	100 365	141.8 (13.7)	104 272	147.3 (13.3)
Región VI	27 239	100.0 (5.1)	43 155	158.4 (6.9)	55 936	205.4 (8.0)	67 900	249.3 (9.3)	81 039	297.5 (10.3)
Región VII	7 139	100.0 (1.3)	8 360	117.1 (1.3)	11 648	163.2 (1.7)	9 250	129.6 (1.3)	10 266	143.8 (1.3)
Región VIII	206 842	100.0 (38.3)	230 036	111.2 (37.1)	246 977	119.4 (35.3)	227 837	110.1 (31.2)	226 373	109.4 (28.8)
TOTAL	539 372	100.0 (100.0)	622 134	115.3 (100.0)	698 139	129.4 (100.0)	731 056	135.6 (100.0)	785 419	145.6 (100.0)

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES.

CUADRO 3

MATRICULA DE POSGRADO EN EL D. F. Y RESTO DEL PAIS
1978/1979 - 1980/1981

	1978/1979	%	1979/1980	%	1980/1981	%
D. F. (Universidades e institutos)	9 739	59.4	14 754	60.7	19 624	64.1
Resto del país (Universidades e institutos)	6 647	40.6	9 559	39.3	11 003	35.9
TOTAL	16 386	100.0	24 313	100.0	30 627	100.0

Fuente: Anuario estadístico, ANUIES.

CUADRO 4

MATRICULA DE POSGRADO POR REGION 1978/1979 -- 1980/1981

	1978/1979	1979/1980	1980/1981
Región I	624	919	1 111
Región II	3 151	4 567	4 729
Región III	431	341	456
Región IV	919	1 814	2 392
Región V	1 107	1 344	1 533
Región VI	309	458	513
Región VII	106	117	269
Región VIII	9 739	14 754	19 624
TOTAL	16 386	24 314	30 627

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES.

CUADRO 5

PERSONAL DOCENTE DE LICENCIATURA, POR CATEGORIA
Y REGION 1979-1981

	PH	1979	TC	PH	1980	TC	PH	1981	TC
		MT			MT			MT	
Región I	3 253	428	1 277	3 873	504	1 472	4 431	540	1 608
Región II	5 034	669	1 378	5 714	831	1 548	6 315	832	1 879
Región III	1 875	188	545	2 226	217	666	2 216	344	776
Región IV	3 780	390	1 314	4 433	386	1 533	4 821	449	1 613
Región V	5 806	636	1 138	7998	865	1 346	8 315	657	1 254
Región VI	3 153	544	983	3 029	619	1 013	3 657	607	1 062
Región VII	560	81	162	605	77	140	665	122	167
Región VIII	18 598	2 544	3 955	24 000	2 027	4 153	23 325	2 305	4 782
TOTAL	42 059	5 480	10 752	51 878	5 526	11 871	53 745	5 856	13 141
TOTAL GLOBAL		58 291			69 275			72 742	

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES. PH: Por horas MT: Medio tiempo TC: Tiempo completo

CUADRO 6

PERSONAL DOCENTE DE POSGRADO POR TIEMPO DE DEDICACION

1980

For horas	1980 449
Medio tiempo	63
Tiempo completo	560
TOTAL	1 072

Fuente: Anuario estadístico, ANUIES.

CUADRO 7

NUMERO DE INSTITUCIONES POR REGION Y TOTAL 1977-1981

	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%	1981	%
Región I	28	14.1	29	14.6	38	17.8	43	18.9	47	19.2
Región II	36	18.2	34	17.1	35	16.4	35	15.4	38	15.6
Región III	12	6.1	14	7.0	13	6.1	16	7.0	19	7.8
Región IV	19	9.6	21	10.6	22	10.3	27	11.8	27	11.0
Región V	24	12.1	22	11.0	23	10.7	23	10.1	26	10.7
Región VI	25	12.6	25	12.6	24	11.2	24	10.5	24	9.9
Región VII	8	4.0	9	4.5	8	3.7	8	3.5	10	4.1
Región VIII	46	23.3	45	22.6	51	23.8	52	22.8	53	21.7
TOTAL	198	100.0	199	100.0	214	100.0	228	100.0	244	100.0

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES.

CUADRO 8

**CARRERAS POR AREAS DE CONOCIMIENTO
1979-1981**

	1979	%	1980	%	1981	%
Ciencias Agropecuarias	37	11.1	49	13.6	57	13.6
Ciencias Naturales y Exactas	19	5.7	17	4.7	24	5.8
Ciencias de la Salud	25	7.5	26	7.2	26	6.2
Ciencias Sociales y Administrativas	89	26.6	95	26.3	102	24.4
Educación y Humanidades	43	12.9	42	11.6	50	12.0
Ingeniería y Tecnología	121	36.2	132	36.6	159	38.0
TOTAL	334	100.0	361	100.0	418	100.0

Fuente: Población de Licenciatura en México, ANUIES.

CUADRO 9

**NUMERO DE INSTITUCIONES QUE OFRECEN ESTUDIOS
DE MAESTRIA O DOCTORADO
1979-1981**

	1979	1980	1981
Maestría	76	97	114
Doctorado	10	12	14
TOTAL	86	109	128

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES.

CUADRO 10

PROYECTOS DE NUEVOS POSGRADOS
EN UNIVERSIDADES PUBLICAS APOYADOS
POR LA SEP

1979-1981

	1979	1980	1981	TOTAL
Arquitectura, Artes y Letras	—	—	—	—
Ciencias Administrativas	6	6	2	14
Ciencias Matemáticas	2	—	—	2
Ciencias Biológicas	2	1	2	5
Ciencias Químicas	2	—	1	3
Ciencias Físicas	—	1	—	1
Ciencias de la Tierra	—	—	—	—
Ciencias Biomédicas	2	5	1	8
Ciencias de la Ingeniería	4	2	3	9
Ciencias Agropecuarias	3	5	1	9
Ciencias Sociales	4	3	1	8
Ciencias de la Educación	1	2	—	3
Total de Proyectos	26	25	11	62

Fuente: Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica, SEP.

CUADRO 11

NUMERO DE EGRESADOS DE EDUCACION SUPERIOR POR REGION
1976-1980

	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%
Región I	3 092	100.0 (6.4)	3 667	118.6 (6.7)	4 055	131.1 (6.8)	4 810	155.6 (7.2)	6 186	200.1 (8.9)
Región II	6 188	100.0 (12.7)	7 101	114.8 (12.8)	8 086	130.7 (13.6)	9 919	160.6 (14.9)	10 595	171.2 (15.2)
Región III	2 051	100.0 (4.2)	2 689	131.1 (4.8)	2 678	130.6 (4.5)	3 002	146.4 (4.5)	3 246	158.3 (4.7)
Región IV	7 600	100.0 (15.6)	9 192	120.9 (16.5)	9 902	130.3 (16.7)	10 076	132.6 (15.1)	10 500	138.2 (15.1)
Región V	4 184	100.0 (8.6)	6 335	151.4 (11.4)	7 721	184.5 (13.0)	8 710	208.2 (13.1)	10 675	255.1 (15.3)
Región VI	2 623	100.0 (5.4)	3 396	129.4 (6.0)	3 481	132.7 (5.9)	4 618	176.1 (6.9)	5 844	222.8 (8.4)
Región VII	588	100.0 (1.2)	888	151.0 (1.6)	768	130.6 (1.3)	983	167.2 (1.5)	1 092	185.7 (1.6)
Región VIII	22 348	100.0 (45.9)	22 171	99.2 (39.9)	22 563	101.0 (38.2)	24 538	109.8 (36.8)	21 434	95.9 (30.8)
TOTAL	48 674	100.0 (100.0)	55 439	113.8 (100.0)	59 254	121.7 (100.0)	66 656	136.9 (100.0)	69 572	142.9 (100.0)

Fuente: Anuario estadístico, ANUIES.

CUADRO 12

NUMERO DE EGRESADOS DE POSGRADO POR REGION
1978-1980

	1978	%	1979	%	1980	%
Región I	45	100.0 (3.5)	66	146.7 (3.1)	106	235.6 (3.7)
Región II	147	100.0 (11.5)	459	312.2 (21.4)	722	491.2 (25.6)
Región III	101	100.0 (7.9)	45	44.6 (2.1)	70	69.3 (2.5)
Región IV	52	100.0 (4.1)	198	380.8 (9.3)	293	563.5 (10.3)
Región V	149	100.0 (11.6)	298	200.0 (13.9)	288	193.3 (10.2)
Región VI	9	100.0 (0.7)	90	1000.0 (4.2)	103	1144.4 (3.6)
Región VII	—	—	—	—	42	(1.5)
Región VIII	779	100.0 (60.7)	983	126.2 (46.0)	1 207	1549.0 (42.6)
TOTAL	1 282	(100.0)	2 139	(166.8)	2 831	(220.8)

Fuente: Anuarios estadísticos, ANUIES.

**FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA ADMINISTRACION
UNIVERSITARIA EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR
ESTATALES, 1978-1982**

TIPO DE ACCION	Núm.	Número de participantes	Número de instituciones beneficiadas
<i>Presupuesto por Programas</i>			
Cursos Nacionales	5	157	29
Seminarios de Sensibilización y Capacitación Presupuestaria	15	890	15
<i>Desarrollo Administrativo</i>			
Seminario de Sensibilización Talleres de capacitación para la elaboración de manuales administrativos	12	540	12
Cursos de capacitación administrativa	21	404	10
	4	192	185*
<i>Apoyo al Funcionamiento Administrativo</i>			
Diagnósticos Administrativos Institucionales	15	—	al menos 15
Diagnósticos Administrativos Específicos	8	—	al menos 8
Estudios de Reorganización Elaboración de Manuales Administrativos	10	—	al menos 10
Implementación de Sistemas Administrativos	22	—	al menos 22
Revisión de Documentos Normativos	8	—	al menos 8
	6	—	al menos 6

Fuente: Dirección de Fomento Institucional, SEP.

* Incluye instituciones del sistema de educación tecnológica.

CUADRO 14

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL SECTOR EDUCATIVO
1977-1982
(Millones de pesos)

Año	SEZ		Otras Secretarías y Organismos Federales		Gobiernos Estatales		Gobiernos Municipales		Instituciones y organismos Particulares		TOTAL	
	Presios Corrientes	Presios Constantes (1977 = 100)	Presios Corrientes	Presios Constantes (1977 = 100)	Presios Corrientes	Presios Constantes (1977 = 100)	Presios Corrientes	Presios Constantes (1977 = 100)	Presios Corrientes	Presios Constantes (1977 = 100)	Presios Corrientes	Presios Constantes (1977 = 100)
1977	61 761 (100.0)	61 761 (100.0)	9 323 (100.0)	9 323 (100.0)	13 569 (100.0)	13 569 (100.0)	1 169 (100.0)	1 169 (100.0)	7 300 (100.0)	7 300 (100.0)	93 522 (100.0)	93 522 (100.0)
1978	77 945 (126.2)	67 036 (108.5)	15 015 (161.7)	12 977.5 (139.2)	18 676 (137.6)	16 141.7 (118.9)	1 609 (137.6)	1 390.6 (118.9)	9 000 (123.3)	7 748.7 (106.3)	105 296.5 (112.6)	105 296.5 (112.6)
1979	103 776 (168.0)	75 004.2 (122.7)	22 481 (235.7)	22 481 (172.2)	16 399.5 (192.6)	26 133 (190.4)	19 009.1 (162.6)	2 252 (192.6)	1 644.9 (140.7)	13 000 (180.0)	166 612 (178.2)	121 700.2 (130.1)
1980	139 745 (226.3)	81 893.7 (132.6)	26 316 (278.4)	26 316 (163.4)	15 568.9 (113.4)	34 839 (256.7)	20 457.4 (150.7)	3 002 (256.7)	2 762.7 (180.7)	15 000 (200.0)	186 070 (197.4)	138 490.6 (148.1)
1981	219 935 (356.0)	103 434.9 (167.3)	35 233 (376.0)	16 611.5 (174.4)	47 587 (350.7)	22 436.1 (165.3)	4 101 (350.7)	1 933.5 (165.3)	18 500 (254.7)	8 722.5 (119.2)	325 356 (347.9)	153 330.3 (164.0)
1982*	343 000 (555.0)	133 372.1 (215.9)	46 819 (491.6)	16 462.3 (173.3)	67 900 (500.4)	23 874.8 (175.9)	5 900 (496.1)	2 039.5 (174.4)	26 200 (359.3)	9 212.3 (128.2)	511 719 (546.5)	186 960.8 (199.9)

Fuente: Dirección General de Programación, SEZ.

* Monto original con reducción presupuestal.

CUADRO 15

**PARTICIPACION DEL SECTOR EDUCATIVO DEL
PRESUPUESTO FEDERAL
1977-1982**

AÑO	* Presupuesto Federal (Miles de millones)		** Presupuesto total Sector Educativo	Presupuesto SEP
	Precios Corrientes	Precios Constantes 1977 = 100	%	%
	1977	730.6	730.6	12.8
1978	937.4	810.2	13.0	8.3
1979	1 199.1	875.8	13.9	8.7
1980	1 858.8	1 091.5	11.8	7.5
1981	2 752.6	1 297.7	11.8	8.0
1982	4 450.0	1 564.7	12.0	8.7

Fuente: Dirección General de Programación, SEP.

* Incluye sector central y parastatal.

** Incluye SEP, otros sectores, organismos federales, gobiernos estatales y municipales y organismos e instituciones particulares.

CUADRO 16

SUBSIDIO OTORGADO POR LA SEP A LOS SUBSISTEMAS
UNIVERSITARIO Y TECNOLÓGICO
1978-1982
(Millones de pesos)

AÑO	Sistema universitario*		Sistema tecnológico**		TOTAL	
	Precios corrientes	Precios constantes 1978 = 100	Precios corrientes	Precios constantes 1978 = 100	Precios corrientes	Precios constantes 1978 = 100
1978	9 159 71.7%	9 159 (100.0)	3 623 28.3%	3 623 (100.0)	12 782 100%	12 782 (100.0)
1979	9 615 74.8%	8 127.6 (88.7)	3 237 25.2%	2 736.2 (75.5)	12 852 100%	10 863.9 (84.9)
1980	10 617 74.7%	7 212.6 (78.7)	3 589 25.3%	2 438.1 (67.2)	14 206 100%	9 650.0 (75.4)
1981	11 011 72.3%	6 007.0 (65.5)	4 211 27.7%	2 297.3 (63.4)	15 222 100%	8 304.4 (64.9)
1982	28 081*** 70.5%	11 424 (124.7)	11 704*** 29.5%	4 761.5 (131.4)	39 785 100%	16 185.9 (126.6)

Fuente: Dirección General de Programación, SEP.

* Incluye universidades estatales, UNAM, UAM.

** Incluye IPN, CINVESTAV, institutos tecnológicos agropecuarios, forestales y de ciencias marinas.

*** Monto original con reducción presupuestal.

Nota: Estos montos no incluyen los recursos otorgados por la SEP para educación media superior.

CUADRO 17

PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
1970-1980
(Miles de Pesos)

Año	TOTAL *		FEDERAL		ESTATAL		FUENTES INGRESOS PROPIOS		OTROS	
	Precios corrientes	Precios constantes 1970 = 100	Precios corrientes	Precios constantes 1970 = 100	Precios corrientes	Precios constantes 1970 = 100	Precios corrientes	Precios constantes 1970 = 100	Precios corrientes	Precios constantes 1970 = 100
1970	443 006.1	443 006.1	100 828.0	100 828.0	256 288.0	256 288.0	85 890.1	85 890.1		
1971	498 485.8	481 163.7	103 828.0	100 220.0	303 425.8	292 882.0	91 232.0	88 061.7		
1972	494 733.0	463 412.0	148 736.8	139 921.7	259 296.8	243 929.2	86 699.4	81 561.0		
1973	848 378.3	679 980.6	360 823.5	292 638.6	355 936.9	288 675.5	131 618.9	98 636.5		
1974	1 243 157.2	823 825.0	629 469.3	417 140.0	463 071.6	306 873.1	150 616.3	99 811.9		
1975	1 884 575.2	1 130 197.6	988 941.9	592 602.6	733 305.4	440 159.3	162 327.9	97 435.7		
1976	2 934 200.0	1 439 038.6	1 356 900.0	763 560.5	1 062 000.0	520 843.3	315 300.0	154 634.6		
1977	4 559 600.0	1 583 744.3	2 742 400.0	952 552.9	1 380 100.0	479 367.8	437 100.0	151 823.5		
1978	7 277 145.0	2 184 017.0	3 976 523.0	1 193 434.2	2 254 321.0	676 566.9	387 517.0	176 325.6	458 784.0	137 690.2
1979	9 584 653.0	2 432 035.7	5 442 874.0	1 381 089.5	2 935 658.0	744 901.8	630 812.0	160 063.9	575 309.0	145 980.4
1980	13 601 769.0	2 773 607.0	8 432 104.0	1 719 433.9	4 070 018.0	829 938.4	801 657.0	163 510.8	297 790.0	60 723.8

Fuente: SEP-Departamento de Estadística ANUIES.

* No incluye UNAM, UAM, IPN.

CUADRO 18

INDICE DE PRECIOS AL MAYOREO

	1978=100	1977=100	
1968	27.6	31.9	91.9
1969	28.3	32.7	94.2
1970	30.0	34.7	100.0
1971	31.1	35.9	103.6
1972	31.9	36.9	106.3
1973	37.0	42.8	123.3
1974	45.3	52.4	150.9
1975	50.0	57.8	166.6
1976	61.2	70.8	203.9
1977	86.4	100.0	287.9
1978	100.0	115.7	333.2
1979	118.3	136.9	394.1
1980	147.2	170.3	490.4
1981	183.3	212.1	610.7
1982	245.8	284.4	819.0

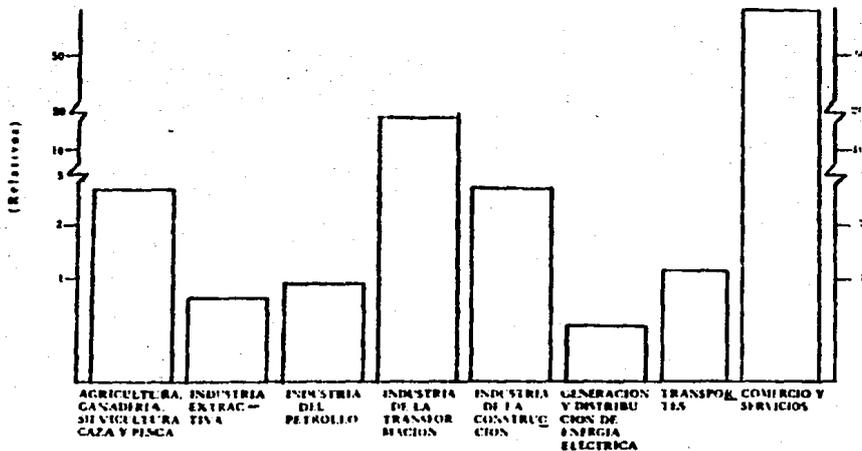
Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México.

CUADRO 19

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE PROFESIONISTAS Y
TECNICOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1980

(Absolutos y Relativos)

Rama de Actividad Económica	Profesionistas y Técnicos	
	Absolutos*	Relativos
Agricultura, Ganadería Silvicultura, Caza y Pesca	23 376	2.59
Industria Extractiva	8 304	0.92
Industria del Petróleo	10 019	1.11
Industria de la Transformación	120 564	13.36
Industria de la Construcción	28 521	3.16
Generación de Distribución de Energía Eléctrica	6 157	0.68
Transportes	10 109	1.12
Comercio y Servicios (1)	695 527	77.06
Total	502 577	100.00



* Datos estimados en base al 2.1% de crecimiento medio anual, trasladando la estructura porcentual de 1970.

(1) Incluye Gobierno y Actividades insuficientemente especificadas

Fuente: S P P Dirección General de Estadística y
S E P Dirección General de Profesiones.