

SEGUNDA PARTE. EL CASO MEXICANO

Capítulo IV	<i>Estado Actual de la Organización y la Administración de la Educación Superior</i>	97
11	El Sistema de Educación Superior en México	
12	Estructura Organizacional y Administrativa	
13	Problemas Cualitativos Derivados de la Estructura Organizacional y Administrativa	
	13.1 Desarticulación	
	13.2 Falta de Planeación	
	13.3 Diferencia entre Estructura Real y Formal	
	13.4 Fuerte Vinculación con Factores Externos	
	13.5 Asincronía Administrativa	
14	La Experiencia de la Planeación y la Administración de la Educación Superior en los Últimos Años	
	14.1 Organismos Oficiales	
	14.2 Organismos no Gubernamentales. ANUIES	

SEGUNDA PARTE:

EL CASO MEXICANO

CAPÍTULO IV

EL CASO MEXICANO. ESTADO ACTUAL DE LA ORGANIZACION Y LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

Resumen

EN EL presente capítulo se hace una descripción del llamado Sistema de Educación Superior (SES). Se distinguen diversos tipos de estudios; la composición de su matrícula por áreas de estudios; la importancia que —en base a matrícula y financiamiento— tienen las universidades frente a otros tipos de educación pública y privada. El conjunto de universidades que constituyen el objeto principal de este estudio aparecen organizadas bajo el régimen de descentralización y autonomía.

Situados en el conjunto de universidades, se observa la carencia de un poder central y, por tanto, de un centro común de decisiones. Esta última circunstancia genera una serie de problemas cualitativos que se extiende al SES por entero; inclusive hasta un conjunto más vasto como el sistema científico y tecnológico, ilustrando todo ello, muy claramente, situaciones de asincronía institucional.

Se examinan diversas experiencias llevadas a cabo por organismos del Gobierno Federal que intentaron planear con un criterio nacional (global) el SES. Se muestra el leve impacto que han tenido los planes de ahí emanados, básicamente por subestimación de la complejidad del SES y no tanto por insuficiencia técnica.

Aún y cuando sin poseer un centro común de decisiones, el SES encuentra un principio de unificación y articulación a través de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES). Este organismo, de carácter asociativo, emprende a partir de 1968 los más importantes trabajos hasta ahora efectuados por lo que a administración y planeación del SES se refiere. Una evaluación de lo realizado por ANUIES en el periodo 1968-1970, permite intentar una primera validación de la hipótesis general del trabajo.

11. EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

De acuerdo con la Ley Federal respectiva,¹ la educación superior se integra en México por la licenciatura, los estudios terminales llevados a cabo dentro de esta

¹ Véase: Artículo 18, *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*, México, Secretaría de Educación Pública, (SEP), 1974.

última y los grados académicos de Maestría y Doctorado. Comprende asimismo, los diversos tipos y especialidades de educación normal o de preparación de profesores.

La educación superior se imparte básicamente por las siguientes instituciones: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Escuela Nacional de Maestros (ENM), Universidad de los Estados, Institutos Tecnológicos Regionales (ITRs), Escuelas Normales.² Tanto la UNAM como otras universidades que recientemente han surgido (como la Universidad Autónoma Metropolitana —UAM—), están organizadas autónomamente dentro del régimen de descentralización administrativa, ya sea del Gobierno Federal, ya de los gobiernos estatales. El IPN, los tecnológicos Regionales así como algunas escuelas normales y la ENM están subordinados a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Finalmente, algunas escuelas normales dependen de los gobiernos de las entidades federativas.

Para 1970 dos diferentes fuentes³ señalaban una matrícula escolar de 229 000 y 211 000, respectivamente. Sobre la primera cantidad, estimada por el Centro de Estudios Educativos (CEE) se encuentra la siguiente *distribución*, según las áreas de conocimientos (véase cuadro n. 3).

Para 1975 de nuevo dos fuentes⁴ señalan que la matrícula ha alcanzado 366 000 y 450 000 alumnos. De las anteriores cifras es de destacar la poca importancia que cuantitativamente tiene la educación impartida por particulares. En efecto, para el

² Una publicación del año 1969 afirmaba: el sistema de educación pública superior en México, cuenta actualmente con un total de 70 instituciones, de las cuales 27 son universidades, 15 tecnológicos de carácter regional, 3 instituciones de Ciencias, 11 normales superior, 1 Politécnico Nacional, 1 Centro de Estudios Avanzados y 12 más de diversas especie, Escuelas Nacionales, Centros Nacionales, etc. en: Leoncio Lara Sáenz, "La Educación Pública Superior en México", *Legislación mexicana de enseñanza superior* (México, UNAM, 1969), p. 10. En los últimos cinco años el crecimiento de esas instituciones ha sido notable; baste consignar los datos referentes a tecnológicos: para 1975, había ya 51 siendo 42 de ellos Tecnológicos Regionales, 8 Tecnológicos Agropecuarios y un Tecnológico Pesquero. Véase: Luis Echeverría, *Quinto Informe de Gobierno*, *op. cit.*, p. 18.

³ Véase: Isidro del Camino y Jorge Muñoz B. "La enseñanza profesional en México", *Revista del Centro de Estudios Educativos* (v. II, n. 3, publicación del CEE, México, 1972). Elliot Gálvez, Herculano Ríos y Rafael Villagómez, *México, la Educación en cifras, situaciones y perspectivas* (México, ANUIES; 1974), p. 145.

⁴ La menor de las cantidades corresponde a una estimación hecha por la ANUIES; véase: Gálvez, Ríos y Villagómez, ANUIES, 1974, *op. cit.* La segunda mayor de las cantidades se encuentra en: Presidente Luis Echeverría, *Quinto Informe de Gobierno*, (México, ed. por Ciencia y Cultura Política, 1975) p. 19. Es muy posible que la última de las cantidades sea la que refleje la realidad por una razón muy sencilla: La Ley Federal de Educación, aprobada a finales de noviembre de 1973, comprendió dentro de la educación superior a todos los tipos de educación normal, seguramente no contemplados en el estudio de ANUIES que fue editado durante el primer semestre de 1974, basándose por tanto, en la anterior concepción de la Ley Orgánica de Educación.

año 1972-1973 en que de acuerdo con la SEP se tuvo una inscripción de 310 000 alumnos, la educación superior pública (impartida por los gobiernos federal, estatal y bajo el régimen de descentralización y autonomía) alcanzaba un 88%, quedando la educación privada con el restante 12% representado por 37 000 alumnos.⁵

En el año de 1970 había más de cuatro millones (4 042 573) de jóvenes comprendidos en la edad de 19-24 años. De tal forma que el sistema mexicano de enseñanza superior logra el 5.23% de *satisfacción de la demanda* potencial de ese nivel.⁶

Por lo que se refiere al financiamiento de la educación superior, el Gobierno Federal, a través de la SEP, aplica el 16% de sus egresos efectivos a la educación superior. Las erogaciones totales de las instituciones de enseñanza superior son cubiertas en un 85% con recursos provenientes del sector público, y sólo 15% con sus recursos propios.⁷ Inclusive en los últimos cinco años, el Gobierno Federal ha aumentado considerablemente su participación en la manutención de las universidades estatales (universidades ubicadas en las entidades federativas) ya que de un 20% en 1971 ha pasado en 1975 a un 50% de los recursos presupuestados por dichas Casas de Estudios.⁸

A través del análisis del financiamiento de la educación superior en México puede observarse tanto:

- i) El peso de las universidades dentro de la educación superior en general, así como,
- ii) La influencia del Gobierno Federal en esas instituciones. Así en 1972, de 280 mil estudiantes inscritos en educación superior, sólo una quinta parte (5 600) estaban en instituciones directamente controladas y dependientes orgánicamente del Gobierno Federal, recibiendo algún tipo de subsidio federal las dos terceras partes (190 mil estudiantes) de instituciones.

Sólo el 15% (40 mil) estudian en centros donde el Gobierno Federal no hace ninguna erogación.⁹

Tal como se verá más adelante (*infra* 12, 13, 14) salvo éstas y algunas similares consideraciones, resulta muy difícil hablar en términos de "Sistema" de Educación Superior en México. La desarticulación, incomunicación y aislamiento de las diversas instituciones constituye la constante en lo que se refiere a las universidades.

⁵ Cifras obtenidas a partir de datos consignados en: *Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional* (México, ed. por SEP, 1973), p. 17.

⁶ Gálvez Ríos y Villagómez, ANUIES, *op. cit.*, 1974, p. 145. El CEE por su vez da en ese rubro, una proporción de 5.6; véase: Del Camino y Muñoz B., 1972, *op. cit.*

⁷ Oscar Méndez Nápoles, "Análisis del funcionamiento de la educación superior en México", p. 33, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, (v. II, n. 1), México, 1973; p.

⁸ Véase: Presidente Luis Echeverría, *Quinto Informe de Gobierno*, *op. cit.*, p. 19.

⁹ Méndez Nápoles, *op. cit.*, p. 28.

La noción de sistema en términos administrativos tiene más sentido cuando se aplica al IPN, a los Tecnológicos Regionales, a la ENM y a las Escuelas Normales. Empero, al considerar juntos esos dos tipos con el de las universidades, esa noción de sistema se pierde para dar lugar a una serie de características y situaciones problemáticas que en los siguientes apartados se procurará abordar.

12. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA

Se puede afirmar que la estructura organizacional y administrativa del llamado Sistema de Educación Superior (SES) es múltiple y diversificada. Tanto en lo que se refiere a los tipos diferentes (Normal, Universidades, tecnológicos) como por lo que toca a los distintos elementos que participan de un determinado tipo (por ejemplo una universidad respecto a otra u otras).

Esa multiplicidad se traduce para las instituciones en un conjunto de diferencias por lo que se refiere a nombre, fuentes de validez legal, planes y programas de estudios, reconocimientos a estudios realizados, etc. La noción de sistema parece configurarse, según afirma un profesor mexicano, como un mero recurso de lenguaje.¹⁰

La situación anterior se explica por los distintos orígenes que, en México, pueden tener los centros de educación superior. Ellos pueden crearse por los gobiernos federal, estatales y municipales; las Secretarías de Estado mediante facultades especiales y con propósitos específicos. Pueden funcionar también como organismos descentralizados, siendo a su vez, capaces de dar origen y reconocer nuevos centros de educación superior; igualmente, es posible que sean creados como asociaciones civiles.¹¹

Todo ello hace ver la "falta de uniformidad de los sistemas legales que les dan origen, así como las variadas estructuras jurídicas con que operan administrativamente".¹²

En algunos de los tipos de instituciones se puede encontrar un *poder central* funcional y jerárquicamente superior, al cual cabe la adopción de decisiones sobre esas mismas instituciones. En el caso del IPN, ENM, Escuelas Normales, ITRs, ese poder central cabe a la Secretaría de Educación Pública (SEP), el cual es ejercido a través de las subsecretarías y direcciones respectivas. A ellas corresponden las funciones de planeación, nombramiento, reconocimiento, control, etc.

¹⁰ Francisco López Cámara, "La educación superior mexicana", *Espejo*, (n. 1, Ediciones L. S., 1967) p. 90.

¹¹ Romeo Flores Caballero, "Consideraciones en torno al desarrollo de nuevas universidades en México", *Revista de la Educación Superior* (v. II, n. 4, ANUIES, 1973), p. 19.

¹² Flores Caballero, *op. cit.*, p. 18.

Por lo que toca a las universidades, ellas se han descentralizado bien del Gobierno Federal (UNAM, UAM) o de los gobiernos estatales y a través de leyes expedidas por las legislaturas de los Estados. En ambos casos, y como ya se observó ampliamente para América Latina (*supra* 8.1), la forma jurídica de descentralización se funda en la necesidad que el poder central —federal o estatal— tiene, al prestar un servicio público, de hacerlo con el mayor grado de eficacia técnica y que, seguramente, bajo su forma original no podría o no tendría condiciones de llevarlo a cabo.

Aquí de nuevo, aparece la confusión entre *descentralización* y *autonomía*. Se puede afirmar, de acuerdo con lo examinado en relación a América Latina, que el régimen universitario mexicano es generalmente descentralizado y sólo parcialmente autónomo. Es decir, todas las universidades —excepto, claro, las privadas— son descentralizadas, pero no todas son autónomas o tienen el mismo grado de autonomía, como muy claramente indica González Avelar.¹³

Todo lo anterior referido a un *poder central* y a la toma de decisiones indica que éstos son prácticamente inexistentes. Formalmente el poder central en los casos de la UNAM y las universidades de los estados deriva de las respectivas leyes federal o locales que dieron origen al régimen de descentralización, no haciéndose mención a autoridad o autoridades superiores externas a la propia universidad. Prácticamente se podría afirmar que el poder central *original* (Ejecutivo, Legislativos, federal y locales) se agotó en el acto de emisión de la ley respectiva. Los pocos casos en que —sin consultar a la comunidad universitaria toda— se ha reformado o creado una nueva ley que reformula la estructura universitaria o crea autoridades externas con el carácter de auténtico poder central, se han dado conflictos políticos tan fuertes que han obligado a dar marcha atrás a ese tipo de proyectos.¹⁴

En ausencia de un poder central, las universidades mexicanas se han coordinado a través de un organismo llamado Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) el cual agrupa a los diversos tipos de instituciones que participan en la educación superior.

Sin embargo, como su nombre lo indica, la adhesión al organismo es de tipo *asociativo*, de tal forma que las resoluciones y acuerdos de ahí emanados tienen sólo la categoría de “recomendaciones” y, consecuentemente, de aceptación facultativa por parte de sus instituciones miembros.

De acuerdo con lo anterior, el sistema universitario mexicano carece de un po-

¹³ Miguel González Avelar, “Estructuras del sistema mexicano de enseñanza superior”, *Legislatura Mexicana de la Enseñanza*, (México, UNAM, 1969), p. 39.

¹⁴ Resulta por demás típico el caso de la universidad de Nuevo León en que una situación similar se transformó al cabo de un mes en un problema nacional que sólo se resolvió con las “renuncias”, de las principales autoridades universitarias surgidas de la nueva Ley y la propia “renuncia del gobernador del estado”. Véase: Pablo Latapí, “La autonomía de la Universidad de Nuevo León”, *Mitos y verdades de la educación mexicana*, *op. cit.*, pp. 183-185.

der central. Dicha afirmación se confirma con el propio texto de la Ley Federal de Educación: "La función educativa a cargo de las universidades y establecimientos de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rigen".¹⁵ Cualquier tentativa por el establecimiento de un poder central, debe considerar, por tanto, esa *diversidad* de ordenamientos legales que rigen a cada universidad.

13. PROBLEMAS CUALITATIVOS DERIVADOS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA

13.1. *Desarticulación*

La desarticulación parece ser una característica obvia del sistema mexicano de educación superior. De acuerdo con lo ya expresado en los dos anteriores apartados, la desarticulación se da, así, a nivel de *totalidad de ese sistema e internamente en sus diversos subsistemas*, adquiriendo caracteres agudos dentro del universitario.

Para este último, la desarticulación vendría a ser la fragmentación "del sistema en niveles autónomos y sus dependencias de centros inconexos de decisión no sometidos a una política central básica".¹⁶

Aquí, de nuevo, al igual que en lo ya expresado para América Latina, las notas de autonomía y descentralización parecen asumir características negativas para el sistema universitario mexicano. A través de ellas parece legitimarse la in-comunicación entre las diversas instituciones: entre sí, y de ellas con el centro de una política nacional educativa. Muchos de los grandes proyectos llevados a cabo en áreas cercanas o relacionados con la educación superior —como la tecnología— han tenido que partir de esa realidad para llevar adelante dichos proyectos.

En efecto, uno de los casos más típicos que en relación a esto podría mencionarse sería el del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Creado en 1970 el Conacyt surgió con gran impulso y un apoyo muy fuerte por parte del Gobierno Federal. Por primera vez en la historia de México se concentraba en un solo organismo, con innumerables atribuciones y facultades, la dirección, coordinación y señalamiento de una política nacional científica y tecnológica. Cuatro años después, tres científicos mexicanos de reconocida capacidad intelectual —entre ellos el, a la sazón, presidente del Conacyt— hacían la siguiente evaluación:

¹⁵ Artículo 31, Ley Federal de Educación, *op. cit.*

¹⁶ Olac Fuentes Molinar, "Un modelo simplificado para la previsión del desarrollo institucional", *Revista de la Educación Superior, op. cit.*, p. 38.

El Conacyt no tomó en cuenta que, para la ejecución de sus programas, debería realizarse una reforma educativa y que la ausencia de esa liga entre el fomento de los esfuerzos científicos y tecnológicos nacionales y la reforma del sistema educativo representó quizás la debilidad principal del enfoque adoptado al establecerse el Conacyt.¹⁷

Esto ayuda a explicar el poco impacto que, en relación a las expectativas, tuvo el Conacyt en sus primeros cuatro años de vida. Es decir, a pesar de que en el estudio que sirvió de base a la creación del Conacyt se mencionaba “La necesidad de cambiar los sistemas tradicionales de enseñanza”, es indudable que esa recomendación no se vio acompañada por esfuerzos amplios y sistemáticos para dinamizar la educación superior. No obstante que desde el mismo 1970 el Gobierno Federal se empeñó en una reforma educativa que abarcara todo el sistema,¹⁸ dejando sentir efectos muy importantes en la educación primaria y secundaria.

Aún y cuando el Gobierno Federal se empeñara en dinamizar la educación universitaria, ese proceso quedaba en manos, finalmente, de las propias universidades. Al gobierno le ha quedado como camino estimular a las universidades, apoyando financieramente sus programas, sugiriendo indirectamente algunas orientaciones; o bien, directamente, incentivando la creación de nuevas universidades, como la Universidad Autónoma Metropolitana.

Volviendo a las ideas de desarticulación, todo lo anterior ilustra cómo esa situación traduce nítidamente las ideas de *asincronía institucional* mencionadas en el primer capítulo de este trabajo. En el caso del Conacyt, al menos por el testimonio insertado, y de las universidades mexicanas se observan dos sistemas: el científico tecnológico y el educativo, los cuales están en diferente nivel de desarrollo. El último de ellos, por su propia estructura organizacional y administrativa, está impedido para armonizarse con el sistema científico y tecnológico del cual el Conacyt formaría parte.

Finalmente, el problema de desarticulación es tan fuerte que se manifiesta hasta en cuestiones de información y estadísticas del propio subsistema universitario mexicano. Uno de los más penetrantes estudios sobre la realidad de las universidades mexicanas revela que:

¹⁷ Miguel Wionczek, Gerardo M. Bueno y Jorge E. Navarrete, *La transferencia Internacional de Tecnología* (México, Fondo de Cultura Económica, 1974), p. 30.

¹⁸ Para información sobre la reforma abarcando hasta finales de 1973 véase: “Concepción y Acción” educativas de Luis Echeverría Álvarez, *Documentos sobre la Ley Federal de Educación* (México, SEP, 1974), pp. 19-34. Para una posición crítica en relación a esto, véanse: la serie de artículos de Pablo Latapí, agrupados bajo el rubro de “Itinerario de una Reforma Educativa”, *Mitos y verdades de la educación mexicana, op. cit.*, pp. 15-61.

Precisamente debido a la autonomía de las universidades resulta difícil en fuentes gubernamentales obtener estimaciones. . . y sólo a través de asociaciones voluntarias como la UDUAL (Unión de Universidades de América Latina), ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior), OEA, BID, se han recopilado estadísticas que permitan hacer comparaciones internacionales y nacionales.¹⁹

13.2. Falta de planeación

Se ha afirmado que la estructura y crecimiento de las instituciones de educación superior, así como los servicios por ellas ofrecidos, obedecen a presiones espontáneas de la demanda social de la educación y se han configurado como consecuencia de la aplicación de criterios administrativos repetitivos.²⁰ En ese proceso se observan dos situaciones: (a) no ha habido planeación, (b) o bien, estando presente, no ha tenido la eficacia debida en lo que se refiere a orientar la toma de decisiones. En el primero de los casos, la situación se explica tanto por la desarticulación del subsistema de educación superior dentro de sus propias instituciones y respecto a sistemas mayores, tal como fue descrito en el punto anterior, así como la falta de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y de las propias casas de estudios. Un reciente trabajo que intenta explicar, entre otras cosas, el inusitado crecimiento de la matrícula de 11% anual durante los años 1967-1977 en las universidades estatales (con intervalos variando de 17.75% a 50% en el mismo periodo) concluye afirmando que: tanto la “falta de planeación” como la “falta de coordinación educativa a nivel nacional y regional” son dos de los cuatro factores que explican ese crecimiento.²¹ Sin embargo, la cuestión inicial continúa planteada: ¿la estructura organizacional y administrativa de las universidades permite llevar a cabo esa planeación y coordinación?

En el segundo de los casos, referente a las ocasiones en que ha habido planeación, ésta se ha verificado sin tomar en cuenta debidamente la realidad en la cual se encuentran insertas las instituciones. O bien, a pesar de tomarla en cuenta, la planeación poco ha significado en la conducción de los procesos educacionales. Los ejemplos más evidentes parecen ser los trabajos de la *Comisión para el Planeamiento Integral de la Educación* y los valiosos estudios comprendidos dentro del “Diag-

¹⁹ Richard King, A. Rangel Guerra, D. Kline *et al.*, *Nueve Universidades mexicanas*, un análisis de su crecimiento y desarrollo (México, ANUIES, 1972), p. 3. El subrayado es nuestro.

²⁰ Olac Fuentes, *op. cit.*, 1973, p. 34.

²¹ Ma. Eugenia Reyes *et al.*, *Universidades estatales: prediagnóstico*, (México, SEP, 1975), reseña bibliográfica aparecida en: *Comercio Exterior* (México, v. 26, n. 8, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1975), p. 925.

nóstico Preliminar de la Educación Superior”, elaborado en 1970 por el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior, dependiente de la ANUIES. Precisamente el Coordinador General de dicho centro, hacía sobre ambas series de trabajos el siguiente enjuiciamiento:

El intento de aplicar técnicas básicas de planeación a nivel nacional, en condiciones indudablemente prematuras y no sujetas a influencia de organismos de decisión, contribuyó a presentar a la planeación como un ejercicio académico y ajeno a la realidad. Inútil para cualquier propósito práctico.²²

En ambos casos, hubo una falla en la metodología de la planeación: no se consideró que las instituciones de educación superior poseen una problemática derivada tanto del medio externo como de su propio orden interno.

13.3 *Diferencia entre Estructura Real y Formal*

Una de las más típicas representaciones del formalismo en las instituciones mexicanas de educación superior se da precisamente en su estructura organizacional y administrativa. La estructura prescrita en las leyes y reglamentos de estas instituciones no encuentra cabal aplicación y manifestación en sus procesos organizacionales reales. Muchas de las reformas administrativas planteadas tendientes a acabar con esa situación han quedado en propuestas legislativas que, una vez habiendo sido aprobadas, no han alcanzado operatividad. El resultado ha sido la creación de nuevos problemas: ahora bajo los fenómenos de *polinormativismo* y *sobreposición*, como ya fueron descritos anteriormente, (*supra* 7.2).²³

Además, hasta hace pocos años el fenómeno de *mimetismo* fue una constante en la creación de nuevas universidades, a semejanza de la UNAM. El modelo de organización plasmado en la Ley Orgánica —que data de 1944—, era “copiado” por la mayoría de las nuevas universidades, sin comprender que la propia UNAM lo ha ido abandonando por anacrónico. El resultado para las universidades de provincia ha sido una profunda discrepancia entre estructura real y formal. Ese fenómeno de mimetismo es reconocido por la propia ANUIES cuando indica:

²² Véase: Olac Fuentes, *op. cit.*, 1973, p. 38.

²³ La evaluación de las reformas legislativas, a través de las cuales las instituciones de educación superior, principalmente las universidades, han introducido innovaciones en su estructura organizacional y administrativa, pueden verse en dos estudios ya mencionados: Alfonso López Bello *et al.* Análisis comparativo de las leyes orgánicas de las universidades mexicanas, *op. cit.*, M. González Avelar y Lara Sáenz, *Legislación mexicana de la enseñanza superior. op. cit.*

Si bien por regla común (las instituciones que están sugiendo) toman como modelo de su organización la estructura de las instituciones precedentes, pronto se advierte la urgencia de una planeación y coordinación técnico-administrativa acorde con sus propias circunstancias.²⁴

13.4 Fuerte Vinculación con Factores Externos

La estructura del sistema mexicano de educación superior se ve influido por un sinnúmero de factores externos al mismo. Esto encuentra una clara manifestación en el *área política*, cuando en el sistema se han dado decisiones de alcance nacional. Por ejemplo, tanto en 1966 (2o. Informe del Presidente Díaz Ordaz) como en 1974 (diversas altas autoridades del sistema educativo nacional) se ha sugerido la imposibilidad que la educación superior continúe siendo gratuita y que por tanto es menester, bajo algún procedimiento, el cobro de cuotas o colegiaturas. El sólo anuncio levantó tantas polémicas y críticas que bien pronto hizo ver que empeñarse en llevar adelante esa decisión crearía un problema de orden político.²⁵

Igualmente se ha manifestado que la propia *complejidad global de la sociedad mexicana* incide en el sistema de educación superior.²⁶ Una manifestación concreta de ello podría ser la propia demanda social de educación que, al manifestarse espontáneamente, ha moldeado la estructura y tamaños de las instituciones, sin permitir una adecuación racional por parte de ellas a las presiones derivadas de esa demanda.

13.5 Asincronía Administrativa

En el presente trabajo ya se ha hecho referencia, en términos generales, a la situación de disparidad y asincronía en que viven las instituciones educativas de nivel superior. Por lo que se refiere a las universidades, el fenómeno adquiere características más pronunciadas en la cuestión administrativa.

En efecto, ya se observó (*supra* 5.232) que las universidades de tiempo en tiempo toman conciencia de su problemática y emprenden una serie de cambios identificados bajo la expresión de reforma. Esa reforma, en el caso de México, se ha centrado en áreas tales como docencia y gobierno de la universidad principalmente,

²⁴ ANUIES, "Declaración de Querétaro", Documento final de la XVI Asamblea General Ordinaria, *Revista de la educación superior*, (v. IV, n. 2, ANUIES, México, 1975), p. 40.

²⁵ Una mención a lo acontecido en 1974 puede verse en: "cobrar o no cobrar", las colegiaturas en la educación superior", *Desarrollo Educativo* (v. I, n. 3, EDUPLAN, México, 1974), pp. 2-7.

²⁶ Olac Fuentes, *op. cit.*, 1973, p. 36.

quedando la parte administrativa olvidada o bien considerada bajo una serie de medidas que distan mucho de auténticas innovaciones administrativas. Ejemplo de esta situación es el documento presentado por la Universidad de Sonora²⁷ en la XIV reunión de la ANUIES. Ejemplo del primero, o sea de una reforma que no considera la parte administrativa, es el documento de la Universidad de Chihuahua,²⁸ presentado en esa misma reunión.

También es de mencionar que la administración ha sido quizás el área más tradicional y, por tanto, más reacia al cambio, en las universidades mexicanas. Haciendo una comparación con países que han modernizado sus instituciones, se observa que en el área administrativa, por ejemplo, uno de los instrumentos que ha permitido agilizar la administración ha sido la introducción del sistema de planeación y presupuesto por programas (PPBS) o bien, simplemente el presupuesto por programas. Ese instrumento que puede ser de enorme utilidad en todo el proceso de administración-planeación, ya que permite la previsión, programación y control de las actividades de la universidad, en México sencillamente se desconoce.

En un estudio empírico llevado a cabo en las universidades mexicanas se muestra como el presupuesto se sigue limitando exclusivamente a una relación de ingresos y fijación de gastos, sin conexión con los procesos de planeación de ellas mismas. De la totalidad de una muestra de 39 directores de facultades de nueve universidades mexicanas, ninguno tenía una noción actualizada del presupuesto y del papel que juega dentro de los fines inmediatos o a largo plazo de la institución respectiva.²⁹

14. LA EXPERIENCIA DE LA PLANEACION Y LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN LOS ULTIMOS AÑOS

Los antecedentes más inmediatos para la planeación del sistema de educación superior mexicano, al igual que los demás niveles educativos, se encuentran con toda seguridad en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima, Perú, en 1957; así como en la Conferencia de Ministros de Educación en América Latina, llevada a cabo en Santiago en 1963. De ambas

²⁷ Véase: "La reestructuración integral de la educación profesional y técnica de la universidad de Sonora", Documento presentado a la XVI Asamblea General de la ANUIES, *Revista de la Educación Superior*, (v. IV, n. 3, ANUIES, México, 1975).

²⁸ "Plan general para la reforma académica de la Universidad Autónoma de Chihuahua", documento presentado a la XVI Asamblea General de ANUIES, *Revista de la Educación Superior*, *op. cit.*, 1975.

²⁹ King *et al.* *Nueve Universidades mexicanas*, *op. cit.*, p. 66.

reuniones van a surgir las ideas básicas para la planeación de la educación tomando en cuenta las necesidades de la región.³⁰

Particularmente en la última de las reuniones, de la cual surge el "Plan Santiago", van a emanar una serie de políticas y directrices que bien pronto dejan hacer sentir su influencia en las instituciones educativas de América Latina.

Desde esa época se van a afinar ideas muy claras en torno al significado y objetivos de la planeación. Un concepto bastante sencillo, en relación a ella, es el que ofrece Oscar Vera:

(el planeamiento) no es más —ni menos— que un intento de aplicar el método científico a la conducta de las instituciones, es decir, de hacer su acción más racional.³¹

Complementando dicho concepto, y con mucha lucidez, un universitario mexicano, Fernando Solana, expresa que la planeación es:

un proceso permanente de previsión que permite tomar decisiones mejor informadas y optar por alternativas de acción más racionales en relación con los objetivos que se persiguen.³²

En lo que a México se refiere, la planeación de la educación superior ha carecido de un órgano que permanentemente haya cumplido con ese tipo de funciones. Durante ciertos periodos, algunas instituciones y organismos se han dedicado a esa tarea, abandonándola tiempo más tarde. Seguramente que en este punto también la estructura organizacional y administrativa del sistema, erigida en problemas o dificultad, sirve para explicar esa falta de continuidad en la planeación y, quizás, la poca utilidad de muchos de los trabajos realizados en esa área. A continuación se realizará un breve examen de los principales organismos que han intervenido en la planeación de la educación superior mexicana y la experiencia de ahí emanada.

14.1 *Organismos Oficiales*

Una serie de organismos formados a instancias de la Secretaría de Educación Pública o bien pertenecientes a ella misma, dependientes del Gobierno Federal, han intervenido en mayor o menor medida en la planeación de la educación superior.

³⁰ Véase: Carlos Tunnermann, "La universidad latinoamericana y el planeamiento universitario", *Universidades*, (n. 38, Unión de Universidades de América Latina, UDUAL, México, 1969). Oscar Vera, "Reforma a la Universidad", *Boletín de Educación*, *op. cit.*, 1971.

³¹ Vera, *op. cit.*, p. 50.

³² Citado en el "informe del relator general de la Primera Conferencia latinoamericana sobre el planeamiento universitario", *Universidades*, (n. 38, UDUAL, México, 1964), p. 75.

14.11 *Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación*

Se afirma que ella fue la primera institución organizada sistemáticamente para llevar a cabo la planeación de la educación en el país. Su carácter integral extendía dicha tarea a todos los niveles educativos desde el preescolar al universitario, y a todo el ámbito nacional. Se instaló en 1965, habiendo sido creada por la Secretaría de Educación Pública.³³

Seguramente sus aportaciones más importantes en relación con la educación superior se centran en los informes provenientes de la secretaría técnica de ese organismo, correspondientes a los años 1968 y 1970. En el primero de ellos se lleva a cabo un “cuestionamiento a fondo del contenido del quehacer universitario”, afirmandose lo siguiente:

El problema —decíamos— es, básicamente, de reforma a un sistema que si hoy puede considerarse que se revela convulsivo y anárquico, puede llegar a adquirir dimensiones futuras de verdadera catástrofe. El problema consiste en modificar a fondo el funcionamiento de la enseñanza superior e integrarla en un verdadero sistema capaz de hacer frente a las necesidades del país.³⁴

Además, a juicio de los autores del informe, los aspectos cualitativos referidos al contenido de la educación deberían constituir el enfoque esencial de la planeación y la reforma universitaria, debiendo aparecer la planeación como:

Una nueva actitud espiritual del hombre, una disposición abierta a la continua rectificación de los proyectos en marcha e inmune, por tanto, al hechizo de todo aquello que aparezca como algo definitivamente concluso y acabado.³⁵

El informe de 1968 es actualizado en 1970, llegándose a conclusiones muy importantes. Se especifican las características del sistema de enseñanza nacional y en particular el nivel superior; se examina éste en relación con el mercado de trabajo; se analiza el desarrollo económico y tecnológico dentro del contexto de la demanda de recursos humanos, llegándose a estudiar las características del mercado de trabajo en relación con las funciones del sistema educativo.³⁶ En fin, se trata de uno de los trabajos más completos que examina el sistema de educación superior (SES) en ese orden interno y su relación con los factores externos.

³³ Véase: Alfonso Rangel Guerra, “El plan nacional de educación superior”, *La Planeación Universitaria en México*, Ensayos, varios autores. (México, UNAM, 1970), p. 61.

³⁴ Fragmentos y comentarios de ese enfoque, al igual que el de 1970 se encuentran en: Oscar Méndez Nápoles, “Análisis para la creación de estudios superiores”, *Revista de la Educación Superior* (v. IV, n. 2, ANUIES, 1975), p. 14. El subrayado es nuestro.

³⁵ Méndez Nápoles, *op. cit.*, pp. 14-15.

³⁶ *Ibidem*, p. 15.

14.12 Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa

El gobierno del presidente Echeverría planteó desde su inicio la necesidad de llevar a cabo una reforma al Sistema Nacional de Educación. Para ese efecto, la SEP se dio a la tarea de formar una comisión que iniciase dichos trabajos. De la Comisión de 342 personas surgió una subcomisión que se avocó a tocar los problemas de la educación superior. Dicha subcomisión terminó sus trabajos a mediados de 1971.³⁷

Los resultados alcanzados se sitúan más en la base de diagnóstico del SES. De esa manera se examinan los *problemas actuales* contándose entre ellos: la demanda de educación, captación y distribución de recursos financieros, la estructura del sistema y su consiguiente modificación, el papel que le corresponde a la investigación y la optimización de recursos.

Asimismo, se analizan *los aspectos que debe contemplar* la reforma al SES. Ellos son: revisión y replanteamiento de objetivos, formas de llevar a cabo la vinculación y colaboración entre sus diversas instituciones, democratización de la enseñanza superior, el área académica, su organización y eficiencia.

La subcomisión, además del diagnóstico, elaboró una serie de recomendaciones, entre las cuales se podrían destacar: necesidad de una planificación nacional y a largo plazo del SES, la planificación del SES no debe menguar la autonomía, revisión y modificación de la estructura académica, necesidad de impulsar los estudios de posgrado y necesidad de renovar y dinamizar los contenidos de la enseñanza.

Con todo lo importante que fue el trabajo de la subcomisión parece que las principales ideas y recomendaciones fueron producto más de una recopilación, síntesis y ordenación de ideas anteriores, que de una investigación propia. De hecho, muchos de los puntos contenidos en el enfoque final habían aparecido ya en trabajos de CNPIE y de ANUIES, entre otros. El papel que le cupo a la subcomisión fue entonces de "oficializar" muchas de las tesis y posiciones que en torno al SES se habían elaborado aisladamente y al margen del propio sistema educativo nacional.

A juicio del autor de la presente disertación, ese trabajo contiene una falla básica en el enfoque adoptado: considera inicialmente, a través del diagnóstico, que los problemas del SES son provenientes de los factores internos —administrativos, institucionales e interinstitucionales—; pero luego, entre los objetivos atribuidos a la planeación, cuenta no sólo los destinados a resolver los problemas involucrados en los factores aludidos, sino además problemas de clara connotación social y económica, y por tanto, pertenecientes a los factores externos.

³⁷ Los resultados a los que llegó esa subcomisión, así como los principales temas de debate, pueden verse en: Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, Documento Final. *Aportaciones al Estudio de los problemas de la educación* (México, Consejo Técnico de la Educación, 1971), pp. 89-102. Este punto, salvo los comentarios personales, es un resumen de ese documento.

En efecto, según el mencionado trabajo de la subcomisión, a la planeación le corresponde dar respuesta. . .

a la presión de la demanda social que sobre él se ejerce; al desequilibrio en la distribución de la población escolar por áreas de estudio, sectores sociales y económicos y zonas geográficas; a las necesidades de inversiones de capital y financiamiento del gasto corriente; a la demanda de recursos humanos, por áreas significativas, para el desarrollo económico y social del país.³⁸

Dicho trabajo ha sido, sin embargo, importante: Fue la base fundamental para la elaboración de la Ley Federal de Educación de 1973 y, particularmente, ha generado directrices para la reforma al SES en lo que se refiere principalmente al Instituto Politécnico Nacional (IPN), Institutos Tecnológicos Regionales (ITRs) y Escuelas Normales. Los puntos positivos que contiene siguen siendo, a pesar de todo, de adopción voluntaria por parte de las universidades, teniendo en esa área, hasta la fecha, un impacto muy leve.

14.13 *Diversos Organismos*

Junto con los antes mencionados, existen diversos organismos que en mayor o menor medida han venido participando en la planeación del SES.

Dentro de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa de la SEP es posible destacar las Direcciones Generales de Planeación Educativa y Coordinación Educativa. Esta última, a partir de 1972, ha venido realizando, a través del Grupo de Análisis de la misma Dirección, una serie de estudios y trabajos que, en cuanto a conjunto, son los más importantes —al igual que los de ANUIES— llevados a cabo últimamente sobre la educación superior mexicana.³⁹ Igualmente relevantes son los trabajos de la Oficina de Recursos Humanos, del Banco de México.

14.2 *Organismos no Gubernamentales. ANUIES*

14.21 *Origen, Contenido, Primeros Trabajos*

La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior surge en el año de 1950. Es hasta 1961 cuando se organiza dentro de los moldes

³⁸ Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, *Aportaciones al estudio de los problemas de la educación*, op. cit., p. 98.

³⁹ Una relación de sus más importantes publicados, sería la siguiente: *Universidades estatales, prediagnóstico*, 1975. Jaime Castrejón Díez, Luisa Media M., J. Pierre Vielle et al. *Modelos universitarios*, 1975. Jaime Castrejón, Manuel Gómora Luna, Ma. Eugenia Reyes, *Manual de Autoestudio*, 1974. Alfonso López Bello, M. Crespo, J. A. Mendoza, *Análisis Comparativos de las leyes orgánicas de las universidades mexicanas*.

de acuerdo con los cuales opera actualmente. Su estatuto, aprobado en esa misma fecha, señala como primera finalidad de ese organismo:

Estudiar los problemas académicos y administrativos del Sistema Nacional de Educación Superior en la República Mexicana, con miras a su planeación integral dentro del sistema educativo, sugerir a las instituciones asociadas o a las autoridades educativas en su caso la adopción de las recomendaciones que se aprueben para la mejor organización y funcionamiento.⁴⁰

Desde 1961, ANUIES realiza una serie de trabajos estadísticos creando, en 1968, el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES) cuyos propósitos eran los de coadyuvar en la solución de los problemas del SES, mediante la elaboración de un plan nacional en el cual participaran todas las instituciones por él comprendidas. Ese plan debía de considerar los aspectos políticos, académicos, administrativos y financieros que afectan al sistema.⁴¹

La primera tarea del centro, muy congruente con el propio proceso de planeación, fue la elaboración de un *diagnóstico* del SES, ya que según las autoridades de ANUIES: "no se puede llevar a cabo un plan, ni siquiera plantearlo, si no se cuenta con una evaluación de la situación de aquello que se va a planear..."⁴²

El conjunto de documentos que integran ese diagnóstico fue presentado y discutido en la XII Asamblea General de ANUIES que tuvo lugar en Hermosillo, Sonora, durante el primer semestre de 1970.

14.22 Factores Internos y Sistema de Educación Superior (SES)

El mencionado diagnóstico constituye, sin lugar a dudas, el trabajo más importante a nivel de SES realizado hasta la fecha. A través de él fue posible conocer la organización actual del SES, evaluar su funcionamiento, conocer las características de los ingresantes al sistema (flujo escolar, origen geográfico y socioeconómico de la población), estudiar el mercado de trabajo de los egresados y estimar las proyecciones del SES.

No obstante la importancia del diagnóstico y de lo indispensable que es una institución como el CPNES, ambos sólo sirvieron para ilustrar la poca significación

⁴⁰ Diversos artículos y trabajos aparecidos en la *Revista de la Educación Superior*, hace mención a la historia de la ANUIES reproduciéndose artículos del estatuto de 1961, entre otros véanse: Salvador Navarro Venegas, "La evaluación institucional: aporte eficaz del cambio social", (II, n. 2, 1975), p. 41. También puede consultarse de Alfonso Rangel Guerra, "El plan nacional de educación superior", *La planeación universitaria en México*, ensayos, *op. cit.*, pp. 61-63.

⁴¹ Véase: Romeo Flores Caballero, *op. cit.*, p. 19.

⁴² Citado por Alfonso Rangel Guerra, *op. cit.*, 1970, p. 62.

que tiene la planeación —factores internos finalmente— en la resolución de los problemas educativos. Así, el CPNES y el diagnóstico no lograron influir significativamente en el dúctil e “incorregible” sistema universitario mexicano. El diagnóstico, como primera fase de un proceso, no fue continuado en el Plan Nacional de la Educación Superior; como se preveía. Las palabras que en su momento sirvieron para justificar la importancia de esos trabajos, ahora, seis años más tarde, hacen resaltar la inutilidad de aquellos esfuerzos: “todo ese trabajo (el diagnóstico) no agota el Plan Nacional de Educación Superior; antes bien, servirá de apoyo para su efectiva realización”.⁴³

No habiéndose elaborado el plan, el diagnóstico quedó como un esfuerzo inútil, de poco sentido, para cambiar el SES a corto y mediano plazo, como se pretendía. Sin embargo, dicho diagnóstico continúa siendo válido como una experiencia, seguramente muy rica, en la historia de la planeación de la educación superior mexicana.

Hasta ahora, ANUIES no ha explicado la razón de haber abandonado la elaboración del plan. Una evaluación sistemática de lo realizado tampoco parece haberse efectuado. La discreta interrupción de los trabajos, contrasta vivamente con la publicidad, difusión y entusiasmo inicial de los mismos.

En el intento de ofrecer una explicación para todo ello, es menester desechar cualquier enfoque “voluntarista”, esto es, pensar que dependió de las autoridades que estaban al frente de ANUIES dar secuencia o interrupción al plan. Un enfoque como ese sería errado sin lugar a dudas. Al contrario, se piensa que las causas que llevaron a abandonar el plan se deben a un proceso distinto cuya naturaleza *se identifica plenamente con las situaciones planteadas en la hipótesis general* de éste trabajo.

14.23 *El Caso de ANUIES y la Hipótesis General: Un Razonamiento*

Para efectos de ordenar y justificar la última afirmación, se hace el siguiente razonamiento:

i) Los años en que se crea el CPNES y se lanza el proyecto Plan de Educación Superior son aún los de euforia en toda América Latina, conforme se examinó anteriormente (*supra* 9.2), en lo que a la planeación se refiere. Entre otras cosas se pensaba que el planeamiento vendría a resolver el problema tradicional de disparidad y asincronía por parte de la educación; los problemas de organización, estructura y funcionamiento del sistema educativo, en sus diversos niveles igualmente encontrarían resolución a través del instrumento “mágico” de la planeación.

En México, congruentemente con esa posición, se habla de planes y surgen organismos de planeación. La propia Presidencia de la República, depositada en

⁴³ *Ibidem*, pp. 62-63.

Gustavo Díaz Ordaz, adopta varias ideas y va a generar diversas tesis sobre la educación y la planeación en México, particularmente a partir del Segundo Informe de Gobierno (1966).⁴⁴

Hacia el final del mandato del Presidente Díaz Ordaz, ANUIES hace eco de varias de las tesis del Gobierno Federal aceptando los postulados metodológicos y posiciones técnicas respecto al “poder de la planeación”. Si la SEP estaba empeñada en una reforma y planeación integral de la educación, ANUIES realizaría la parte correspondiente *planeando* el nivel superior. Así, resulta importante destacar cómo los planteamientos de ANUIES tenían un carácter complementario respecto a los de la SEP. Por ejemplo, algunas de las ideas del Secretario de Educación Pública (“la planeación debe ser integral... el sistema debe quedar articulado en sus diversas fases desde la enseñanza preescolar hasta la universidad...”) ⁴⁵ son tomadas como punto de partida por ANUIES cuando su autoridad más importante declara, refiriéndose a las ideas del ministro de educación:

En consonancia con ésta preocupación y a fin de coadyuvar en estos trabajos, la ANUIES... *acordó crear un organismo* denominado Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior CPNES, cuya tarea primordial es la *formulación del Plan Nacional de Educación Superior*.⁴⁶

ii) Aceptándose las tesis de la SEP —referentes a la planeación de la educación superior— sin sopesar debidamente las dificultades que esa tarea entrañaba, se aceptan también muchas posiciones metodológicas que limitaban y alejaban a la planeación de los problemas reales del SES. Se llegó así a posiciones típicamente *formalistas*. Un ejemplo muy claro es la importancia que se dá a la legislación, de ésta manera, se llegó a pensar que uno de los problemas a los cuales se enfrentaba la planeación del SES era la inexistencia de leyes que apoyasen e instrumentasen. Si la anarquía era una de las características del sistema, esa anarquía, se afirmaba, “procede en primer término de la estructura legal en que se orientan las distintas instituciones educativas que tienen a su cargo la educación superior”.⁴⁷

La Asamblea General de ANUIES, reunida en Jalapa, en 1968 “acordó solicitar la promulgación de la Ley de Educación Superior” bajo la justificación de que la propia Ley Orgánica de Educación, vigente desde 1942, contemplaba tal posibilidad, en su artículo segundo, no habiéndose dado ni un paso en ese sentido durante 26 años. Parte del Plan sería la de aportar estudios con vistas a la elaboración de dicha ley.⁴⁸

⁴⁴ Véase: Gustavo Díaz Ordaz, *Segundo Informe de Gobierno* (México, 1965).

⁴⁵ Alfonso Rangel Guerra, *op. cit.*, 1970, p. 61.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 61-62. El subrayado es nuestro.

⁴⁷ La expresión es del antiguo dirigente de ANUIES, Francisco López Cámara. De él mismo véase: “La educación superior en México”, *Espejo*, (n. 1, Ediciones L. S. México, 1967).

⁴⁸ Rangel Guerra, *op. cit.*, pp. 70-71.

iii) Después de la Asamblea de ANUIES, llevada a cabo en Hermosillo Sonora (marzo-abril de 1970), el CPNES languidece y hay poca continuidad en las fases posteriores al diagnóstico. A finales de ese año se dá el cambio de Gobierno Federal y, de política educativa. Las nuevas autoridades de la SEP, sin criticar lo anterior tampoco parecen entusiasmadas en acoger las ideas anteriores y en apoyar dichos trabajos.

ANUIES parece coincidir con la nueva orientación de la SEP dando marcha atrás en algunas de sus posiciones, olvidando proyectos y levantando nuevos planteamientos. Así, desaparece el CPNES, no se prosigue con la elaboración del plan del SES, no vuelve a hablarse de la expedición de la Ley de Enseñanza Superior. ¿Qué había pasado? ¿Cómo explicar esa nueva actitud de ANUIES?

iv) Una posible explicación es la siguiente: ANUIES fue influenciada por las posiciones que se manejaron en la SEP en los años 1964-1970. La estrategia de ahí derivada para ordenar y modificar el SES tuvo una clara orientación técnica o tecnocrática que, desdeñando la importancia de los *factores externos*, atribuye un poder enorme a la planeación. ANUIES abdicó de varias de sus posiciones previas a 1964-1968 y se dejó llevar por el “planismo” proveniente de la SEP. Uno de los pocos testimonios que hubo sobre la misma es el de Olac Fuentes. Dicho testimonio tiene más valor porque fue emitido durante el tiempo en que el propio Fuentes estuvo al frente como Coordinador General del CPNES. Haciendo una referencia a los intentos del planeamiento de la educación en México él se refiere, entre otros, al diagnóstico elaborado por el CPNES:

En otros trabajos, el intento de aplicar técnicas básicas de planeación a nivel nacional, en condiciones indudablemente prematuras y no sujetas a la influencia de los organismos de decisión, contribuyó a presentar a la planeación como un ejercicio académico y ajeno a la realidad, inútil para cualquier propósito práctico.⁴⁹

Lo tecnocrático de las posiciones de la SEP reflejadas en ANUIES, llevó a sus instituciones miembros (Universidades, tecnológicos) a no aceptar en la práctica su participación en la planeación o, al menos, no darle la importancia que por su vez le otorgaban las autoridades superiores de aquél organismo. Así, nadie se extrañó, ni prestó mucha atención a la *desaparición del CPNES*, en 1971. El testimonio de Pablo Latapí es muy elocuente al respecto:

Demasiado teóricos han sido la mayor parte de los estudios (sobre planeación) hechos. Así las cosas, resulta muy significativo que el CPNES, que se estable-

⁴⁹ Olac Fuentes, “Un modelo simplificado para la previsión del desarrollo institucional”, *op. cit.*, pp. 37-38.

ció con mucho esfuerzo por la ANUIES, se haya extinguido sin asombro ni protesta de nadie.⁵⁰

Así, el carácter de los trabajos de ANUIES, “ajenos a la realidad” a juicio de Fuentes o “demasiado teóricos” en opinión de Latapí, parecen confirmar la hipótesis de que ANUIES otorgó excesivo valor a las potencialidades de los factores internos, conduciendo al fracaso y/o inutilidad de las tareas de planeación como instrumento básico en la toma de decisiones del SES; mostrando simultáneamente, que las decisiones sobre el SES no dependerían de nuevo, ni de planes, ni de un organismo como el CPNES, sino de los factores tradicionales.

Seguramente que las posteriores autoridades de la SEP asumen una posición más “realista” en torno a la planeación del SES. Es muy significativo que la persona en quien depositó esa tarea durante 1970-76 (subsecretario de planeación y coordinación educativa) tuviese anteriormente funciones conectadas a la planeación de la UAM, lo cual, seguramente, le daba una experiencia directa sobre lo difícil que resultaba cambiar la realidad a través de la planeación. Varios de sus pronunciamientos lo llevan a afirmar: “nuestras actuales universidades son los organismos más difíciles de cambiar”.⁵¹

Todo esto probablemente explique la cautela en que se llevan a cabo los nuevos trabajos en la planeación del SES. La propia subsecretaría de planeación realizó un importante trabajo en ese sentido, a través de la Dirección de Coordinación Educativa.⁵² Las posiciones de ahí desprendidas influyen de nuevo a ANUIES.

De esa manera, no se habla del Plan, ni de la expedición de la ley de enseñanza superior, prevista en la Ley Orgánica de 1942. Al contrario, la Ley Federal de Educación, promovida por las nuevas autoridades de la SEP, y aprobada en noviembre de 1973,⁵³ no considera, ni hace mención alguna de dicho conocimiento. Quizás eso representa el sepultamiento de las posiciones sobre educación superior vigentes hasta 1970 auspiciadas por la SEP y adoptadas por ANUIES.

v) En los últimos años, ANUIES reestableció el CPNES y recogió muchas de las preocupaciones de la SEP en lo que a educación superior se refiere. De esta

⁵⁰ Pablo Latapí, “Causas de la reforma universitaria”, *Mitos y verdades de la educación mexicana*, op. cit., p. 217.

⁵¹ Se trata de Roger Díaz Cossío, coordinador del área de Ciencias en la UNAM hasta diciembre de 1970 y con participación en los trabajos de planeación y desarrollo de la propia UNAM, entre otros, el que va a fundamentar la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, en su momento la mejor alternativa nacional para resolver los problemas internos surgidos al bachillerato tradicional. La expresión destacada se encuentra en uno de sus trabajos, “el futuro de las universidades mexicanas”, *Universidades* (n. 42, UDUAL, México, 1970).

⁵² Véase: nota 40 del presente capítulo.

⁵³ Dicha ley está incluida en: *Documento sobre la Ley Federal de educación*, op. cit.

manera, si uno de los problemas básicos del SES es hacer frente a la demanda de matrícula, tal y como lo expresaba el Subsecretario de Planeación:

“Nuestras universidades se enfrentarán al mayor desafío de su historia en la década de 1970-1980. El desafío proviene de la distribución de la población escolar. . . de las demandas que plantea su crecimiento, y de los cambios cada vez más rápidos que sufrirá el futuro”.⁵⁴

ANUIES por su vez, responderá afirmando a través de su Secretario Ejecutivo:

Ante el fenómeno irreversible de la expansión del sistema, las instituciones de educación superior encauzan este crecimiento de manera racional a fin de que atienda el aspecto cuantitativo. . . en un programa nacional de desarrollo, ampliación y mejoramiento de la educación superior en México. . .⁵⁵

De esa manera, una de las principales actividades llevadas a cabo en los últimos tres años es el trabajo “realizado por ANUIES a sugerencia del señor Presidente de la República. . . (referente) a las condiciones de la demanda de educación superior y media superior en el área del Distrito Federal y el resto del país (a fin de llevar adelante la reforma educativa) cuya esencia consiste en estructurar el Sistema Educativo Nacional con el objeto de que atienda la creciente demanda de educación en todos sus grados”.⁵⁶

Las principales conclusiones de ese trabajo se resumen en proponer la creación de dos tipos de instituciones (una a nivel medio superior, la otra a nivel superior), el Colegio de Bachilleres (CB) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), “como un primer paso para el establecimiento de otras instituciones según las necesidades regionales, para la atención de la demanda presente y futura que no pueden satisfacer las actuales instituciones”.⁵⁷

vi) De acuerdo con lo expuesto, parece que la toma de decisiones en lo que se refiere a la creación de instituciones del tipo del CB y de la UAM se había hecho previamente a través de directrices generales en una instancia externa, ajena a ANUIES, cabiéndole a ésta la proposición del tipo específico de instituciones a ser creadas, evitando con ello las susceptibilidades, fricciones y recelos que originaría una iniciativa directa del Gobierno Federal en el terreno de la educación universitaria.

Lo difícil que resulta influir en el sistema de educación superior —por todas las características mencionadas en el presente capítulo—, particularmente en el sub-

⁵⁴ Roger Díaz de Cossío, “El futuro de las universidades mexicanas”, *Universidades, op. cit.*, p. 46.

⁵⁵ ANUIES, “Declaración de Querétaro”, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁶ Véase: “Estudio sobre la demanda de educación de nivel medio superior y nivel superior (primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución”, *Revista de la Educación Superior* (v. II, n. 3, ANUIES, 1973), pp. 63-65.

⁵⁷ ANUIES, “Declaración de Querétaro”, *Revista de la Educación Superior* (v. IV, n. 2, ANUIES, México, 1975), p. 50.

sistema universitario, indicaría que la estrategia adoptada por la SEP y ANUIES en la creación del CB y de la UAM fue adecuada, sobre todo cuando las primeras experiencias derivadas de esas instituciones muestran que, al menos, ambas actúan con estilos diferentes de los tradicionales, creando expectativas a través de ellos —o de instituciones de ese tipo— que puedan lograr avances en la transformación del SES.

Sin embargo, la experiencia de 1968-1970 debía de alertar a ANUIES para muchos de sus futuros trabajos. No se pretende que siga una línea de independencia total respecto de la SEP, ya que por su propia naturaleza —y por las características del SES—, ANUIES debe ser el órgano de enlace del nivel superior con el resto del sistema Educativo Nacional. Pero sí, precisamente por las características derivadas de esa calidad de órgano de enlace (mayor conocimiento, contacto permanente, estudios especializados, etc.), ANUIES puede, y es su deber,⁵⁸ ofrecer las soluciones técnicas y de mayor viabilidad para la resolución de los problemas de la educación superior dentro del sistema Educativo Nacional. Esto no aconteció en 1968-1970.⁵⁹

⁵⁸ Como ya vimos, una responsabilidad asignada a ANUIES, es la de estudiar los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior con miras a una planeación integral dentro del sistema nacional educativo” en: artículo 3o. fracción A del Estatuto de ANUIES, (1961) incluido en: Alfonso Rangel Guerra, *op. cit.*, 1970.

⁵⁹ A nuestro juicio, la política seguida por el Gobierno Federal en relación al SES, tuvo (1968-1970) como fallas principales (además de la sobrestimación de la planeación), la falta de estímulo y apoyo económico a las universidades por parte del Gobierno Federal que mantuvo estáticas sus asignaciones, la otra, no haber previsto el impacto que para las instituciones de educación superior representaba el crecimiento natural de la población y las consecuencias de planes que, ensanchando la capacidad del sistema —en niveles primario y secundario—, repercutirían en el propio SES, a partir de la década de los 70's. Una herencia como esa, nos explica también las razones por las cuales la demanda se convirtió en un problema prioritario a partir de 1971.

En cuanto a la primera de las fallas, puede observarse que los subsidios a la UNAM incrementados (a precios reales) en un 21.4% anual en el período 1950-1964, alcanzó en 1964-1970 un 6.6% anual. Por lo que toca a las universidades de provincia, en 1958-1964, el incremento de 28.5% anual cayó a menos 3% anual en el gobierno de Díaz Ordaz 1964-1970.

Estos datos se encuentran consignados en: Oscar Méndez Nápoles, “Planeación de la educación en México”, *La planeación universitaria en México*, ensayos, UNAM, *op. cit.*, pp. 54-55. Por lo que a la segunda se refiere, es de mencionar que el “Plan de 11 años”, que se proponía aumentar los coeficientes de satisfacción de la demanda en educación primaria, ha tenido enorme repercusión en los niveles secundario y superior. A pesar de los errores que el plan contuvo —reconocidos por el propio Secretario de Educación, impulsor de dicho plan—, entre otros el de fallar en las estimaciones del crecimiento de la demanda potencial para los últimos años del plan (3 millones de diferencia en 1970) no deja de reconocerse que atenuó lo que, sin el plan, hubiera tenido perfiles de catástrofe. Un relato sobre origen, dificultades y resultados del “Plan de 11 años” se encuentra en: Jaime Torres Bodet, *La tierra Prometida*, —memorias— (México, ed. Porrúa, 1972) pp. 223-233.