

2. ANTECEDENTES

2.1. LA PLANEACION Y EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR

La planeación del desarrollo nacional está regulada por un sistema normativo que tiene su fundamento en los artículos 25, 26, 27, 28 y 29, entre otros, de la Constitución Federal de la República. De acuerdo con dichos artículos, la rectoría de la planeación es responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal. Específicamente, la Ley de Planeación de 1983,^{*} establece que para las dependencias y entidades de la administración pública federal son obligatorias la elaboración y aplicación del plan y de los programas definidos por la propia Ley.^{**} Además de la vertiente de coordinación, por la cual el Poder Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos estatales la participación de las entidades federativas en la planeación nacional de desarrollo,^{***} dicha Ley establece las de concertación e inducción, mediante las cuales dicho poder está facultado para estimular y convenir con los particulares la realización de acciones previstas en los instrumentos de planeación del desarrollo, y también para aplicar políticas económicas y sociales que induzcan sus actividades en el mismo sentido. En lo que corresponde a la educación superior—por vías de la concertación y la inducción, respetando su naturaleza jurídica—dicha Ley permite la vinculación de las instituciones públicas autónomas y privadas con los planes y programas de desarrollo.

Como parte de la planeación del desarrollo nacional, y para instrumentar sus fines en lo educativo, el Gobierno Federal ha formulado y aplicado planes y programas destinados a orientar sus acciones. Al respecto, es pertinente mencionar los siguientes:

- El Programa de Educación Pública de 1935.
- El llamado “Plan de Once Años” de 1959.
- El Plan Nacional de Educación 1977 y el documento Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982.
- El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (vigente) .
- El Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, PRONDETYC (vigente).

La planeación de la educación superior debe atender las características particulares de los subsistemas normal, tecnológico y universitario que, a su vez, presenten diferentes regímenes jurídicos. A continuación se describen los caminos que se han seguido en el desarrollo de los tres subsistemas.

Poco tiempo después de haberse creado la Secretaría de Educación Pública, la educación normal recibió un impulso sin precedente con el propósito de lograr una mayor unidad nacional y ampliar rápidamente la atención de las necesidades educativas básicas de la población, mediante la creación y reestructuración de dependencias administrativas destinadas a coordinar e instrumentar la formación y actualización de maestros para la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y especial. De este impulso merecen mención notoria la creación de las escuelas: Escuela Nacional de Maestros (1925), Normal Técnica Industrial (1928), Normal de Especialización (1943), y los centros regionales de enseñanza normal de Ciudad Guzmán, Jalisco, e Iguala, Guerrero (1960); la conformación de la Dirección General de Enseñanza Normal (1947) y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (1978).

^{*}Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

^{**}Aunque, para el caso de las entidades paraestatales, algunas disposiciones de la Ley permiten que el Ejecutivo Federal determine discrecionalmente el grado de obligatoriedad con el que deben ajustarse a los procedimientos e instrumentos de planeación.

^{***}Otros instrumentos de coordinación son los Convenios Unicos de Desarrollo y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, COPLADE.

Además de las acciones anteriores, en la educación normal se adoptaron medidas tendentes a mejorar y unificar los planes de estudio, así como, en general, avanzar en el esfuerzo por consolidar el desarrollo del subsistema; con tal propósito, los estudios en educación normal fueron elevados a nivel de licenciatura en 1984.

La educación tecnológica también tuvo pronta atención del Estado. La Secretaría de Educación Pública emprendió una acelerada labor en pro de las instituciones de esta modalidad educativa. En tal sentido realizó las siguientes acciones principales:

Creación del Departamento de Enseñanza Técnica, dependiente de la SEP (1925), para regular la organización y el funcionamiento de las instituciones técnicas en todos sus tipos; creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936; fundación del Instituto Tecnológico Regional de Durango (1948), el primero de un conjunto que creció hasta convertirse en un sistema independiente del IPN; establecimiento del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV) en 1961; creación de la Subsecretaría de Enseñanza Técnica Superior (1958), convertida más tarde en Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (1970) y después en la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (1976); formación del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET), en 1975, órgano consultivo destinado a coordinar las actividades de las instituciones que conforman dicho sistema.

En las décadas de los años veinte y treinta, la educación universitaria experimentó cambios de diverso tipo. Algunos de ellos tuvieron relación con el orden interno de sus instituciones y la orientación de sus actividades; otros se originaron en la instauración del régimen autónomo y en las modalidades del financiamiento. Por otra parte, en esos años, se crearon ocho universidades en las entidades federativas y se introdujeron reformas en algunas de las que ya existían; mas, esos cambios, carecían de un proyecto unificador y de congruencia nacional, no obstante la creación del Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica (1935), que tuvo una breve existencia; posteriormente, en diciembre de 1970, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) .

Con la autonomía universitaria, gradualmente consolidada, la planeación y la coordinación de actividades quedaron bajo la responsabilidad de las respectivas instituciones. El régimen autónomo facilitó la creación de la ANUIES (1950), en cuya asamblea constitutiva se declaró que la planeación de la enseñanza superior responde a un supremo interés nacional, y que su ejecución, acto de autoridad de las instituciones educativas, habrá de fincarse en convenios interuniversitarios de colaboración.

Con objeto de atender más eficazmente el desarrollo de las universidades, dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Pública, en 1976 se creó una Coordinación de Educación Superior que, en 1978, se convirtió en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC).

En sucesivas asambleas de la ANUIES, se lograron avances cuya importancia se manifiesta en: el establecimiento del Programa Nacional de Formación de Profesores (Villahermosa, 1970 y Toluca, 1971); los acuerdos sobre coordinación y planeación universitaria; la definición de un modelo de plan de estudios para bachillerato (Tepic, 1972); la equivalencia y revalidación interinstitucional de estudios (Veracruz, 1973); las recomendaciones que propiciaron la conformación de órganos institucionales dirigidos a hacer de la planeación una tarea de participación activa por parte de la comunidad institucional; la creación e instrumentación, en 1978, del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES); finalmente, la ejecución de los trabajos que desarrolla este sistema a partir de 1979.

La creación del SINAPPES tuvo su origen en una propuesta elaborada de manera conjunta por un grupo de trabajo de la ANUIES y la SEP, vertida en la ponencia “La Planeación de la Educación Superior en México.” Una vez aprobada por la Asamblea General de la ANUIES (Puebla, 1978) y convertida en guía de actos de gobierno por la SEP, esa ponencia—además de orientar la creación de instancias de planeación nacional (CONPES), regional (CORPES), estatal (COEPES) e institucional (UIP)— incluye un Plan Nacional de Educación Superior, constituido por 36 programas nacionales con metas para 1979 y 1980 a cargo de la CONPES y otras instituciones.

A ese plan se le sumaron diversos documentos programáticos, elaborados por las instancias del SINAPPES, con los que se avanzó tanto en la precisión del desarrollo que se pretende de la educación superior, como en la concreción de tareas nacionales, regionales, estatales e interinstitucionales y en la instrumentación de estrategias para el mejoramiento de la educación superior. De estos documentos destacan los siguientes:

“Lineamientos generales para el periodo 1981-1991”, “Plan Nacional de Educación Superior: Evaluación y Perspectivas 1982-1992” y “Plan Nacional de Educación Superior: Recomendaciones Normativas 1982”. A estos documentos elaborados por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), se agregan los planes estatales indicativos, formulados en 1981-1982 por las comisiones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES); los programas interinstitucionales de colaboración, diseñados entre 1982-1985 por algunos consejos regionales para la planeación de la educación superior (CORPES); los planes institucionales de desarrollo, elaborados por las correspondientes unidades de planeación a partir de 1981; las versiones 1984 y 1985 del Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), realizadas por el Secretariado Conjunto de la CONPES.

De la relación documental anterior se deduce que el proceso de planeación ha tenido tres logros principales: el compromiso concertado entre el Estado mexicano y las instituciones educativas para planear conjuntamente el desarrollo de este tipo de educación; el establecimiento y puesta en operación del SINAPPES; la generación y divulgación de una cultura de planeación.

Sin embargo, este proceso se ha visto obstaculizado por diversos factores. Entre éstos cabe mencionar los siguientes: falta de participación de los órganos académicos colegiados en las labores de planeación, limitándola a las unidades encargadas de esta tarea, falta que se observa también en el nivel estatal debido a la ausencia de diversas instituciones en el trabajo de la COEPES; la poca articulación entre la planeación, la toma de decisiones y el quehacer institucional; limitaciones de carácter conceptual, metodológico e instrumental, aunadas a la gran movilidad del personal dedicado a esta función; ausencia, en algunos casos, de voluntad política para apoyar los esfuerzos de planeación; escasez de recursos asignados a dichos esfuerzos; poca operatividad de la planeación regional, particularmente de los CORPES; finalmente, la complejidad inherente a la planeación de la educación superior por la diversidad y heterogeneidad de regímenes jurídicos, niveles de desarrollo y filosofía de las instituciones que conforman este nivel educativo.

En el documento de Puebla en 1978 se planteó la conveniencia de incorporar en el proceso de planeación a las universidades públicas y privadas y a los institutos tecnológicos. **** Esta tendencia de integración no fue sostenida durante la operación del PRONAES 84 y 85, toda vez que ese programa fue concebido como un instrumento destinado a canalizar recursos financieros complementarios sólo para las universidades públicas.

La consideración de estos aspectos permite afirmar que la incorporación de los tres subsistemas (universidades, tecnológicos y normales) al proceso de planeación integral de la educación superior constituye un reto de vital importancia para los esfuerzos futuros de planeación.

Además, el proceso de planeación integral habrá de caracterizarse por un enriquecimiento y consolidación gradual con el fin de que:

- En la formulación y realización de los planes y programas intervengan activamente las instituciones de educación superior y los sectores que interactúan con este servicio educativo;
- Se propongan principios de carácter orientador para que cada institución los adopte de acuerdo con su propia naturaleza y problemática, y mediante la concertación se logre al mismo tiempo el compromiso institucional en el cumplimiento de los objetivos nacionales y estatales;
- Se orienten permanentemente las acciones institucionales con base en la evaluación de los resultados obtenidos y en los cambios que ocurren en el entorno social;
- Se planee con criterios de prospectiva, teniendo como referencia un futuro ideal de la educación superior y de la sociedad mexicana;

**** En ese tiempo no se consideró la incorporación de las instituciones de educación normal debido a que, en general salvando algunas excepciones- no ofrecían estudios de licenciatura.

- Se cubran las tres funciones sustantivas y las tareas de apoyo administrativo, sumando esfuerzos para lograr la congruencia nacional;
- Se prevean acciones alternativas para superar situaciones cambiantes que pueden afectar el desarrollo de los planes; y
- La planeación sea eminentemente operativa, impactando la toma de decisiones y el quehacer institucional en el marco del desarrollo equilibrado y coordinado del sistema de educación superior.

En el momento actual que vive la sociedad mexicana, la planeación integral de la educación superior resalta aún más su carácter de instrumento para el cambio, de manera que las instituciones, con cumplimiento pleno y adecuado de sus funciones, contribuirán más decidida y eficazmente a la satisfacción de las necesidades sociales, científicas y tecnológicas y a la superación de la crisis que atraviesa el país.

2.2. FINES Y FUNCIONES DE LA EDUCACION SUPERIOR

La integración de un sistema de educación superior a partir de orientaciones programáticas que promuevan la unidad y complementariedad de sus instituciones, es condición necesaria para que su desarrollo permita responder satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad. En esta perspectiva, es imprescindible que los fines de la educación superior tengan coherencia con los establecidos para los demás tipos de educación y con los que orientan el desarrollo económico y social del país. Dado que los fines educativos y los del desarrollo responden a necesidades identificadas en un ámbito espacio-temporal determinado, su formulación precisa y clara resulta ser el punto de partida de la planeación de la educación superior.

2.2.1. Fines educativos

Un orden social justo, la preservación de la independencia y el perfeccionamiento de la democracia son fines nacionales; su realización plena y permanente exige la participación del proceso educativo, que deberá realizarse atendiendo las aspiraciones, deberes y derechos del individuo y de la comunidad nacional. Tanto el cumplimiento de los fines nacionales como los logros efectivos del proceso educativo se insertan en un conjunto de valores, de los cuales destacan la justicia, la igualdad y la libertad.

La educación es un factor inseparable de la conservación y afianzamiento de la independencia del país. Como proceso formativo robustece la identidad nacional y forma la conciencia histórica y cultural que nos identifica y distingue de otras naciones. En un mundo cada vez más interdependiente, donde las relaciones de país a país son complejas y estrechas, tal conciencia afirma nuestra identidad e independencia ante diversas formas de dominación que atentan contra nuestra soberanía y libertad.

El artículo 3º de la Constitución Federal y su ley reglamentaria ¹ precisan los fines de la educación. Estos pueden ser agrupados en tres líneas fundamentales:

- a) La educación debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. Ello significa promover:
 - El desenvolvimiento armónico de su personalidad, su iniciativa y creatividad;
 - La adquisición de los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad, la reflexión crítica, la síntesis de los conocimientos teóricos con los prácticos y su actualización permanente por la vía del aprendizaje autónomo;
 - La superación de la ignorancia y sus efectos, de las servidumbres, de los fanatismos y prejuicios, con base en los resultados del progreso científico;
 - La conciencia de su responsabilidad en la vida familiar y cívica, el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico;

¹Ley Federal de Educación.” Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1973.

- El desenvolvimiento de sus capacidades físicas;
 - Su capacitación para el trabajo socialmente útil.
- b) La educación debe contribuir a preservar la independencia. Para ello ha de propiciar en los educandos:
- El amor a la patria y el conocimiento y respeto a las instituciones nacionales;
 - La conciencia de nuestra nacionalidad, la comprensión de nuestros problemas y el conocimiento de los recursos del país;
 - Su disposición a actuar en defensa de nuestra soberanía política y de nuestra independencia económica;
 - La adquisición, protección, transmisión y enriquecimiento del patrimonio cultural de la nación.
- c) La educación debe contribuir a perfeccionar el régimen democrático. Para tal fin se ha de fomentar:
- El conocimiento pleno de los derechos individuales y sociales, así como de los valores que los sustentan.
 - El conocimiento de la democracia como forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas a la transformación y mejoramiento de la sociedad.
 - La creación de condiciones adecuadas para una distribución equitativa de los bienes materiales y culturales.
 - El aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres y las actitudes solidarias que permiten el logro de una mejor y más justa convivencia.

La educación es un derecho individual y social; por ello, el Estado asume obligaciones relativas a las condiciones en que debe prestarse el servicio educativo, de manera que se realice plenamente este derecho.

2.2.2. Funciones de la educación superior

Aunque no son privativas de la educación superior, las acciones que realizan las correspondientes instituciones se agrupan, en lo sustantivo, en las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura. Para la realización de dichas funciones, los cuerpos normativos que regulan a las instituciones en lo particular establecen tres grandes objetivos que pueden sintetizarse en los siguientes enunciados:

- Formar profesionales, investigadores y técnicos útiles a la sociedad.
- Realizar investigación científica, tecnológica y humanística que se oriente principalmente a la resolución I de las necesidades y problemas nacionales y regionales.
- Extender los beneficios de la cultura a todos los sectores de la población.

De los enunciados que anteceden destaca, en primer término, la responsabilidad de la educación superior de propiciar su desarrollo integral en niveles óptimos; en segundo término, su lugar privilegiado para que el saber y la libertad se conjuguen en una conciencia crítica orientada hacia el mejoramiento social. En tal sentido, educandos y educadores se apropian del saber humano y se sirven de él como guía para la transformación de la realidad, transformación que se incrementa por medio de la investigación científica, considerada como actividad substancial de un proceso adecuado de enseñanza y aprendizaje.

Para cumplir con los fines ya descritos, las instituciones de educación superior realizan sus tareas y funciones en el marco jurídico-político de su autonomía legal o de facto. La autonomía de las universidades públicas, elevada a rango constitucional,² se sustenta en la responsabilidad y en el compromiso que ellas tienen con el país.³

²Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio de 1980.

³ANUIES. La planeación de la educación superior en México. México, 1979, pág. 29; CONPES. Plan Nacional de Educación Superior Lineamientos Generales para el Periodo 1981-1991. México, 1981, págs.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 establecen lineamientos esenciales para el desenvolvimiento del nivel educativo superior. Dichos lineamientos, considerados como el marco de referencia para todo esfuerzo de planeación educativa y vertidos en forma sintética, son los siguientes:

a) En torno a elevar la calidad de la educación superior:

- Ajustar sistemáticamente los programas y acciones de las áreas, dependencias, instituciones y organismos adscritos a la SEP con el propósito de mejorar la calidad de la docencia; y buscar el mismo objetivo en el resto del sistema a través de la inducción, la coordinación o la concertación de acciones.
- Conciliar en la educación superior cantidad y calidad, para lo cual será indispensable la adopción de modelos que permitan elevar el nivel académico para un número creciente de estudiantes.
- Establecer criterios en la asignación de recursos financieros que estimulen los esfuerzos en favor de la calidad y la eficacia.
- Apoyar particularmente los cambios necesarios en la estructura de carreras, la actualización del currículo y la vinculación de la investigación con la enseñanza.
- Apoyar sustantivamente el mejoramiento de los servicios bibliotecarios y de información.
- Instrumentar un vigoroso programa de formación de profesores.
- Incrementar el número de profesores de carrera con estudios de postgrado, lo mismo que las proporciones de profesores de tiempo completo y de medio tiempo.
- Dotar de un alto nivel académico a los programas de postgrado.

b) En torno a la racionalización en el uso de los recursos y ampliación del acceso:

- Expandir la educación universitaria y tecnológica para satisfacer la demanda y las necesidades de la sociedad.
- Hacer que la educación tecnológica proporcione al país los cuadros técnicos e intermedios que requiere su desarrollo económico.
- Promover los cambios estructurales necesarios para atender en forma oportuna y suficiente la demanda social de educación superior, conciliando las necesidades de desarrollo nacional y regional con las aspiraciones e intereses de la demanda.
- Incrementar la actual proporción de alumnos de ciencias agropecuarias, naturales, exactas e ingenierías y moderar el crecimiento de la matrícula en ciencias de la salud, sociales y administrativas.
- Establecer esquemas de cooperación y de coordinación regional entre las instituciones que hagan factible el uso compartido de los recursos.

c) En torno a la vinculación de la educación y la investigación con las necesidades nacionales:

- Impulsar la educación tecnológica, despertar la vocación técnica y hacer que se valore adecuadamente su papel social y estratégico.
- Alentar las carreras no tradicionales, promover los cambios curriculares necesarios y estimular la investigación científica con la enseñanza y con las necesidades del desarrollo nacional.
- Regionalizar la educación superior para hacer factible su relación estrecha con las necesidades concretas del entorno socioeconómico.
- Impulsar fuertemente la investigación científica y tecnológica, con atención preferente a las áreas y rubros señalados como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo.