

PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO 1968-1982

FELIPE MARTINEZ RIZO*

Se han dado numerosas definiciones de la planeación, insistiendo en diferentes aspectos de esta actividad, según el punto de vista particular de cada autor. En las líneas que siguen presentaremos algunas características de la manera como nosotros la concebimos, para una mejor comprensión de lo que después seguirá.¹

En una forma muy simple, y siguiendo a E. Rosenblueth,² definiremos a la planeación en general como el conjunto de actividades por medio de las cuales se establecen determinados objetivos y se definen medios para alcanzarlos. Por consiguiente la planeación implica un diagnóstico de la realidad, a la luz de determinadas concepciones ideales de la misma, el establecimiento de determinados objetivos a diversos plazos, y la implantación de programas de acción para alcanzarlos.³ Por la forma en que se desarrollen los diferentes pasos de la planeación, la manera en que se realice el diagnóstico, la forma en que se establezcan los objetivos, las características de éstos, el tipo de programas de acción que se definan, etc., se tendrán diversos tipos de planeación.⁴

Cuando se diagnostica la realidad, se establecen objetivos y se definen programas en relación con actividades educativas, podemos hablar de planeación educativa. Sin embargo, conviene precisar que, desde el punto de vista que nos interesa, es importante distinguir entre lo que se podría denominar “macro-planeación educativa” y “micro-planeación educativa”. El enfoque macro se tiene cuando se trata de planificar un “sistema educativo” en conjunto, involucrando un número considerable de instituciones particulares. En cambio, el enfoque “micro”, se tendría al tratar de planificar una institución educativa en particular. Por supuesto, ambos enfoques pueden aplicarse a uno o varios niveles del sistema educativo, o a todos ellos.

Los enfoques macro o micro podrán predominar en los diversos sistemas educativos, de acuerdo con sus finalidades y con las características de la sociedad en que están situados. En las sociedades de tipo centralizado es normal que predominen los enfoques macro, mientras que en los sistemas descentralizados es lógico encontrar enfoques micro. No es una casualidad que la planeación educativa de tipo macro se haya desarrollado a partir de experiencias como las de la Unión Soviética o Francia, mientras que la planeación universitaria de tipo micro haya surgido en los Estados Unidos.⁵

BREVE RESEÑA DE LA PLANEACION UNIVERSITARIA EN MEXICO

La micro-planeación

Por lo que se refiere a la planeación institucional, la primera institución mexicana que parece haberla practicado formalmente es el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en 1967. Las instituciones universitarias de tipo privado han aceptado la introducción de la planeación con mayor facilidad que las de carácter público, que han manifestado recelo con respecto a estas actividades. Durante 1968 a 1972 otras instituciones particulares se lanzaron, con mayor o menor profundidad, a la realización de actividades de planeación: tal fue el caso del CETYS de Mexicali, la Universidad Iberoamericana, el ITAM, la Universidad Autónoma de Guadalajara, etc.

*Universidad Autónoma de Aguascalientes.

¹El término “planeación” comenzó a utilizarse en América Latina a fines de los 50, concretamente en Colombia, donde tuvieron lugar los primeros esfuerzos en este sentido en nuestro subcontinente, en oposición a los de “planificación” o “planeamiento”, tratando de subrayar la peculiaridad de los esfuerzos latinoamericanos frente a los soviéticos, franceses anglosajones, etc. Cfr. MONCADA, A., La crisis de la planificación educativa en América Latina, Madrid, Tecnos, 1982, p. 96, nota 4.

²ROSENBLUETH, E., “La planeación educativa”, Cuadernos de Planeación, N° 5, México, UNAM, 1981.

³Para una presentación de nuestra concepción de la planeación, Cfr. Martín Rizo F. et al., la planeación universitaria. Una metodología para universidades mexicanas, México, UNAM, en prensa.

⁴Cfr. MARTINEZ RIZO, F., “El diagnóstico institucional”, material mecanografiado para el curso de planeación organizado por el secretariado conjunto SEP-ANUIES en enero-febrero de 1982. En preparación para su publicación.

⁵Cfr. MARTINEZ RIZO, F. et al. op. cit.

Las actividades de planeación en estas instituciones adquirieron rápidamente un carácter institucional, y han continuado en forma permanente, aunque hayan variado las técnicas y los enfoques.

Por lo que se refiere a las instituciones universitarias de carácter público, la planeación institucional ha comenzado a aparecer lentamente en los últimos dos o tres años en el sistema de Tecnológicos Regionales, que dado su carácter federal han estado sujetos a un control central casi absoluto, por lo que la planeación institucional no tenía prácticamente cabida en ellos, en tanto que desde finales de los años 60 algunas universidades comenzaron a hacer significativos esfuerzos. En tal sentido, deben citarse los casos de la Universidad Autónoma de Chihuahua y de la Universidad de Sonora que para esos años realizaron sendos trabajos de planeación, a partir de autoestudios dirigidos por el doctor Pablo Latapí, al igual que los trabajos del CETYS y del ITAM mencionados con anterioridad.⁶

Otras instituciones como la Universidad Autónoma de Guerrero bajo la rectoría del doctor Jaime Castrejón, y la Universidad Autónoma de Querétaro, también comenzaron algunos esfuerzos en esta dirección.

Por lo que se refiere a la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo peso relativo en el conjunto de la educación superior mexicana era mayor que en la actualidad, a fines de los 60, esta institución ya tenía un claro interés por la planeación. En 1969 la UNAM organizó una importante reunión sobre el tema,⁷ coincidiendo con otra que organizó en Santiago de Chile la UDUAL, a nivel latinoamericano.⁸ De hecho en ese momento la planeación educativa ya tenía una década en el subcontinente. Había pasado la primera ola de entusiasmo del tiempo de la Alianza para el Progreso, y en algunos medios se consideraba que se estaba en crisis.⁹

La masificación de la Universidad Nacional Autónoma de México, que llegó a un punto crítico hacia 1970, produjo el surgimiento de importantes trabajos de planeación institucional: por una parte la planeación de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), dentro de la misma UNAM; por otra, la planeación de la Universidad Autónoma Metropolitana en sus diferentes unidades, como alternativas para el crecimiento de la UNAM; más tarde, especialmente durante el segundo periodo rectoral del doctor Guillermo Soberón, de 1976 a 1980, la planeación institucional de la UNAM se consolidó (ya existía una Comisión de Planeación pero su trabajo era muy limitado), especialmente con la creación de unidades de planeación en cada una de las grandes dependencias que forman la UNAM: facultades, escuelas, institutos, centros. Dada la autonomía de que gozan, de jure o de facto, dichas unidades, sólo podían funcionar una planeación descentralizada. La Dirección General de Planeación pasó a ocupar un papel de catalizador, de asesoría y de realización de algunos trabajos especiales.¹⁰

En la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), cada una de las tres unidades siguió un camino peculiar. En la unidad de Atzacapozalco la Comisión de Planeación ha tenido un papel más destacado.¹¹

La planeación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes empezó también por esa época, a finales de 1972, aunque se consolidó hasta finales de 1976.¹²

Los esfuerzos realizados de 69 a 74 fueron estimulados y reforzados con el apoyo que en ese momento comenzó a prestar la Secretaría de Educación Pública a los trabajos de autoestudio en las universidades, a través de la Dirección de Educación Superior, que estaba en ese entonces a cargo del ex-rector de Guerrero, Jaime Castrejón. En esos años, las actividades de planeación se concentraron en algunas instituciones, particularmente la Universidad Veracruzana, la Universidad de Yucatán y la Universidad Autónoma de Nuevo León.¹³

⁶Cfr. LATAPI P., "Cuatro autoestudios", doc. mecanográfico 1980.

⁷Cfr. VV, La planeación universitaria, México, UNAM, 1970.

⁸Cfr. VV, I Seminario Latinoamericano de Planeación Educativa, Santiago, 1969. México, UDUAL, 1970.

⁹Cfr. MONCADA, A., op. cit., p. 101.

¹⁰Cfr. VALDES OLMEDO, C., La planeación en la UNAM. Cuadernos de planeación, México, UNAM, 1981.

¹¹Cfr. LOPEZ ZARATE, R. y MARTINEZ FLORES, S., La experiencia de la Comisión de Planeación de la UAM Atzacapozalco, doc. mecanográfico, 1980.

¹²Cfr. MARTINEZ RIZO, F. y CORTES CHAVEZ, S., "La planeación en la UAA", doc. mecanográfico, 1980.

¹³Cfr. BOLAÑOS, E., "La planeación en la UANL", doc. mecanográfico.

En muchas otras instituciones, a pesar de la existencia formal de unidades de planeación designadas con diversos nombres, dichas actividades no se consolidaron. En otras instituciones ni siquiera se constituyeron las unidades específicas.

Los esfuerzos de la SEP y la ANUIES que mencionaremos más adelante, iniciados a partir de 1977, favorecieron un adelanto en la consolidación de la planeación institucional en los centros de educación superior, de suerte que a comienzos de los 80 prácticamente todas las universidades públicas contaban con una unidad de planeación, aunque varias de ellas funcionaban precariamente¹⁴.

La macro-planeación

Al considerar la macro-planeación de la educación superior en México, recordaremos que los primeros esfuerzos desarrollados no comprendían el nivel superior, sino que se limitaban fundamentalmente a la educación elemental; nos referimos evidentemente al plan de 11 años, de 1959.

Los trabajos de la llamada comisión para la planeación integral de la educación, que terminaron a mediados de 1968, sí consideraban el nivel superior, pero la violenta crisis que sacudió en esos momentos a la educación superior mexicana en particular, y al país en general, impidió que se continuaran dichos esfuerzos⁵ hasta que en 1977, el Plan Nacional de Educación, elaborado bajo la responsabilidad del Lic. Muñoz Ledo, entonces Secretario de Educación, volvió a plantearse la planeación de la educación superior.¹⁶

A partir de 1978, la labor conjunta de la SEP y la ANUIES ha representado el esfuerzo más importante realizado hasta ahora en el país. Sus trabajos se han concretado en dos importantes documentos aprobados por las Asambleas de la ANUIES de Puebla y Morelia en 1978 y 1981 respectivamente, pero, sobre todo, en el establecimiento de una serie de mecanismos para la promoción de la planeación institucional y su coordinación a nivel nacional y regional, a través de las unidades, comisiones y consejos conocidos en los medios universitarios con las siglas de UIP, CONPES, CORPES y COEPES.¹⁷

En el sistema universitario mexicano, al ser de tipo fuertemente descentralizado -aspecto que sanciona el rango constitucional que se le ha dado a la autonomía-, es lógico que sólo podrá prosperar un esquema igualmente descentralizado de planeación; en este sentido el conjunto mencionado de instancias, de nivel institucional nacional, pasando por el estatal y el regional, es adecuado, porque permitirá conciliar la autonomía institucional y una cierta concertación de esfuerzos a nivel macro, hoy día indispensable.

Hay que señalar que el nivel en el que estos esfuerzos han tenido menos éxito ha sido seguramente el de carácter regional, donde las CORPES casi han existido únicamente en el papel. También hay que señalar que en este nivel no ha prosperado una iniciativa de la zona III de la ANUIES.¹⁸

Intento de evaluación

Al evaluar cualquier realidad compleja se encontrarán aspectos positivos y negativos, y la tónica que se dé al balance final dependerá de la actitud más o menos optimista o pesimista del evaluador. No se puede evitar la cuestión del vaso medio lleno o medio vacío.

En las siguientes líneas destacaremos las fallas y limitaciones que en nuestra opinión han caracterizado los esfuerzos de planeación universitaria en nuestro país, lo que no quiere decir que ignoremos o desconozcamos los aspectos positivos. En una forma sumamente sintética podríamos resumir nuestro juicio de la siguiente manera: la principal virtud de la planeación universitaria en México es la de existir y haber logrado que se acepte su existencia como algo normal e importante, plasmándose en la constitución de unidades institucionales de planeación, y en un grupo de personas dedicadas a esta actividad, aunque todavía pequeño en

¹⁴Cfr. ARENA, E., Y PALLAN, C., "La planificación en las universidades mexicanas", México, SESIC, 1979, mimeogr.

¹⁵Cfr. PALERM, A., Planeación integral de la educación, México, Centro Nacional de Productividad.

¹⁶SEP, Plan Nacional de Educación, México, SEP, 1977.

¹⁷Cfr. Documento aprobado por la Asamblea General de la ANUIES en Puebla, en 1978; Documento aprobado por la Asamblea General de la ANUIES en Morelia, en 1981, México, SEP-ANUIES.

¹⁸Cfr. MARTINEZ RIZO, F. y PEREZ HERNANDEZ, P., La planeación en la zona III de la ANUIES", doc. mecanográfico, 1981.

número y limitado en competencia, pero que va mejorando en cantidad y calidad paulatinamente.

En cambio, las deficiencias de la planeación pueden resumirse diciendo que su calidad es aún muy baja, debiendo desarrollarse mucho por lo que se refiere a amplitud, continuidad, consistencia y relevancia.

Para explicar con mayor precisión los aspectos deficientes, diremos, en primer lugar, que la planeación se ha reducido muchas veces a lo que debería llamarse búsqueda de una mayor eficiencia administrativa. Al planificar, puede considerarse que los fines y los medios de que se trata están dados y son fijos, o por el contrario deben buscarse y son variables. Cuando la planeación considera los fines y los medios como dados, se reduce a la simple búsqueda de una mejor forma de organizar los medios existentes para alcanzar los mismos fines, o sea a la búsqueda de una mejor eficiencia administrativa, sin cuestionar si éstos son los más dignos de ser perseguidos, y los medios los más conducentes a ellos. La planeación universitaria en México ha actuado frecuentemente de esa forma, sin profundizar su reflexión sobre los fines, ni su investigación sobre los medios.

Decimos conscientemente reflexión sobre los fines e investigación sobre los medios, ya que la cuestión de los fines pertenece al campo de la reflexión que podríamos llamar “filosófica”, “valoral” o “ideológica”, y el estudio de los medios pertenece al campo de la investigación psicológica, sociológica, pedagógica, etc. Es característico que el personal de las unidades de planeación considere que debe capacitarse en el manejo de la estadística, la computación o las técnicas administrativas, y que, en cambio, no considere importante el contar con la competencia suficiente en el campo de la filosofía de la educación, o de las ciencias del hombre que estudian los procesos y fenómenos educativos. Una limitación de la planeación universitaria que se encuentra con mucha frecuencia y que en parte coincide con la anterior, es el divorcio entre la planeación de las actividades sustantivas de la universidad (docencia, investigación y extensión), y la de las actividades administrativas de apoyo.

Esta segunda limitación coincide en parte con la anterior, por que es frecuente que la docencia, la investigación y la extensión se realicen en forma rutinaria, sin una auténtica planificación, y tratando simplemente de mejorar su eficiencia. Sin embargo, en algunas ocasiones se realizan esfuerzos por lo que se puede llamar una auténtica planeación de dichas actividades, particularmente de la docencia. En efecto: numerosas instituciones realizan aunque sea esporádicamente, actividades de planeación curricular, para el desarrollo de nuevas carreras, o la actualización de carreras existentes, trabajos en los cuales se cuestiona seriamente el enfoque mismo de dichos estudios profesionales, la forma en que contribuyen al desarrollo nacional o regional, las características que deberían tener los profesionales egresados de dichos programas, etc., igualmente se analizan las combinaciones de medios más adecuadas para lograr el perfil del profesional que se esboza, explorándose alternativas para la educación tradicional en la forma de sistemas modulares, integración interdisciplinaria, talleres, seminarios, etc.

Sin embargo, es muy frecuente que estos esfuerzos no se consideren como parte de la planeación universitaria, que se ve como una actividad de carácter meramente administrativo, sino que se contrapongan a ella o se realicen en forma totalmente ajena. Otro tanto puede decirse de algunas actividades de extensión, en particular de servicio social, que son objeto de algunos análisis serios y que llevan a lo que puede considerarse una auténtica planeación. Sin embargo, esto también se hace frecuentemente en distintas instancias y en forma totalmente desligada de lo que se considera planeación. No se puede decir lo mismo por lo que se refiere a la investigación que, tal vez por su misma naturaleza, por una parte, y por estar tan poco desarrollada en la mayoría de las instituciones universitarias mexicanas, por otra, aún no es objeto de trabajos significativos de planeación.

Si en el nivel institucional la planeación universitaria mexicana adolece de las debilidades mencionadas, a nivel interinstitucional la situación es aún más deficiente. Si se mencionó antes que a nivel regional sólo existe un conjunto simbólico de cuerpos que no han funcionado realmente, y a nivel nacional, en los hechos, existen únicamente grandes lineamientos establecidos por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior y aprobados por la Asamblea General de la ANUIES, aún no se puede hablar de la existencia de un Plan Nacional en sentido estricto.

A nivel estatal aún es muy escasa la coordinación entre universidades e institutos tecnológicos. Esta es una falla que puede subsanarse en la medida en que las actividades de los institutos tecnológicos sean más controladas por las delegaciones estatales de la Secretaría de Educación, y menos por las instancias centrales a nivel federal.

Otra importante debilidad que se observa, en general, es la deficiente integración entre los diversos componentes de la comunidad universitaria que deberían en principio estar involucrados en el proceso: autoridades colegiadas, autoridades individuales, maestros, estudiantes, personal administrativo y grupos técnicos.

Parece que en general se encuentra difícil superar la antinomia aparente entre una planeación autoritaria y/o tecnocrática, y una participación desordenada e infructuosa de las llamadas “bases”. La adecuada comprensión del papel de cada uno de los elementos integradores de la comunidad universitaria, y la aceptación y responsabilidad para desempeñar cada papel plenamente aún no se encuentran, en muchos casos.

CONCLUSIÓN

Cuando se trata de buscar las causas que explican las deficiencias que tiene la planeación en México, y de ahí tratar de remediarlas, es frecuente que se escuche la opinión de que lo que hace falta, fundamentalmente, es mayor competencia técnica por parte del “staff” especializado en la actividad de planeación.

En nuestra opinión, es cierto que falta mayor competencia técnica, pero es importante señalar que esto no se refiere, de ninguna manera, única ni principalmente, a la competencia estadística o administrativa, sino que, como ya se indicó, es necesario contar con una preparación más eficiente en los campos de la filosofía y de las ciencias del hombre, relacionadas con los fenómenos educativos.

Además, parece importante señalar que, en nuestra opinión, hay otra causa más significativa que las deficiencias señaladas, y que debe ser enfrentada, ante todo si se quiere que la planeación universitaria mexicana se consolide realmente: se trata de lo que podríamos llamar la “voluntad institucional de hacer planeación”.

Si volvemos a considerar la definición de planeación que aparece al principio de este trabajo, veremos que se trata de una actividad que supone la existencia de un actor dotado de conciencia y voluntad, que se da cuenta de la situación en que vive y que tiene la facultad de actuar de alguna forma, sea para continuar en la misma dirección, sea para modificarla y dirigirse hacia otro rumbo. Puede decirse que muchas universidades mexicanas aún no se han constituido realmente en “actores”, o sea que carecen todavía de la unidad institucional mínima indispensable para que pueda haber planeación.

Cuando los distintos elementos que integran una comunidad universitaria no tienen una aspiración común, más allá de sus legítimas diferencias, sino que en realidad cada uno busca determinados intereses que no son compartidos por los demás, que no son considerados legítimos por los demás, y no existe un mínimo común denominador entre todos, la planeación será inviable. Es importante que se entienda que la responsabilidad de realizar la planeación es de toda la universidad y, por lo tanto, no recae fundamentalmente sobre la unidad de planeación, sino sobre los cuerpos colegiados y las personas que la comunidad universitaria tiene en los puestos de máxima autoridad y responsabilidad: el Consejo Universitario y el Rector, o sus equivalentes.

Si no se establecen políticas institucionales de admisión de alumnos, de crecimiento, de creación, modificación o supresión de carreras, etc., no puede haber planeación, y la unidad formalmente encargada de tal actividad se ve reducida a ser una oficina de estadística, o de “asuntos especiales” de la Rectoría, sin mayor relevancia, muchas veces sólo para guardar las apariencias. El papel de las unidades institucionales de planeación es, sin duda, importante desde el punto de vista técnico; pero nunca deberán -ni podrán- substituir a los cuerpos colegiados y a las autoridades de la comunidad universitaria, en la definición de los caminos a seguir por la institución.

Una vez que existan la unidad y el liderazgo institucionales mínimos y la voluntad institucional de planificarse, entonces la competencia técnica tendrá las bases necesarias para desarrollarse en un tiempo relativamente corto.