

ELEMENTOS DE EVALUACION DEL PROIDES Y ALGUNAS LINEAS GENERALES DE ESTRATEGIA PARA LA EDUCACION SUPERIOR

Javier Mendoza Rojas^{*}, Huáscar Taborga Torrico^{}**

El Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES en octubre de 1986, en Manzanillo, Colima, ha sido concebido como un instrumento de planeación con el propósito de orientar e inducir el cambio en la educación superior, en un momento en que acontecen cambios sustantivos en la sociedad mexicana.

Este programa ha perseguido elevar el nivel académico de las IES y, con ello, responder con mayor eficacia a las necesidades y problemas del país, así como consolidar, de manera más armónica y equilibrada, el sistema de educación superior para enfrentar los retos de la sociedad mexicana. Es importante resaltar que el PROIDES está conformado por los procesos y resultados de planeación que se desarrollan en los ámbitos institucional, estatal, regional y nacional. En este sentido, el PROIDES no es sólo el documento aprobado en Manzanillo, sino la articulación del conjunto de procesos en dichos ámbitos.

En congruencia con esta concepción, la evaluación del PROIDES deberá considerar el conjunto de procesos de planeación los cuales, por los horizontes temporales en que se plantearon, rebasan los cambios sexenales de la administración pública. Los planes de desarrollo de las universidades abarcan períodos distintos, de acuerdo a sus políticas institucionales; los Planes Estatales Indicativos para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) se han planteado para cuatro, seis o diez años; la estrategia nacional se planteó con objetivos y metas de largo (1987-1996), mediano (1987-1991) y corto (1987-1988) plazos.

Por lo anterior, es aún prematuro realizar una evaluación sumativa del PROIDES entendido como la articulación del conjunto de procesos institucionales, estatales y nacional de planeación. Sin embargo, de la experiencia de los dos últimos años es posible y necesario identificar los principales logros del programa y señalar algunas limitaciones, a fin de ajustar estrategias globales, programas y proyectos a las nuevas condiciones que vive el país.

La Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES ha realizado acciones de evaluación de los procesos y de algunos resultados de planeación. En las presentes notas se darán a conocer, de manera resumida, algunos de los principales resultados de las acciones desarrolladas, con el propósito de adecuar a las actuales condiciones la estrategia de planeación y coordinación de la educación superior establecida en el PROIDES.

1. Planes institucionales y estatales de desarrollo de la Educación Superior.

Después de una década de haberse conformado el Sistema Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SINAPPES), y de que éste ha impulsado procesos de planeación, se reconoce en ciertos niveles de las instituciones de educación superior (IES) el desarrollo de una cultura de planeación. El acopio de recursos técnicos, la celebración de reuniones, la creación de grupos técnicos, la discusión de órganos colegiados, la capacitación en información de grupos directivos y de apoyo, han dado por resultado un avance en las tareas de planeación, en la mayoría de los estados y de las instituciones de educación superior.

De las 36 universidades públicas, 22 formalizaron su plan de desarrollo (PIDES) y 11 se encuentran en proceso de elaboración. Por otra parte, el Instituto Politécnico Nacional formuló su programa institucional de desarrollo; los institutos tecnológicos orientaron sus acciones de conformidad a su plan rector. La educación normal definió su estrategia de desarrollo y algunas IES privadas establecieron sus programas. En lo concerniente al nivel estatal, se formularon 21 Planes Estatales Indicativos para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) y 7 están en proceso.

^{*} Asesor de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES.

^{**} Coordinador de Estudios para la Planeación de la ANUIES.

Los datos derivados de su primer análisis efectuado sobre estos documentos harían ver que las IES están consolidando procesos técnicos de planeación institucional. Reflejarían, además, que tienen conciencia sobre la necesidad de cumplir las etapas lógicas de dicho proceso y de coordinar el desarrollo de las funciones académicas entre sí y de éstas con la infraestructura y la programación.

En las entidades federativas, de acuerdo a los PEIDES, el avance ha sido heterogéneo: en unas se han logrado consensos básicos entre las instituciones de los subsistemas universitario, tecnológico y normal, y los gobiernos estatales, para impulsar coordinadamente el desarrollo de la educación superior. En otros recién se están dando los primeros pasos en este sentido.

Lo dicho anteriormente tiene un significado relativo, si se pasa del análisis de los planes-documento a los procesos reales de planeación, ya que éstos, con frecuencia, no se constituyen en instrumentos efectivos para la realización de las transformaciones que hoy requiere la educación superior. Actualmente no se cuenta con información suficiente sobre el grado de aplicación de estos planes. Ello se debe tanto a la carencia de mecanismos idóneos de evaluación y seguimiento, como al hecho de que muchos de ellos estarían apenas iniciando sus primeras fases. Las evaluaciones existentes en aquellas IES y Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) que las hayan realizado, no han rebasado sus propios ámbitos y sólo proporcionan información parcial.

A pesar de ello, se observan IES y COEPES que presentan situaciones distintas: en algunas de ellas la planeación ha sido más un simple ejercicio formal que una práctica que genere efectivas innovaciones; en otras, los planes se han aplicado incidiendo en la generación de los cambios deseados.

En el primer caso, existe una brecha entre el nivel normativo de los planes (normas, directrices, lineamientos y políticas) y el desarrollo real de las instituciones de educación superior.

Algunos planes, por una parte, han sido elaborados más para cubrir con trámites administrativos que para impulsar procesos de desarrollo con orientaciones precisas. Por otra parte, algunos de estos planes, pese a estar formalmente bien elaborados, no reflejan la voluntad de las comunidades académicas ni se constituyen en referentes efectivos para las acciones cotidianas.

En el análisis de estos planes se observan no sólo limitaciones de carácter técnico, sino deficiencias en cuanto a los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación; no se alcanza a precisar el nivel de programación, de tiempos, responsabilidades y recursos indispensables para el desarrollo de las actividades previstas.

En el segundo caso, existen PEIDES y PIDES que han sido resultado de procesos efectivos de planeación participativa, en los que se han establecido mecanismos colegiados de planeación para el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos, destacándose congruencia entre la formulación y la operación de los planes. La voluntad institucional y estatal ha sido trascender los limitados linderos que ofrece una sola dependencia para efectuar el quehacer de la planeación, dando lugar a todo un potencial de organización colectiva y de voluntad política que planifique y coordine el desarrollo de la educación superior.

Es evidente que mucho hay que mejorar en la participación de las comunidades académicas en la planeación y coordinación. Los datos recolectados denotan que sólo una cuarta parte de las universidades públicas y una tercera parte de las COEPES, han llevado a cabo procesos de planeación con la participación activa de diversos sujetos institucionales.

El resto, o bien se encuentran en un proceso de transición hacia una planeación participativa o no han logrado dinamizar dichos procesos. Se puede concluir que el impacto de la planeación depende no sólo de su desarrollo teórico y técnico -aspecto en el que se ha puesto énfasis hasta hoy- sino de la voluntad política para llevarla a cabo y de una efectiva concertación entre los actores que intervienen en el desarrollo de las funciones sustantivas de la educación superior.

2. Estrategia Nacional y Proyectos Nacionales del PROIDES

La Estrategia Nacional de PROIDES formula objetivos, políticas y metas en las ocho áreas problemáticas en que se estructura. Con ella, se busca propiciar la formulación de estrategias particulares para la toma de decisiones y la ejecución de proyectos y acciones en los distintos ámbitos institucional, estatal y regional. Si bien la primera se presenta con carácter indicativo, se ha buscado la concertación de voluntades por parte de las diversas instituciones, organismos y sectores, a fin de avanzar en la dirección establecida.

Sin embargo, dado el carácter indicativo de la planeación de la educación superior, el contexto de crisis en que las IES se han desarrollado en los dos últimos años y la falta de una voluntad política efectiva, el impacto del PROIDES ha sido limitado y parcial.

Esto hace necesario plantear una nueva estrategia en la que se logre una efectiva concertación de las instituciones, particularmente en sus ámbitos naturales de acción (localidad, estado y región); avanzar en la superación de las carencias de recursos humanos y económicos de las IES; y, finalmente, alcanzar acuerdos de corresponsabilidad entre las IES y el Estado que se traduzcan en proyectos y acciones específicas de transformación de este nivel educativo.

En lo concerniente a los 24 proyectos nacionales, desarrollados por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), básicamente con la participación de la Secretaría General Ejecutiva de las ANUIES y de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) de la SEP, y de algunas IES en ciertos proyectos, se ha realizado una serie de estudios y acciones con el propósito de contribuir a la solución de los problemas identificados en el diagnóstico del PROIDES. Estos proyectos han abarcado diferentes tipos de actividad, tales como la realización de estudios, eventos de formación y capacitación, conformación de grupos técnicos interinstitucionales, reuniones, asesorías y apoyos a las IES, entre otros. En esta etapa, el esfuerzo se ha puesto en actividades de análisis e investigación, principalmente a través de estudios y diagnósticos sobre tareas específicas y, en menor grado, en la conformación de mecanismos de apoyo y coordinación interinstitucional y en la realización de acciones en el terreno.

La contribución de los proyectos nacionales ha sido importante porque ha permitido esclarecer la problemática en aspectos específicos de las funciones de la educación superior, encontrar nuevas líneas de estrategia y reajustar y complementar el proceso de planeación.

Será fundamental retomar en el futuro estos proyectos, pero ya no a nivel teórico de análisis, sino de acción, de modo que dichos proyectos generen cambios efectivos en la realidad y se centren en puntos claves de la problemática.

3. Algunas líneas estratégicas para la educación superior

La experiencia acumulada a lo largo de una década desde la puesta en marcha del SINAPPES, y particularmente de las acciones emprendidas en los últimos dos años en el marco del PROIDES, apunta a la necesidad de redefinir las bases teóricas en que se ha sustentado la planeación de la educación superior y hallar nuevas formas de coordinación y concertación. Esto implica:

- a) Poner mayor énfasis en la coordinación y en el desarrollo de la educación superior.
- b) Pasar del marco de principios y políticas generales y uniformes para el desarrollo de la educación superior al nivel de promoción de proyectos y acciones específicas que tomen en cuenta la necesidad de las instituciones.
- c) Precisar las atribuciones, responsabilidades y formas de relación entre las IES y el gobierno federal y entre la ANUIES y la SEP.
- d) Hacer que los procesos de planeación tengan un alcance institucional y que no se restrinjan sólo a las unidades institucionales de planeación.

- e) Concebir la planeación como medio para el desarrollo de la educación superior, que necesariamente tiene que asumir tantas modalidades como situaciones diversas existan en las IES. A la idea de un modelo de planeación uniforme habrá que plantear diferentes opciones para el desarrollo de cada una de las IES.
- f) Aplicar criterios de flexibilidad y operatividad en la planeación, para de este modo superar la noción formalista del plan-documento. Asimismo, considerar los factores objetivos que impactan el desarrollo de la educación superior.

El punto nodal deberá ser dinamizar procesos de coordinación que articulen las necesidades del conjunto y los requerimientos particulares de cada institución, subsistema o región. Cada vez es más patente la necesidad de modificar patrones de relación entre los elementos del conjunto, a fin de avanzar hacia un trato equitativo a las instituciones, en función de requerimientos y problemas regionales; y propiciar una división del trabajo entre las IES a fin de actuar más adecuadamente ante la complejidad creciente de las tareas científicas, culturales, académicas y tecnológicas e impulsar un desarrollo cualitativo de la educación superior con los recursos económicos que, no obstante su aumento, continuarán siendo limitados.

Más importante que la formulación de planes como el PROIDES o los PEIDES o PIDES es la disposición efectiva de las partes intervinientes para concertar acciones y asumir verdaderos compromisos, que permitan superar todo formalismo en la planeación. Un requisito para transitar en esta dirección es la participación efectiva en los procesos de planeación; la participación implica compromiso. De nada vale participar en un proceso si no se asumen compromisos de todas las partes involucradas. El gran reto hoy es lograr que los acuerdos formales se traduzcan en actos concretos; que las buenas voluntades genéricas aterricen en interacción efectiva y permanente y que los mecanismos para la concertación se constituyan en espacios estratégicos para el desarrollo de la educación superior.