



Tiempo de Educar

ISSN: 1665-0824

teducar@hotmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Gutiérrez Gómez, Rubén

Planeación y orientación educativa desde una visión histórica y contextual: el caso de la UAEM

Tiempo de Educar, vol. 3, núm. 5, enero-julio, 2001, pp. 44-69

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31103503>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA DESDE UNA VISIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTUAL: EL CASO DE LA UAEM

Rubén Gutiérrez Gómez

“Despertar a la historia significa adquirir conciencia de nuestra singularidad”

Octavio Paz

RESUMEN

El artículo expone algunas ideas iniciales de la relación, planeación y orientación educativa. El escrito asume una postura crítica, analítica y reflexiva de la planeación educativa y su articulación con la orientación educativa, identificando su génesis histórica, política y económica que determina e influye en la planeación de la educación en el contexto del subdesarrollo. Su contenido inicia con un recorrido histórico de la planeación económica como el antecedente principal de la educativa, en el que se analiza cómo la necesidad de planear la producción de un país a partir de un modelo de desarrollo socioeconómico, se convierte en el lineamiento de la planeación y organización de su sistema educativo para que responda a las necesidades del mismo. Esta misma situación sucede con la planeación de los servicios de orientación educativa, los cuales forman parte tanto del contexto socioeconómico, como del educativo de un país y que por lo tanto se vuelve funcional a aquel.

ABSTRACT

The article presents initial ideas about the relationship between planning and educational guidance. A critical posture is adopted, which analyzes and reflects upon educational planning and its articulation with educational guidance, identifying their historical political and economic genesis, that determines and influences educational planning in the context of underdevelopment. It begins with an historical overview of economic planning as the principal antecedent of educational planning in development countries the planning and organizing of educational system responds to its needs. This same situation happens with the planning of the educational guidance service, which forms part both of the socioeconomic context and of the educational context of a country, and therefore becomes functionally related to it.

INTRODUCCIÓN

A través de este trabajo se exponen algunas ideas iniciales en torno a la planeación educativa y su articulación con la orientación educativa, se asume una postura crítica analítica y reflexiva de la planeación, identificando su génesis histórica, política y económica que determina e influye en la planeación del sistema educativo. Asimismo, se ubica a la planeación en el contexto del subdesarrollo, destacando las características de dependencia que adopta como consecuencia de las políticas imperialistas de Estados Unidos hacia Latinoamérica.

Su contenido inicia con un recorrido histórico de la planeación económica como el antecedente principal de la planeación educativa, se analiza cómo la necesidad de planear la producción de un país, a partir de un modelo de desarrollo socioeconómico, se convierte en el lineamiento de la planeación y organización de su sistema educativo, para que responda a las necesidades de aquel. Esta misma situación sucede con la planeación de los servicios de orientación educativa, los cuales forman parte tanto del contexto socioeconómico, como del educativo de un país.

En general las tesis que orientan la exposición de este artículo son:

- ◆ La planeación, y en especial la educativa, es una actividad inherente al ser humano, por lo que su estudio y comprensión debe partir de una visión humano-social.
- ◆ La planeación en Latinoamérica adviene de la economía y se inserta en la educación en función de las necesidades y la visión del desarrollo socioeconómico adoptado por los países del área, por lo que se debe ubicar en el contexto del subdesarrollo.
- ◆ La planeación se asume desde tres ámbitos: el teórico, el metodológico y el técnico, siendo este último el que predomina en la educación y la orientación educativa.

Desde luego que no se puede considerar un trabajo terminado, antes bien, queda abierto para ser revisado y comentado posteriormente.

GÉNESIS Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PLANEACIÓN Y SU INCLUSIÓN EN EL PROYECTO LATINOAMERICANO

Hablar de planeación nos remite a los albores de la humanidad en los que el hombre primitivo creaba estrategias para su sustento y supervivencia; por ejemplo, en la caza de animales para satisfacer sus necesidades de comida y vestido, las estrategias de cultivo, su organización social y otras que implícitamente hacían referencia a algunos procesos de planeación.

Isaías Álvarez señala que tanto el hombre recolector como el cazador tuvieron la necesidad de recurrir a la planeación y organización para resolver sus problemas vitales (Álvarez, 2000:17). Más aún, la planeación se hizo mucho más necesaria cuando el hombre con la agricultura y el establecimiento de los primeros asentamientos humanos se vuelve sedentario, ya que se imponía la previsión del tiempo para garantizar el abastecimiento y reserva de alimento. Asimismo, no podemos negar que los grandes monumentos y obras arquitectónicas de la antigüedad fueron resultado de la aplicación de acciones de planeación y de la organización social, ya que sin ella no hubieran sido más que agrupaciones caóticas que difícilmente hubieran logrado su cometido. En ese sentido se aprecia que la planeación es una actividad inherente al ser humano a lo largo de la historia.

El renacimiento marca la pauta para instrumentar la “razón” sobre la “fuerza” en el poder político, es decir, se inicia el movimiento racionalizado de los procesos humano-sociales para mantener el control político de los mismos. Esta nueva visión implicó establecer que todas las acciones deben ajustarse a fines y objetivos que permitan justificar los medios que se pondrán en marcha para alcanzarlos, con lo cual se inician los planteamientos encaminados hacia la racionalización de las acciones humanas en el ámbito político, económico y social que culminarán en el desarrollo de acciones de planeación (Luna, 1989:11-13).

El proceso de industrialización de la economía acelera el desarrollo del mercado como el espacio necesario para el intercambio de productos y bienes de producción.¹ En los inicios del capitalismo, el mercado es un

¹ Cabe aclarar que la industrialización no es la única etapa de desarrollo del mercado, ya que en épocas anteriores como en el feudalismo existían procesos de mercado incipientes que constituyen

mecanismo eficiente en la distribución de los productos con base en el libre juego de la oferta y la demanda, por lo que era lógico que no fuera necesario planificar la economía. Sin embargo, los procesos posteriores de concentración y centralización del capital que se generan en el siglo XIX y que desencadenan la fase monopólica del capitalismo, hacen que el mercado lo controlen ahora los empresarios monopolistas.

Las contradicciones del sistema arrastran al mundo a las dos grandes conflagraciones mundiales que llevan a los países europeos de la posguerra a crear las condiciones para que surgiera la planeación como respuesta a sus necesidades de reconstrucción nacional (cfr. Matus, 1984: 7). Las ventajas obtenidas por Estados Unidos de los conflictos mundiales lo llevan a ubicarse como una de las potencias económicas y financieras que van a dirigir el destino económico de los países occidentales. Tal es el caso de la puesta en marcha de un plan de ayuda económica por parte del presidente Truman, mejor conocido como el Plan Marshall, que obliga a los gobiernos de Europa occidental a programar su actividad económica con base en planes globales de desarrollo de carácter indicativo.

Este carácter indicativo de la planeación económica no suplanta al mercado como mecanismo regulador de la producción sino que sólo se orienta e “indica” sobre la base de los datos y cifras del sistema, los sectores que conviene desarrollar y las metas que se deben alcanzar. Asimismo, ha permitido coordinar la actividad económica, racionalizar la irracionalidad y, en general, ofrecer información a los empresarios privados sobre las tendencias y expectativas en las distintas ramas económicas dónde invertir.² Así, en los países capitalistas la planeación no llega a modificar las estructuras sociales de producción, antes bien, las perpetúa.

la base del capitalismo actual. El mismo Marx da por supuesta una acumulación originaria anterior a la acumulación capitalista que es punto de partida del régimen capitalista de producción.

² De acuerdo con Matus (1984) “en los países occidentales el acto de programar el futuro *es posible* pero no esencial ni inevitable en la actividad de la economía de mercado; constituye más bien una opción para racionalizar el proceso cuya alternativa sería la orientación que le imprimiese el mismo mercado...”

En el caso del socialismo, la revolución rusa de 1917, que retoma los aportes de Marx y Engels a la crítica al capitalismo, marca el parteaguas para la instauración práctica del socialismo, que intenta una transformación estructural de las relaciones sociales de producción a través de su apropiación social y la eliminación del mercado como la base de aquellas. Es decir, a partir de 1929, con la elaboración del plan nacional de desarrollo, es la sociedad soviética la que determina el ritmo y orientación del desarrollo global del país y no sólo de unos cuantos sectores privados como ocurre en el capitalismo.

Lo más importante es que la apropiación social de los medios de producción posibilita el uso de la planeación como eje de la actividad económica.³ Así, la instauración de la planeación en el bloque socialista está ligada estrechamente a las relaciones que los individuos establecen para organizar y realizar la producción, logrando con ello que la sociedad decida la producción social anticipada y conscientemente. La planeación en estos países resulta necesaria para el buen funcionamiento del sistema y se constituye la única forma de administración de sus recursos.

Pero ¿qué pasa con el subdesarrollo? El subdesarrollo es una categoría que implica análisis desde su base histórica y estructural, lo cual no es la intención de este artículo. De ahí que, para explicar la incursión de la planeación en los países en vías de desarrollo, sólo diremos que las colonias que pospusieron los procesos de transformación económica industrial, poco a poco fueron tomando “consciencia” de las condiciones de explotación a las que habían estado sometidas por los países invasores.

Los movimientos armados independentistas y revolucionarios, aunados a los ideales nacionalistas de la libre determinación de los pueblos, hicieron posible la búsqueda de una sociedad más igualitaria que permitiera hacer llegar a todos los sectores sociales los beneficios del desarrollo científico y tecnológico generado en las metrópolis, logrando integrar sistemas de planeación para realizar cambios parciales en la

³ Ésta es la razón principal del uso de la planeación como una categoría histórica, ya que de acuerdo con Arturo Guillén el surgimiento del socialismo y la aparición de la planeación son fenómenos inseparables, en la que ésta última está ligada estrechamente a las relaciones que los individuos establecen para organizar y realizar la producción. (Cfr. Guillén, 1988: 23-24).

estructura económica heredada de su pasado colonial. De ahí que la planeación en los países subdesarrollados tenga una historia más reciente y diferente a la de los altamente industrializados. Centraremos el análisis en Latinoamérica, ya que es el contexto en el que se ubica nuestro país.

En Latinoamérica, los primeros intentos de planeación los representan los gobiernos de Cárdenas, en México; y de Perón, en Argentina (*ibid.*: 35); sin embargo, el verdadero desarrollo de la planeación en América Latina se da en 1961 con la puesta en marcha de la “Alianza para el Progreso” (ALPRO) en la reunión de Punta del Este Uruguay, en la que se buscaba apoyar económicamente, bajo los auspicios del gobierno norteamericano, a los países latinoamericanos a través de la ejecución democrática de programas nacionales de desarrollo económico.

No se debe perder de vista el hecho de que en ese mismo año asume el poder Fidel Castro, en Cuba, bajo la ideología del socialismo (*ibid.*: 35-38), lo cual sin duda fue un revés al imperialismo de los vecinos del norte, que los obliga a fortalecer su estrategia anticomunista; y qué mejor que aprovechando la crisis del subdesarrollo latinoamericano, armando una alianza que ha provocado el endeudamiento y el empobrecimiento de nuestros países durante más de tres décadas.

Estos acontecimientos tienen como consecuencia incrementar la dependencia con Estados Unidos Americanos, acatando las políticas y principios de su sistema socioeconómico.⁴ La planeación no es la excepción, ya que ésta no respondió a un interés genuino de los gobiernos latinoamericanos por ordenar la actividad económica y realizar las reformas que se proponían en la Carta, sino que sólo fueron utilizados como un medio para obtener los créditos prometidos, por lo que –como dice Guillén–, los planes latinoamericanos lejos de ser el instrumento fundamental para movilizar la economía y romper los obstáculos estructurales al desarrollo, han sido únicamente un medio demagógico de los gobiernos para justificar la forma en que se han “gastado” los dólares recibidos.

⁴ Esto es lo que Martín Carnoy (1988: 13-14) ubica como la “dominación imperialista”, la cual se explica por el ejercicio del poder político, económico, social y cultural mediante el uso de la fuerza o de mecanismos más sutiles.

Lo anterior deja ver en claro que la planeación en nuestro contexto no tiene el mismo origen que el de los países donde surge como una necesidad de reestructuración política, económica y social, y por tanto, se puede entender porqué la planeación no ha cumplido la misión que le fue conferida en su implantación. Esta situación obliga a pensar la planeación desde nuestras propias necesidades y características estructurales, distintas a las de aquellos países, evitando la implantación de medidas tecnocráticas que no han respondido a las verdaderas necesidades de desarrollo del continente latinoamericano, como señala Daniel Morales (1980: 99-100). La planeación para el desarrollo ha llegado a ser una idea central dentro del esquema de la sociedad moderna, en la que se busca la máxima eficiencia sin cuestionar los fines y sus condiciones de operación.

Ahora bien, la característica primordial que asume la planeación en América Latina, dentro de esas condiciones históricas mencionadas, es la de una técnica⁵ que permitiría alcanzar las condiciones óptimas para la estabilidad económica, política y social, necesarias para la búsqueda del tan anhelado desarrollo, mediante una adecuada capacitación de los encargados de elaborar los planes y programas de desarrollo económico, a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), dependiente de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).

Bajo esa visión tecnocrática, la planeación en Latinoamérica presenta las siguientes características (*ibid.*: 37-48): *a*) exceso de formalismo en las tareas de planeación, *b*) falta de apoyo político a las acciones de planeación, *c*) poco entendimiento entre los planificadores y los ejecutivos de la política económica, *d*) escaso desarrollo metodológico para la formulación de planes anuales operativos, *e*) ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planeación, *f*) deficiencias en

⁵ Esta característica de ver a la planeación como una "técnica" se refiere a reducir a la primera a una actividad operativa que no se reflexiona a sí misma ni al contexto en el que se está aplicando, por tanto, desconoce su fundamento histórico, teórico y metodológico dando paso a un simple instrumento que resolverá por sí sola la problemática a enfrentar. En ese sentido asume un carácter "tecnocrático" al concebirla sólo como una técnica sin posibilidad de construcción teórica. Al respecto, el ILPES (1984: 28-29) indica que la razón técnica de la planeación implica sólo la optimización de las relaciones entre medios y fines dados.

la coordinación entre planes y presupuestos del sector público, g) generación escasa de proyectos, h) deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes, i) consideración insuficiente de los problemas de integración económica regional en los planes de desarrollo, j) institucionalización prematura de actividades de planeación, y k) la inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de planeación.

El carácter tecnocrático de la planeación, así como sus características, bien pronto fueron cuestionadas y sometidas a críticas tanto teóricas como metodológicas. Esto permitió empezar a reflexionar conceptualmente a la planeación en el contexto de nuestros países y condiciones, emergiendo una corriente crítica latinoamericana de la planeación y el desarrollo.

Sin intentar profundizar en ellas, a continuación se exponen las principales concepciones de desarrollo que respaldaron los procesos de planeación económica y educativa de nuestro país (Pallán, 1980: 9-12).

- ◆ Concepción lineal o de modernización: plantea que el subdesarrollo es sólo una fase o etapa más para alcanzar el desarrollo que todos los países deben lograr, imitando o repitiendo los pasos seguidos por los países desarrollados.
- ◆ Dualismo estructural: establece que la economía de los países subdesarrollados es una economía dual, es decir, coexisten un sector de elevada productividad, dinámico y orientado a la exportación (industrial), y otro de baja productividad o de subsistencia (agropecuario). Bajo estas condiciones, se apoyó al primero bajo el modelo de sustitución de importaciones, esperando que su alta productividad estimulara el desarrollo del segundo, en una postura nacionalista por parte de la burguesía nacional.
- ◆ Teoría de la dependencia: emplea a la dependencia como una categoría histórica que integra un cuerpo teórico para explicar y comprender el desarrollo capitalista internacional y su contraparte, el subdesarrollo de los países periféricos. De acuerdo con esta teoría "...el capitalismo implantado por la vía de la dominación va a tener un

destino distinto al del país metropolitano: pasará a formar parte del sistema capitalista mundial, sólo que con funciones de subordinación y con calidad de dependiente” (*ibid.*: 11). En ese sentido, se reconoce que es el capitalismo mundial el que reproduce y perpetúa el subdesarrollo.

Los dos primeros enfoques fueron los que sustentaron las tesis de la ALPRO y de la CEPAL, mientras que la última constituyó la crítica de la visión tecnocrática de la planeación económica y educacional, y que bajo una concepción dialéctica se sigue discutiendo hasta nuestros días. Tal es el caso del presente artículo.

PLANEACIÓN, EDUCACIÓN Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA

La planeación del desarrollo influyó en cascada a las distintas instituciones y sectores sociales, tanto del sector público como del privado. Especialmente en la educación –que es la parte sustancial de este artículo– la planeación de los sistemas educativos latinoamericanos fue concebida como un elemento de eficiencia y modernización, pero al igual que en el desarrollo económico, no se cuestionaron las estructuras económico-políticas en que la planeación se insertó, ni los propósitos a los cuales estaría sirviendo. Se atribuyó al planificador un rol meramente técnico y aislado de los objetivos y contradicciones del sistema económico social (Morales, 1980: 99).

En general se reconoce que la planeación educativa en el contexto social y económico dependiente, contribuye a la reproducción de las relaciones sociales de producción⁶ jugando un doble papel, por un lado, apoyando a los grupos de poder a mantener las condiciones de participación limitada y distribución desigual, y por otro, sirviendo a los sectores tecnocráticos del Estado para aumentar la eficiencia del sistema educacional.

⁶ Al respecto Daniel Morales señala que “...la planeación educacional como proceso político de toma de decisiones en estas sociedades es un quehacer cuya función intrínseca es reproducir las relaciones sociales de producción [es decir, la separación entre trabajo productivo y medios de producción], dando funcionalidad y eficiencia a un subsistema operativo del Estado que es la educación” (1980: 102). Por su parte, Carnoy indica que “...el conocimiento colonizado perpetúa la estructura jerárquica de la sociedad” (1988: 15-16).

Esta reproducción y perpetuación de las relaciones sociales y económicas, impide un verdadero cambio estructural que haga del sistema educativo un mecanismo que impulse el desarrollo de las sociedades o lo haga, como se ha visto en las dos últimas décadas, cada vez más lento.

En otras palabras, las acciones de planeación del sector educativo sólo han permitido mantener a los grupos políticos en el poder aparentando eficientar y modernizar, sobre todo, justificando la obtención de los recursos que el Estado asigna a la educación, en el que éste último se encarga de legitimar sus resultados.

En ese sentido, la planeación educativa del subdesarrollo no parte de la base estructural como una necesidad sustancial para transformar los procesos de relación económica y social, se ubica solo a un nivel ideológico y superestructural para perpetuar el *status quo*.

Si se considera a la planeación educativa como un proceso político de toma de decisiones que emerge de las relaciones de poder, de correspondencia y contradicción existentes en la sociedad global, se puede entender porque la visión tecnocrática de la misma no logra impactar al sistema educativo en función de las necesidades de la propia sociedad.

Los tecnócratas de la planeación educativa elaboran sus planes y programas sobre sus escritorios, tomando en cuenta únicamente las metas y objetivos del plan general, sin acercarse a las bases receptoras del plan o programa, es decir, existe una desvinculación entre el planificador y los usuarios.

Asimismo, las metas y objetivos los plantean a partir de los intereses de quienes asignan los recursos para operar el plan (cfr. Prawda, 1992: 27). Esto ha provocado que la planeación educativa asuma un carácter autoritario y centralista en el que la toma de decisiones sólo se da en la elite del poder. Una planeación democrática y participativa permite subsanar esas deficiencias, es decir, una planeación que tome en cuenta a todos los actores que se relacionan con el objeto a planear y que los haga partícipes de las decisiones relacionadas con aquel.

Por otro lado, insertar a la planeación en el campo educativo implica considerarla desde una perspectiva humano-social, en la que lo planeado afectará a seres humanos y no a objetos materiales, razón por la cual todos los actores del servicio educativo han de tener la misma posibilidad de participar en la construcción del plan, considerando y conciliando sus intereses y necesidades, tanto particulares como de grupo.

Un elemento sustancial de la planeación que se propone inicialmente en este ensayo, es la construcción teórica e histórico-contextual del objeto a planear, lo cual permitiría acceder a la esencia estructural del objeto planeado, conociendo la forma en que se ha desarrollado a lo largo del tiempo, las condiciones que lo han determinado, tanto internas como externas, así como el papel que ha jugado en el mantenimiento del *status quo* y las relaciones de poder, sus posibilidades de transformación y el apoyo a la misma.

Sólo de esa manera se podrá superar el carácter tecnocrático y centralista de la planeación educativa, buscando la transformación social a partir del reconocimiento y participación integral de los distintos sectores que componen al sistema educativo.

La orientación educativa dentro del sistema educativo formal incorpora a su práctica la planeación al transformar el enfoque de “servicios” por el de “programas” (Sanz, 1990: 21), en el cual se da un uso planificado del tiempo, recursos, fines y objetivos de orientación. En esa transición se empieza a reconocer la importancia de la planeación del servicio de orientación, a partir de los principios y necesidades que intenta cubrir.

El desarrollo y origen de la orientación educativa ha propiciado que sus fines sean distintos histórica y contextualmente. Así, tenemos que en pleno auge del capitalismo mundial –fines del siglo XIX– surge la orientación vocacional y profesional en Estados Unidos de América, como un intento de encontrar al hombre adecuado para el puesto adecuado, bajo una visión pragmática de la educación.

En el caso mexicano, históricamente se ubican dos etapas significativas del surgimiento de la orientación (cfr. Muñoz, 1992: 30-31). En primer

lugar, la etapa liberal nacionalista del siglo XIX, como una propuesta para complementar y auxiliar el aprendizaje escolar al servicio de los fines de identidad y unidad nacional; en segundo lugar, la etapa profesicéntrica, sustentada en la psicología diferencial para detectar las aptitudes, intereses, valores, etcétera, y adecuarlo al proceso productivo, destacando en ella el área vocacional.

De acuerdo con estas características históricas, la planeación de la orientación educativa en nuestro país ha asumido determinados fines y procesos metodológicos. Sin negar que la planeación de la orientación ha intentado abordar los aspectos pedagógicos, vocacionales, personales y familiares de los estudiantes de manera integral, sobresale el enfoque profesicéntrico-vocacional en los planes y programas de orientación. Éste se sustenta en el proyecto de industrialización y modernización de nuestro país, iniciado en los años cuarenta, y se relaciona con el crecimiento y desarrollo de la educación superior, en el que se dio un impulso fundamental a la planeación de los servicios de orientación educativa.

Tratando de explicar lo anterior, tenemos que mencionar que una característica de los sistemas educativos de los países desarrollados, tanto capitalistas como socialistas, es que la educación opera como un campo de entrenamiento y reclutamiento de mano de obra especializada, de acuerdo con las demandas del sector económico y productivo, mientras que en los países subdesarrollados dependientes, se aísla del sector ocupacional, convirtiéndose en un valor simbólico de prestigio y movilidad social encaminado a satisfacer las necesidades individuales más que sociales.

Este hecho se explica a partir del enfoque pragmático que asume la educación como consecuencia del proceso de industrialización de principios del siglo XX, especialmente en Estados Unidos de América, y que tiene relación con el surgimiento de la orientación vocacional y profesional mencionado anteriormente; su eje fundamental fue la búsqueda de la eficiencia y la capacitación para el empleo.

A diferencia de lo anterior, en Latinoamérica el sistema educativo se estructuró sobre la base del debate europeo del liberalismo, positivismo

y racionalismo combinados con los intereses de reconstrucción nacional posrevolucionaria. Este periodo coincide con la etapa liberal nacionalista de la orientación educativa, mencionada más arriba. Su tarea central fue acercar al sujeto a toda manifestación cultural, como una posibilidad de emancipación y libertad nacional (Díaz, 1992: 2-3).

A partir de la década de los setenta, la educación mexicana comienza a adoptar el modelo pragmático de los vecinos del norte, utilizando la “técnica” de la planeación para hacer los ajustes necesarios al sistema.

Cabe mencionar, respecto de esa adopción, el caso de la teoría del capital humano, que en términos generales establece que a mayor inversión en educación, mayor remuneración económica a futuro para el individuo y la sociedad, ya que el trabajador al poseer mayores conocimientos y habilidades propiciará mejoras y aumentos en la productividad, y por tanto, mayores ganancias económicas.

La apertura democrática de la educación superior en México, en los años setenta, así como la adopción en esa misma época de la visión de la pedagogía pragmática, y en consecuencia, el reconocimiento social de las clases medias de la teoría del capital humano, que veía en la educación una posibilidad de ascenso socioeconómico, facilitó un crecimiento sin precedentes de las instituciones de educación superior, con todas las repercusiones que hasta la fecha continúan presentes.

Bajo esa concepción educativa, la planeación tecnocrática se da a la tarea de regular la oferta y la demanda sin cuestionar los factores que están propiciando esa situación; más bien se toman como parte formal del mismo sistema, al cual se puede afrontar con ciertas medidas correctivas.

Una de esas medidas es el fortalecimiento de los servicios de orientación, reconociendo que su área vocacional no cuenta con información veraz y oportuna de las condiciones de la oferta y la demanda, tanto de la educación como del trabajo en México (cfr. SEP-ANUIES, 1982: 48). Esta situación propicia que se recomiende a la orientación educativa la generación de información suficiente y actualizada, para otorgarla al estudiante antes de su elección profesional, esperando con ello readecuar la distribución de la matrícula hacia las áreas profesionales

necesarias para apoyar el desarrollo del país –ciencia, tecnología y agropecuarias–.

No obstante los esfuerzos encaminados a tal fin, la situación de la demanda a la educación superior continuó incrementándose, hasta llegar a los conflictos que estamos viviendo con el caso de la UNAM, asimismo, la composición de la matrícula mantiene la concentración en el área social y económico-administrativa.

Esto ha permitido cuestionar y debatir desde la planeación, los factores políticos y económicos que subyacen a esta situación, ubicando a la planeación de los servicios de orientación educativa como un puente para afrontar la problemática anteriormente señalada, y otros que también se relacionan con la orientación, tales como la deserción, el bajo rendimiento académico y, en general, el mejoramiento de la calidad educativa.

Aun cuando parezca demasiado ambicioso, el proyecto orientador deberá apoyar las necesidades del sistema educativo en correspondencia con todos los elementos curriculares que lo conforman. Pero, ¿bajo qué concepción de planeación?

Como se mencionó anteriormente, se requiere superar la visión tecnocrática y centralizante de la planeación, pasando a una concepción democrática, participativa e integral que facilite la incorporación de todos los actores del servicio en la elaboración de un proyecto institucional, estatal y nacional de orientación educativa que apoye los intereses de las mayorías. Lo anterior implica construir teórica, histórica y contextualmente a la orientación como objeto de la planeación, buscando con ello su transformación estructural, revisando las posibilidades que se tienen para apoyar la modificación del sistema en general en un movimiento dialéctico.

Esta propuesta implica acercarse a la teoría y a la metodología de la planeación educativa, ubicándola más que como una técnica, como una disciplina histórica, social y política que apoye la toma de decisiones, anticipe acciones y permita el logro de los fines planteados por parte de los actores y receptores del servicio orientador.

EXPERIENCIA DE PLANEACIÓN DEL SERVICIO DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN LA UAEM

La Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), como parte formal del Sistema Nacional de Educación Superior Mexicano, no ha quedado exenta de la instrumentación de planes y programas institucionales que también han asumido el carácter dependiente y tecnocrático del subdesarrollo.

El diagnóstico que se realiza en el Plan Rector de Desarrollo Institucional 1997-2001 de la planeación institucional de la UAEM, señala que es hasta mediados de la década de los setenta cuando se da una incipiente preocupación por la planeación institucional, al crearse el Departamento de Planeación Universitaria, cuyas funciones principales fueron la elaboración de la estadística universitaria y los manuales de organización (UAEM, 1997:150-151).

No es sino a partir de 1985 que la dinámica de la planeación y evaluación institucional se acelera, se estructuran mecanismos más participativos de la comunidad universitaria para la elaboración de los planes generales de desarrollo, mismos que están vinculados con el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) a través de sus diferentes instancias, como la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES) y las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), incorpora los indicadores de evaluación de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) a los mecanismos de regulación institucional, renovándose el concepto de evaluación como un sistema de control institucional que refleje los avances cuantitativos de metas y programas que lleve a un replanteamiento futuro de los mismos (*ibid.*: 151).

De lo dicho anteriormente, se pueden destacar dos aspectos que se articulan con la planeación educativa del subdesarrollo. En primer lugar, a mediados de la década de los setenta se empieza a considerar la planeación institucional, por lo que se puede apreciar que en la UAEM esta actividad tiene un pasado reciente y a la vez tardío en su

implantación, pues como se vio anteriormente, la planeación en Latinoamérica se inicia en la década de los cincuenta.

El otro aspecto que se destaca, es el carácter cuantitativo de los procesos de planeación y evaluación institucional, lo cual refleja la visión tecnocrática, característica de la planeación del subdesarrollo, en el que se reconoce que, no obstante la importancia que tiene para eficientar los procesos institucionales, así como el que los instrumentos y documentos formales que avalan el proceso de planeación han evolucionado satisfactoriamente, el cumplimiento de compromisos y resultados, y la retroalimentación correspondiente, han sido limitados debido a factores relacionados con la carencia de recursos, la concepción de objetivos no realistas, el exceso de trabajo rutinario impide el logro de metas, la inadecuada asignación presupuestal, la falta de participación social y empresarial, la carencia de información, la duplicidad e inexactitud de datos y la falta de controles y registros en dependencias responsables de la información (*ibid.*: 52).

Por su parte, la orientación educativa en la UAEM presenta características similares en sus procesos de planeación; de hecho, en sus inicios, el servicio de orientación se ofrecía de manera empírica, sin formar parte de un proceso de planeación institucional, ya que sus actividades datan de 1967, fecha en la que la planeación no se consideraba aún de manera institucional, como se señaló anteriormente.

En esa época, la orientación era otorgada en la Escuela Preparatoria núm. 1, a través del departamento de psicopedagogía, ahí se inició la aplicación de pruebas psicométricas con fines de elección vocacional. En 1977 se crea el Centro de Orientación Vocacional, el cual funcionó hasta 1981, con la creación del Departamento de Orientación Vocacional (DOV) (UAEM-COE, 1989: 2).

Con el DOV, que más tarde se integraría al Centro de Servicios Educativos y que actualmente se conoce como la Coordinación de Orientación Educativa, el servicio de orientación empieza a formar parte de los planes y programas institucionales y toma en cuenta los planteamientos de la CONPES, en relación con la importancia de la

orientación vocacional, en la redistribución de la matrícula de la educación superior hacia las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

Así, la orientación educativa en la UAEM toma en cuenta un objetivo planteado a nivel nacional como consecuencia de las distorsiones en la matrícula de educación superior: reordenar la demanda de inscripción hacia carreras socialmente necesarias mediante la vinculación de la orientación con la planeación de la educación superior (López, 1984: 42), esperando que la información proporcionada por la orientación pudiera dar elementos para determinar la oferta educativa tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo (SEP-ANUIES, *Op.cit.*: 50).

Lo más significativo de estas primeras acciones de planeación del servicio, es que permitieron sustentar, organizar, administrar, eficientar e impulsar la labor de orientación en la UAEM, instaurando las oficinas de orientación en cada uno de los planteles dependientes de la escuela preparatoria y desarrollando los instrumentos psicométricos (EVAPEM III), psicopedagógicos (cuadernillos de hábitos de estudio) y profesiográficos (catálogo de carreras, trípticos informativos, carteles y otros) que han permitido su instrumentación y operación hasta la fecha.

A mediados de los noventa, el servicio de orientación educativa en la UAEM es evaluado en todas sus áreas, actividades y recursos (Gutiérrez,1996), dando como resultado una nueva concepción del servicio que se expresa en el nuevo Programa General de Orientación Educativa de la UAEM 1998, pero sobre todo, permite generar un modelo de planeación que intenta superar la visión tecnocrático-eficientista característica del subdesarrollo, para concebirla como un proceso científico, integral y dialéctico que intenta ubicar al servicio en los nuevos retos educativos, sociales, económicos y culturales nacionales e internacionales.

A continuación se comenta la experiencia de planeación del servicio de orientación, en la UAEM, así como el modelo de planeación implícito en la misma.

PLANEACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL SERVICIO DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN LA UAEM

La orientación educativa, parte integral del sistema educativo formal, no es ajena a dicho contexto, por lo que sus fines y acciones deben estar en una constante revisión y actualización para ser congruente con la realidad en la que opera, así como estar atento a las exigencias institucionales que le demandan al servicio.

A partir de ese principio, la Coordinación de Orientación Educativa (COE) se da a la tarea de valorar y reestructurar el programa de orientación vigente en la UAEM desde 1993, con el fin de modificarlo o ajustarlo a las necesidades del estudiante, la institución y del país en general, así como eficientar el servicio de orientación educativa a través de una reestructuración formal y sistemática apoyada en una asesoría externa por especialistas.

El proceso de planeación se trabajó mediante cinco fases metodológicas generales:

Diagnóstico de Instrumentación. Esta fase se realizó mediante la aplicación de encuestas a orientadores, estudiantes y padres de familia, cuestionándolos respecto a los contenidos, fines, actividades y recursos de los programas que semestralmente se aplicaban. Asimismo, se realizaron visitas a las escuelas preparatorias de la UAEM con el objeto de corroborar las condiciones de instrumentación del servicio.

Esta fase permitió realizar un diagnóstico de la operación de los programas, en el que se identificaron sus problemas, carencias y dificultades para el logro de los objetivos propuestos.

Foro de Análisis y Propuestas. Esta fase se llevó a cabo paralelamente al diagnóstico de instrumentación, convirtiéndose en un espacio de valoración y exposición de propuestas y sugerencias, hacia el programa de orientación en la UAEM por parte de los orientadores. Además, el foro permitió exponer ante ellos los resultados preliminares del diagnóstico y recoger todas sus inquietudes que con base en su experiencia podrían retroalimentar a la estructura del nuevo programa. Su organización

quedó conformada por tres actividades básicas diarias: conferencias magistrales, ponencias de orientadores y trabajo en equipo.

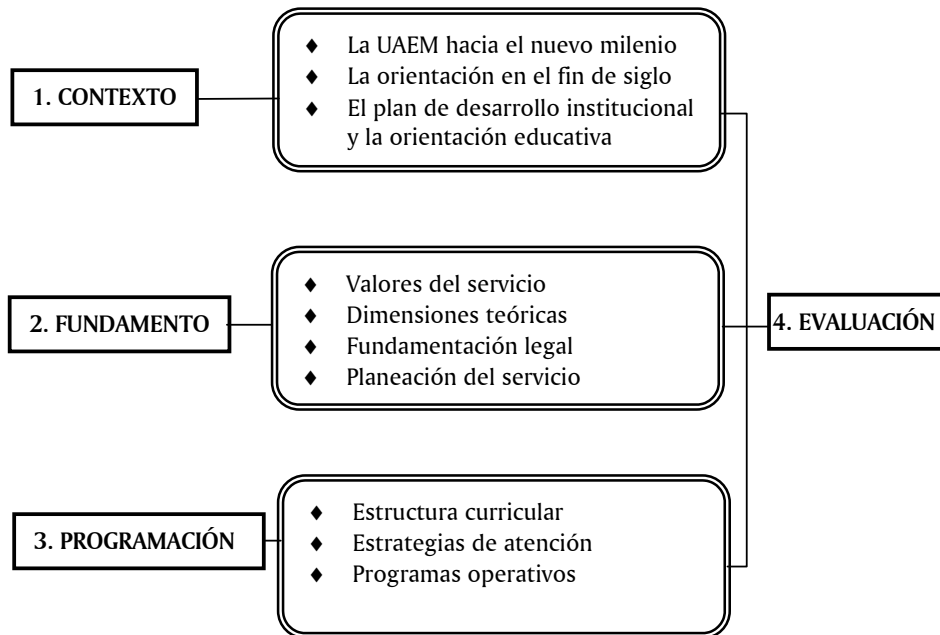
Este evento representó para la COE la oportunidad de brindar a los orientadores la participación democrática en un trabajo de esta naturaleza, propiciando un acercamiento entre el personal encargado de la orientación de los planteles participantes.

Integración de Resultados. En esta fase se logró conjuntar tanto los resultados del diagnóstico como los del foro. De dicha integración se obtuvieron las líneas a seguir en la conformación del nuevo programa, la reformulación de las áreas de aplicación, los recursos y actividades, y en general las propuestas de modificación y ajuste vertidas por los orientadores, estudiantes y padres de familia que participaron en el proceso de reestructuración como actores del servicio.

Reformulación del Programa. En general, esta fase implicó un trabajo en equipo para integrar el programa general en el que se tuvieron reuniones frecuentes para definir los contenidos finales del programa y la forma en que deberían ser abordados (figura 1).

Es importante mencionar que cada una de las fases estuvo avalada por un grupo de asesores externos que trabajaron paralela y directamente en el desarrollo de las acciones de reestructuración. Asimismo, se integró una comisión de orientadores que revisó las actividades, fines y recursos para cada una de las áreas de trabajo, con lo cual se asume el carácter participativo del proceso.

FIGURA 1. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA GENERAL DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA DE LA UAEM



Capacitación y Operación. Esta fase se convirtió en el inicio de la instrumentación del nuevo programa, ya que permitió informar y formar a los orientadores tanto de la propia universidad como de escuelas incorporadas a la misma, a fin de que adquirieran los elementos necesarios para una adecuada aplicación, y además para que manejaran los mismos códigos semánticos facilitando sus transacciones en la operación del programa.

MODELO DE PLANEACIÓN DEL SERVICIO DE ORIENTACIÓN EDUCATIVA EN LA UAEM

Para la Coordinación de Orientación Educativa de la UAEM, la planeación del servicio ha jugado un papel decisivo tanto en la concepción del mismo como en su instrumentación, operación y desarrollo, ubicando el contexto educativo nacional y el institucional del cual forma parte. En ese

sentido la planeación del servicio permite responder al *qué, para qué, cómo* y *con qué* van a operar todos y cada uno de los planteles de la escuela preparatoria de la UAEM.

No es la intención de este apartado profundizar en el discurso de la planeación educativa, ya que existen diversos autores y posturas que llevaría tiempo abordarlos. Solamente diremos que de acuerdo con los distintos conceptos de planeación educativa que se revisaron, se decidió construir uno que surgió a partir de la propia experiencia llevada a cabo, entendiéndola como “un proceso científico que facilita la toma de decisiones y permite anticipar las acciones y recursos del acto educativo y de sus fines” (UAEM-COE, 1998: 29).

Se dice que un proceso científico implica planeación, acciones de investigación y evaluación diagnóstica que permitan explicar, comprender y fundamentar el objeto de planeación. Más aún, las acciones de indagación y valoración del objeto deben superar el nivel empírico de los datos recolectados, al abordar y trabajar en la construcción teórica de dicho objeto con el fin de interpretar su sentido histórico, político y social, así como reflexionar y analizar críticamente su génesis, desarrollo y conformación como proceso social para determinar su consolidación y/o transformación radical o particular (cfr. De Alba, 1991: 94-95).

Tal es el caso del trabajo aquí expuesto, ya que la planeación del nuevo programa implicó un proceso metodológico que abordó a la orientación educativa tanto en sus aspectos teórico-conceptuales, históricos y contextuales, como instrumentales que se plasmaron en el documento final.

Por otra parte, la toma de decisiones implica una visión socio-política de la misma en la que convergen distintas ideas, concepciones y propuestas institucionales, desde la óptica de la diversidad de sectores y grupos que conforman a la organización educativa. Esto lleva a establecer concertaciones en beneficio del desarrollo institucional, para facilitar la participación democrática de los actores del proceso educativo.

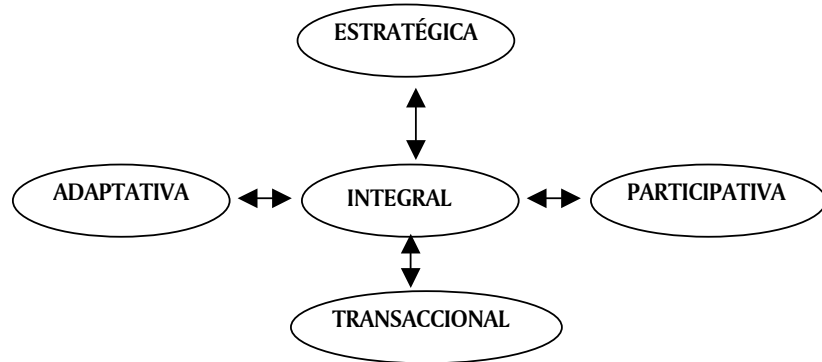
Prever las acciones y recursos necesarios permite conducir al proceso educativo hacia la consecución de sus propósitos, señalando los aspectos relevantes y la forma en cómo se pretende operar el plan en un determinado tiempo y espacio.

En ese sentido, el programa general de orientación educativa de la UAEM asumió las siguientes características:

- ◆ Participativo, al lograr la intervención activa de los orientadores para la formulación de propuestas de modificación y ajuste, así como la participación de alumnos y padres de familia con sus opiniones y sugerencias al mismo.
- ◆ Indicativo, señalando los principios, fines, metas y acciones que se pretenden lograr y realizar con su instrumentación, todo bajo una visión flexible e indicativa.
- ◆ Integral, asumiendo el compromiso de funcionar integralmente respecto a las áreas de intervención, así como de los distintos actores que se relacionan con el servicio, todo ello encaminado a apoyar el proyecto de vida del estudiante de bachillerato.
- ◆ Iterativo, con la cual los cambios y modificaciones subsecuentes del programa sólo se llevarán a cabo mediante la valoración y el diagnóstico de nuevas necesidades en el entorno social e institucional.

A partir de lo anterior se propuso un modelo de planeación (figura 2) que intentó operar integralmente y que fue desarrollado para la realización de este trabajo, considerando los siguientes enfoques de planeación:

FIGURA 2. MODELO DE PLANEACIÓN



Planeación estratégica. Este tipo de planeación tiende a crear condiciones y medios necesarios para llevar a cabo, a mediano plazo, planes y programas trascendentes a la institución, convirtiéndose en un proceso continuo articulado a la calidad de las intervenciones más que a la cantidad de los datos (UAEM-COE, *Op.cit.*, p.5). La planeación estratégica reposa en un sistema abierto en el que la organización educativa cambia y se transforma en la medida que integra la información proveniente del medio externo e interno.

Para el caso de la orientación, el programa se relaciona con este tipo de planeación, en el sentido que toma en cuenta las necesidades internas del plantel, así como del entorno institucional y social, como relación dialéctica. Es decir, la orientación no sólo se construye por sus planteamientos intrínsecos como disciplina científica, sino que toma en cuenta y es influida por la dinámica social, la económica y la cultura de la que forma parte.

Planeación integral. Por el ámbito que abarca, comprende aspectos tanto del medio social en que se encuentra inmerso el objeto de planeación, como de su funcionamiento institucional interno, por lo que los elementos extrínsecos e intrínsecos de la orientación educativa que la determinan son tomados en cuenta para su planeación y operación. Como se puede observar, este tipo de planeación es congruente con el

de la planeación estratégica, al tomar en cuenta ambos factores para la formulación del programa.

Planeación adaptativa. Según Ackoff (1979: 36-37), este tipo de planeación permite aprender de los errores cometidos durante el proceso de instrumentación, adaptándose al mundo cambiante. Se caracteriza por ser altamente flexible durante el proceso de implantación ajustándose a los problemas y circunstancias que se presenten. De ahí que la planeación “aprenda” de los errores y se “adapte” a los cambios.

Este enfoque se aplica al programa de orientación en tanto que es considerado un programa indicativo capaz de adaptarse al contexto del plantel en el que se aplique, señalando las acciones a realizar pero reconociendo que su aplicación dependerá de las características y problemática del plantel en general, por lo que el programa se vuelve perfectible más que perfecto.

Planeación participativa. Según Grabow y Heskin (1973:17-21), plantea una interacción dinámica entre el planificador y el usuario. El aprendizaje adquirido por los participantes del objeto a planear permite ampliar los horizontes espaciales, temporales, sociales, económicos, culturales y políticos, teniendo una visión globalizadora de dicho objeto.

Para el caso del programa de orientación, este tipo de planeación permitió tomar en cuenta la experiencia, opiniones y propuestas de los distintos actores que intervienen en el servicio, considerando que son ellos los que pueden proponer los ajustes y modificaciones al mismo.

Planeación transaccional. De acuerdo con Friedmann (1973:16-23), la tesis central de este tipo de planeación es mejorar la comunicación entre el planificador y el decisor y/o usuario a fin de lograr mayor eficacia.

El problema de la comunicación es característica de las actividades de planeación ya que no existe un lenguaje común entre los interlocutores. Para mejorar dicha comunicación se requiere del diálogo, en el que el pensamiento, los juicios morales éticos, los sentimientos y la empatía se fusionen auténticamente.

En ese sentido, la planeación del servicio implicó un encuentro de orientadores, directivos de los planteles, así como con alumnos y padres de familia, con el fin de facilitar el entendimiento y comprensión de los objetivos, fundamentos e instrumentación del programa para establecer, códigos homogéneos que facilitaran los acuerdos entre los diversos actores del servicio.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, Russell. (1979). *A concept of corporate planning*; John Wiley & Sons.
- Álvarez García, Isaías. (2000). *Planificación y desarrollo de proyectos sociales y educativos*, Limusa, México.
- Carnoy, Martín. (1988). *La educación como imperialismo cultural, siglo XXI*, México.
- De Alba, Alicia. (1991). *Evaluación curricular: conformación conceptual del campo*, UNAM, México.
- Díaz Barriga, Ángel. (1992). *Criterios y valoraciones de empleadores respecto de egresados universitarios: un estudio informal en la Ciudad de México*, UNAM-CESU, México.
- Friedmann, John. (1973). *Retracking America. A theory of transactive planning*; Doubleday Publishing Co.
- Grabow, S. y Heskin, A. (1973). "Foundations for Radical Concept of Planning", en *Journal of American Institute of Planners*, vol. 39.
- Guillén Romo, Arturo. (1988). *Planificación económica a la mexicana*, Nuestro Tiempo, México.
- Gutiérrez Gómez, Rubén. (1996). *Evaluación del programa de Orientación Educativa de la UAEM*, UAEM, Toluca.
- ILPES. (1984). *Discusiones sobre planificación, Siglo XXI*, México.
- López Suárez, Adolfo. (1984). "Apuntes para una nueva concepción de la orientación vocacional en la UAEM", en *Universidad y legislación, año II*, núm. 5, UAEM, Toluca, pp. 29-45.
- Luna Elizarrarás, María Eugenia. (1989). "Maquiavelo y algunas razones de la planeación educativa", en *Antología de la planeación educativa*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 10-37.

Matus Romo, Carlos. (1984). *Estrategia y plan, siglo XXI*, México.

Morales Gómez, Daniel. (1980). "La planificación educacional en América Latina: un quehacer político tras una técnica", en *Educación y desarrollo dependiente en América Latina*. Gernika México, pp. 99-124.

Muñoz Riverohl, Bernardo. (1992). "La didáctica en la orientación educativa", en *Memoria del intercambio académico de profesionales de la Orientación Educativa*, ENEP-Aragón, México, pp. 27-43.

Pallán Figueroa, Carlos. (1980). "La administración y la planeación de las instituciones de educación superior frente a los requerimientos del desarrollo", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, México, núm. 36, octubre-diciembre.

Prawda, Juan. (1992). *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*; Grijalbo, México.

Sanz Oro, Rafael. (1990). *Evaluación de programas en orientación educativa*, Pirámide, Madrid.

SEP-ANUIES. (1982). *Plan nacional de educación superior: recomendaciones normativas*, ANUIES, México.

UAEM. (1997). *Plan rector de desarrollo institucional 1997-2001*, UAEM, Toluca.

UAEM-COE. (1989). *Antecedentes y situación inicial del programa de orientación vocacional en la UAEM*, Mimeo, Toluca.

UAEM-COE. (1998). *Programa general de orientación educativa, 1998*, UAEM, Toluca.