

## SEGUNDA PARTE. EL CASO MEXICANO

Capítulo V	<i>Estudio Interno de la Administración de la Educación Superior: las Universidades Mexicanas . . . . .</i>	119
15	Los Procesos Reales y Formales de la Administración	
15.1	Innovación y Formalismo en la Administración Universitaria	
15.2	Tipos más Frecuentes de Formalismo en la Administración Universitaria	
16	Experiencias más Significativas sobre Planeación y Administración	
16.1	Característica Común: Previsión de Demanda	
16.2	La Experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	
16.3	Universidad de Sonora (UNISON)	

## CAPÍTULO V:

# ESTUDIO INTERNO DE LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR: LAS UNIVERSIDADES MEXICANAS

### *Resumen*

LA ADMINISTRACIÓN de las universidades mexicanas está impregnada de formalismo. A través de éste, las teorías, técnicas y procedimientos difícilmente encuentran apoyo y cabal aplicación en la realidad de las instituciones de educación superior. Teniendo en cuenta tal consideración, el objetivo del presente capítulo es analizar los cambios habidos en algunas de esas instituciones después de haber realizado innovaciones en su administración. Así, particularmente, se examinará el formalismo en una manifestación muy especial: las discrepancias existentes entre expectativas y propósitos manifiestos en las innovaciones administrativas y resultados alcanzados.

En base al análisis externo-interno que se ha venido utilizando, se abordará dicha manifestación especial de formalismo. Dentro de él se identifican tres tipos específicos, en relación a los cuales se explica la poca significación habida en los procesos de innovación administrativa de las universidades mexicanas estudiadas.

Se comenta el crecimiento cuantitativo tan dinámico habido en el sistema de educación superior (SES), intentando ofrecer una explicación del mismo. Esa circunstancia explica tanto por qué la demanda educativa ha sido elevada a problema básico del SES; así como la consideración de proyectos prioritarios destinados a dotar a las universidades de instrumentos que permitan encauzar su propio desarrollo, a fin de prever y lograr condiciones para hacer frente a dicha demanda. Esos instrumentos han implicado, en mayor o menor grado, intentos de implementación de un sistema racional para la adopción de decisiones.

Todas las circunstancias mencionadas sirven para estudiar dos experiencias concretas de innovaciones administrativas encaminadas a racionalizar sus respectivos procesos de adopción de decisiones. Dichas experiencias son las de la UNAM y las de la UNISON. Ambos casos también sirven para ilustrar cómo los problemas de la universidad provienen tanto de su medio externo como del interno; y cómo, a pesar de todo, las decisiones en esas universidades se siguen dando al margen de los sistemas de administración y planeación que recién se habían implementado o estaban en vías de implementación.

## 15. LOS PROCESOS REALES Y FORMALES DE LA ADMINISTRACION

La dificultad general para un estudio sistemático de los procesos administrativos —apuntado ya en lo que se refiere a las universidades latinoamericanas (*supra* 9.1)—, encuentra, igualmente su expresión particular dentro de las universidades mexicanas. Esa dificultad se manifiesta en dos aspectos. Un primero, relativo a las reformas o innovaciones administrativas presentadas comúnmente como elementos accesorios a reformas “integrales” que intentan mudar por entero a la institución.

El segundo aspecto se refiere a la propia consideración que las universidades han hecho de la administración. O bien la consideran con un carácter tradicional, conservador, según el cual a la administración le compete sólo mantener los procedimientos normales de operación y la permanencia de la organización; o es tomada en su carácter totalizador, a la manera del “planismo” (*supra* 9.2), subestimándose entonces los desafíos provenientes de las realidades ecológicas y de la propia institución. En este último caso, como expresa Olac Fuentes, suele considerársele como un “instrumento maestro” en ambiciosos programas de reforma estructural a largo plazo.<sup>1</sup>

Asimismo, el proceso administrativo que se sigue dentro de las universidades mexicanas lleva un rumbo diferente al previsto en la teoría administrativa. La adopción de decisiones, la planeación, la programación, el control asumen en la universidades características muy diferentes en relación a otras instituciones, tal y como se hizo patente al examinar la situación de la universidad latinoamericana.

Las dificultades resultantes de la anterior perspectiva llevan a afirmar que la administración de las universidades mexicanas está impregnada de *formalismo*. A través de él, las teorías, técnicas y procedimientos difícilmente encuentran apoyo y cabal aplicación en la realidad de las instituciones de educación superior. El formalismo, entonces, contribuye a ensanchar las diferencias entre organización y medio ambiente, haciéndose más evidentes los fenómenos de disparidad y asincronía institucional, internamente, la organización se va a identificar por dos tipos de procesos que se dan en su administración: formales y reales.

En el caso de las universidades mexicanas —y en relación a la hipótesis general de este estudio— nos interesa examinar el formalismo en una manifestación muy particular: las diferencias existentes entre expectativas y propósitos planteados en las innovaciones administrativas en relación a los resultados alcanzados o a las consecuencias de ahí desprendidas. Estimando que esas diferencias existen, corresponderá, adicionalmente, buscar explicaciones racionales para el fenómeno observado.

<sup>1</sup> Olac Fuentes, “un modelo simplificado para la previsión del desarrollo industrial”, *op. cit.*, 1973, p. 37.

### 15.1 Innovación y Formalismo en la Administración Universitaria

Las iniciativas que han surgido en diversas universidades mexicanas en materia de innovación administrativa han reconocido su motivación en una serie de ideas como las que se ejemplifican a continuación:

El desarrollo de las instituciones de educación superior no puede seguir siendo un proceso anárquico, imprevisible y a veces riesgoso para la estabilidad de las propias instituciones. . . (siendo) indispensable establecer políticas sistemáticas que normalicen este proceso y atenúen —si no los eliminan— los rasgos de irracionalidad que muchos han señalado como características del sistema mexicano de educación superior y de sus tendencias de crecimiento.<sup>2</sup>

En base a ideas similares a ésta, es que la SEP y ANUIES lanzaron su estrategia de planeación del SES en 1968, modificada en 1971. También de acuerdo con este tipo de argumentos, varias instituciones por cuenta propia iban a emprender una serie de esfuerzos semejantes.

Es así que se da el empeño pionero de la UNAM, que crea su Comisión Técnica de Planeación Universitaria (CTPU)<sup>3</sup> en 1966, realizado sobre la base de que:

La motivación fundamental de la reforma universitaria se desprende de la necesidad de racionalizar el desarrollo de la universidad, para *adecuar su crecimiento*, no sólo en cuanto a población estudiantil, profesorado, investigadores, personal administrativo y sus respectivas actividades, sino también en lo referente al *atraso relativo de la universidad* como agente promotor del desarrollo; retraso que ha determinado la necesidad de modernizar la estructura universitaria. . .”<sup>4</sup>

Es importante destacar el énfasis de esa declaración en las dos preocupaciones de la UNAM al llevar a cabo su reforma: la adecuación de la institución al crecimiento de la demanda escolar y el “atraso relativo de la universidad”. En este último caso, es patente cómo la institución cobró conciencia sobre su propia disparidad y asincronía institucional.

Las diversas universidades, que posteriormente realizaron esfuerzos similares al de la UNAM, van a reconocer —con mayor o menor intensidad— las mismas

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 38.

<sup>3</sup> Véase: Armando Labra Manjarrez e Ignacio Riva Palacio, “Reforma y planeación universitarias: el caso UNAM”, *La planeación universitaria en México*, ensayos, *op. cit.*, p. 163.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pp. 163-164. El subrayado es nuestro.

preocupaciones como causas fundamentales de sus iniciativas de reforma. Entre otras instituciones, pueden mencionarse a las universidades de Chihuahua (1968), Sonora (1969) y Tamaulipas (1972).<sup>5</sup>

Los procesos de reforma surgidos en esas casas de estudio —y que por su vez contienen una serie de innovaciones administrativas— pronto van a revelar, en mayor o menor medida, fenómenos de formalismo. De tal manera que la implementación de modelos administrativos (administración-planeación) y los primeros resultados de ahí derivados van a mostrar una relación de discrepancia. Las innovaciones administrativas, dieron entonces surgimiento a procesos reales y formales dentro de la organización que irían a acumularse a los ya tradicionales.

## 15.2 *Tipos más Frecuentes de Formalismo en la Administración Universitaria.*

Las causas para la discrepancia entre procesos reales y formales derivados de la innovación administrativa son muy variados; sin embargo, se estima que pueden resumirse en los siguientes tipos:

### 15.21 Naturaleza de las Técnicas y Procedimientos Empleados

Algunas universidades, en el auge del “planismo”, acudieron a la importación de técnicas y procedimientos que habían mostrado su eficacia en otras partes. Generalmente se trataba de técnicas procedentes de los países desarrollados, en un típico caso de transferencia de tecnología, con los consiguientes efectos de modernización refleja y fenómenos formalistas. Las diferencias ecológicas eran tan evidentes que muy pronto se convirtieron en obstáculos insalvables para que las técnicas y procedimientos recién adoptados tuviesen éxito.

Por otra parte, las universidades asumieron —técnicamente— una actitud acrítica: se preocuparon con la adopción de instrumentos sin plantearse su necesaria *adaptación*. Fuentes reconoce esta falla cuando afirma:

En este sentido, es claro que hasta el momento no se ha desarrollado un esfuerzo amplio para responder a las necesidades reales de las instituciones de educación superior... con el diseño de instrumentos de planificación que transformen metodología externa...<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véanse: Centro de Estudios Económicos, *Estudio de planeación de la Universidad de Sonora*, (México, Folleto de divulgación, n. 5, CEE, 1968). El modelo para la UACH, fue desarrollado igualmente por el CEE, dentro de las líneas del de Sonora. El trabajo para la UAT, es expuesto por Olac Fuentes, *op. cit.*, 1973.

<sup>6</sup> Olac Fuentes, *op. cit.*, p. 39.

## 15.22 Ausencia de Prerrequisitos Administrativos

Algunas universidades han optado por elaborar modelos sencillos a través de los cuales se desenvuelvan las funciones de administración y planeación. Otras, simplemente han planteado reformas generales, dentro de las cuales se contemple un apartado para cambios en la administración de la propia institución. En ambos casos, con todo y que la preocupación manifiesta sea la de llevar adelante un plan mínimo, no ambicioso y realista,<sup>7</sup> se suelen encontrar errores al estimar las posibilidades que la institución tiene para llevar adelante dicho plan. Esa dificultad deriva de la propia *infraestructura administrativa* que: es insuficiente y en consecuencia sin condiciones de instrumentalizar el plan, o es tradicional y conservadora, sirviendo entonces de obstáculo adicional a los cambios propuestos.

A este respecto, un caso típico podría ser el de la Universidad de Sonora.<sup>8</sup> Ante el fracaso de dos intentos de planeación institucional llevados a cabo en un lapso de siete años, se planteó en 1975 una tercera tentativa. Un nuevo plan es diseñado, pretendiendo lograr en él una “reestructuración integral” de la universidad. Sin embargo, el propio plan sólo contiene los siguientes objetivos en cuanto a planeación y administración se refiere: 1) departamentalizar el área académica para una mayor asignación de recursos y 2) reorganizar los departamentos administrativos y de servicios para el mejor desempeño de sus funciones.<sup>9</sup>

A su vez, los únicos “proyectos” que tendrían relación con el área de administración y planeación son: 1) cambio estructural de escuelas a departamentos; 2) organización de seminarios sobre administración universitaria y elaboración de paquetes didácticos en esa misma área; 3) reorganización de departamentos administrativos.<sup>10</sup> Como puede observarse, la “reestructuración integral” tiene muy escasas posibilidades de lograrse por la inexistencia de una maquinaria administrativa coherente con los múltiples cambios propuestos. Cuando se podrían sentar las bases para crear dicha instrumentación administrativa, el plan sólo hace referencia a objetivos y proyectos que parecen resultar inocuos para enfrentar tareas como las de una “reestructuración integral”.

## 15.23 Subestimación de la Realidad Externa

Las instituciones de educación superior pocas veces han comprendido cabalmente los desafíos que, para sus procesos de reforma e innovación administrativa, les plan-

<sup>7</sup> Tal sería el caso de la UAT. Véase: Olac Fuentes, *op. cit.*, p. 41.

<sup>8</sup> Universidad de Sonora, “La reestructuración integral de la educación profesional y técnica de la Universidad de Sonora”, documento presentado a la XVI Asamblea Ordinaria de ANUIES, *Revista de Educación Superior*, (IV, n. 3, ANUIES, México, 1975).

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 68-69.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 70.

tea la realidad externa. Los factores interinstitucionales y externos con frecuencia se constituyen en obstáculos insuperables para cualquier intento de planeación universitaria; dando origen asimismo al surgimiento de procesos reales y formales en su administración.

Esa subestimación de la realidad externa a la institución proviene comúnmente de la posición que se guarda respecto a los problemas universitarios y sus caminos de solución. Ordinariamente se piensa que tales problemas tienen su solución a partir de la existencia de buenos administradores además de una administración eficiente. Un plan de desarrollo, un nuevo sistema de planeación, una reforma administrativa, pueden servir —de acuerdo con esa posición—, para que la institución se dinamice y supere muchos de sus problemas.

A semejanza de lo acontecido en la ANUIES y la SEP durante 1968-1970 (*supra* 14.23), varias de las universidades que intentaron la implantación de modelos para la adopción racional de decisiones terminaron por abandonar dicho camino, para continuar orientándose a través de los procedimientos tradicionales basados en factores externos.

Los tres tipos anteriormente descritos ilustran las discrepancias más frecuentes entre procesos reales y formales de la administración. En base a ellos, se estudiarán las experiencias más significativas por lo que se refiere a la administración y la planeación de las universidades mexicanas. Este será el tema del siguiente apartado.

## 16. EXPERIENCIAS MAS SIGNIFICATIVAS SOBRE PLANEACION Y ADMINISTRACION

### 16.1 *Característica Común: Previsión de Demanda*

Una primera visión sobre las motivaciones que han llevado a diversas universidades en los últimos diez años a intentar establecer sistemas para la adopción racional de decisiones revela una característica común: todas las universidades examinadas en el presente trabajo reconocieron en la *demand educativa* el principal problema —presente o futuro— para su propia vida institucional. De ahí la necesidad de poseer instrumentos que permitieran a la universidad encauzar su desarrollo, a manera de encontrarse en condiciones de prever y hacer frente a dicha demanda.

Seguramente sean los problemas de demanda los que permiten evaluar la importancia de los trabajos de la ANUIES, los cuales muy oportunamente hicieron ver los peligros que, a muy corto plazo, enfrentarían la mayoría de sus instituciones miembros.

Las causas que ayudan a explicar el porqué de ese incremento son diversas. En primer lugar, las de *orden social y económico*. Entre ellas se encuentran: las consecuencias naturales de una tasa de crecimiento de la población de las más altas del mundo, que se ha mantenido en 3.4% durante años.<sup>11</sup> Una política de redistribución del ingreso que, sin ser la deseable, ha permitido el surgimiento de una amplia clase media. La consolidación y desarrollo de esa clase media ha presionado para que se amplíen los niveles medio y superior. Un tipo de desarrollo económico que ha dejado sentir su influencia en el sistema educativo nacional y particularmente en el SES. Horacio Flores de la Peña explica muy claramente este último fenómeno:

En las primeras etapas del desarrollo económico hay un rezago entre el crecimiento de la universidad y el de la economía, pero cuando ésta entra en la etapa conocida como de “despegue”, la demanda social de la educación superior adquiere una elasticidad de ingreso sumamente alta; en México es de 1.5. Esto indica que debe esperarse que la demanda de acceso a las universidades crezca en un 50% más que el aumento del ingreso real. Es muy probable que esta situación persista durante varios años; los cálculos preparados por la Comisión Técnica de Planeación Universitaria de la UNAM, indican que esta tendencia disminuirá al modificarse la base de la pirámide de la población, lo mismo que al alcanzarse un nivel mayor de desarrollo, y al aumentar sustancialmente el nivel de ingreso de la población que tiene acceso a la educación superior. Cuando esto ocurra desaparecerá la demanda diferida de educación universitaria, que ocasiona que el incremento de la demanda de educación superior exceda con mucho al crecimiento demográfico, e incluso al del ingreso por periodos bastante largos.<sup>12</sup>

Una segunda causa del incremento de la demanda es el *efecto diferido de planes educativos*. El principal de ellos es el llamado Plan de Once Años<sup>13</sup> que, con vigencia a partir de 1959, se propuso la ampliación sustancial de la educación primaria. Aún y cuando las previsiones originales no fueron alcanzadas, los efectos de

<sup>11</sup> En el período 1960-1970, la tasa media anual de crecimiento de la población mexicana fue de 3.4%. En los años 1970-1972, esa tasa se conservó. Este crecimiento origina una pirámide de población en la cual —según se estimó, para 1972— el 46.2% de la población mexicana es menor de 15 años, dentro de un total de 52.4 millones ese mismo año. Seguramente que esas cantidades por sí mismas explican los desafíos a que, en este momento se enfrenta ya el Sistema Educativo Nacional en sus diversos niveles y tipos. Los datos están tomados de: Banco Nacional de Comercio Exterior, *México, 1973, Cifras, hechos, tendencias* (México, Banco de Comercio Exterior, 1974), pp. 44, 46, 47.

<sup>12</sup> Horacio Flores de la Peña, Nota. 14, I FP, “IEPES”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>13</sup> Véase nota No. 59 del capítulo IV.



la ampliación del nivel primario empezaron a hacerse sentir en el superior a partir de 1970.

Una tercera causa, que podría derivarse de la anterior, sería la del actual *crecimiento dinámico del nivel superior y los niveles previos* del sistema educativo nacional. Durante la década 1960-1970 la enseñanza media básica (secundaria) tuvo un crecimiento de más de 300% (290 mil a un millón). El ciclo superior de la enseñanza media (bachillerato principalmente) alcanzó casi un 500% (64 mil a 285 mil). Por su parte, la educación superior tuvo un crecimiento que rebasó el 200% (79 mil a 200 mil).<sup>14</sup>

Independientemente de las consecuencias económicas y sociales que para el país significa una demanda de tal magnitud, no encauzada y dirigida debidamente, las instituciones aisladas y las universidades experimentan con esa misma demanda problemas tan graves que rebasan el marco de lo estrictamente educativo.

En esas condiciones se explica el porqué de la previsión de la demanda sea el principal asunto a considerar por cualquier intento de planeación universitaria.

Existen además una serie de realidades que no pueden dejar de considerarse:

- i) Ausencia tradicional de políticas o planes definidos que a mediano plazo permitan hacer frente a la demanda educativa.
- ii) El acceso queda supeditado por tanto, a la presión social y política que cada año se desprende de la demanda no satisfecha.
- iii) Esa demanda no satisfecha se ha traducido, en la mayoría de las universidades, en una causa fundamental para la inestabilidad de las casas de estudios, siendo un motivo frecuente para la renovación, destitución o renuncia de las autoridades superiores de la universidad.

## 16.2 *La Experiencia de la UNAM*

### 16.21 Antecedentes y Contenido

Las innovaciones más importantes llevadas a cabo por la UNAM en el terreno de la administración y la planeación fueron planteadas dentro del cuadro más vasto de reforma universitaria a partir de 1966. La administración del Rector Barros Sierra emprende una serie de medidas para la reestructuración de la universidad, entre las cuales se cuentan la creación de organismos e institucionalización de procesos para la adopción racional de decisiones.

La UNAM, heredera de la antigua Real y Pontificia Universidad de México,

<sup>14</sup> Para un examen de estas cifras pueden consultarse: Roger Díaz de Cossío, "El futuro de las universidades mexicanas", Uduval, *op. cit.*, p. 46. Horacio Flores de la Peña, "Desarrollo económico y planeación de la educación superior", *La planeación universitaria en México*, *op. cit.*, pp. 26-27.

fundada en 1551, ha sido tradicionalmente la institución de más prestigio y la de mayor número de estudiantes. En 1975, la población de educación superior y post-graduación en México sumaba 450 mil alumnos y la UNAM albergaba a 122,800 correspondientes al 27% o 29% del total según la fuente consultada. Por tradición, la UNAM se ha encargado asimismo de la educación media impartiendo el ciclo superior (bachillerato) con 107 mil alumnos en 1975, que representan un total de 45% del alumnado universitario.<sup>15</sup>

La institución, como puede verse, es bastante compleja, tanto por el alto número de alumnos como por su circunstancia de operar en dos niveles educativos, así como por la tradicional importancia que tiene para la vida nacional. Todas esas características hacían plenamente justificable la iniciativa de Barros Sierra en 1966, para llevar a cabo reformas de estructura y procedimientos en la UNAM.

La creación de organismos sumamente importantes para la vida académica de la UNAM: como el Centro de Didáctica, la Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, etc., se ven acompañados de iniciativas igualmente relevantes para la administración y la planeación: como la creación de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria (CTPU).

A decir del propio Barros Sierra, esa Comisión nació con el objetivo de “determinar el crecimiento de la universidad hacia el futuro, en los dos órdenes, cualitativo y cuantitativo”.<sup>16</sup>

## 16.22 La Comisión Técnica de Planeación Universitaria (CTPU)

La CTPU inicia sus trabajos con una clara definición y distinción metodológica de la *Reforma y la Planeación Universitaria*. La reforma es la actualización constante y deliberada de las funciones universitarias; a fin de lograr que ella misma responda ágilmente a los cambios de una sociedad dinámica. Por su vez, la planeación consiste en establecer los mecanismos que permitan dirigir el desarrollo integral de la universidad hacia el logro de metas previstas, como resultado del planteamiento de la reforma universitaria. De acuerdo con ello, la planeación adquiere el

<sup>15</sup> Para el total de alumnos del SES, véase nota no. 39 del presente capítulo. Las cantidades relativas a la UNAM, así como los porcentajes indicados, se han obtenido a partir de datos incluidos en: UNAM, Dirección General de Planeación, *Programa de descentralización de estudios profesionales*, (México, Dirección General de Planeación, 1975), p. 8.

<sup>16</sup> Las realizaciones y problemas de tres años de rectorado son descritas y expuestas por el propio Barros Sierra para Antonio Ortega, reportero del periódico *Excelsior* y reproducidas por la Revista *Universidades*, véase: “Anuncia Barros Sierra, Reforma y democratización en la UNAM”, (entrevistas); y: “UNAM, crecimiento y planeación”, *Universidades* (n. 35, UDUAL, México, 1969), p. 37.

CUADRO No. 4

ESTIMACION DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION ESCOLAR  
DE NIVEL SUPERIOR EN LA UNAM Y EN TODO EL PAIS DURANTE  
LOS AÑOS 1967-1980

Años	Alternativa mínima nivel superior en la UNAM	Alternativa máxima nivel superior en la UNAM	Total de población de nivel superior en México
1967	46 299	46 249	154 700 (150 816)
1968	40 028	41 450	174 500
1968-69	52 253	55 550	274 700
1969-70	56 073	63 400	242 900
1970-71	60 485	73 650	290 400
1971-72	65 915	85 900	335 400
1972-73	72 115	99 050	379 800
1973-74	78 809	112 400	422 700
1974-75	86 132	125 900	464 900
1975-76	94 159	133 900	508 300
1976-77	102 933	154 150	553 800
1977-78	112 557	169 150	602 400
1978-79	123 097	184 750	652 600
1979-80	374 715	201 250	704 900

FUENTE: Plan de desarrollo de la UNAM 1968-1980, Anexo estadístico, México, Comisión Técnica de Planeación universitaria, Anexo I-5. Incluido en: Miguel González Avelar y Leoncio Lara Sáenz, *Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior*, (México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1969).

En base a estos datos es fácil concluir que se trataba de uno más de los frecuentes casos en que la planeación iba por un lado y la realidad por otro. Donde la falla podría atribuirse a factores internos: un error en las estimaciones efectuadas por el organismo de planeación de la UNAM.

¿Sería ese exactamente el caso?

La evidencia estadística confirma lo contrario. Las proyecciones de la CTPU han demostrado un alto grado de previsión en lo que al conjunto del SES se refiere.

registra ANUIES en: México, La Educación en cifras, *op. cit.*, p. 145, la matrícula efectiva en 1970 (64 000) en la UNAM, en: *Programa de Descentralización de estudios profesionales*, publicado por la Dirección General de Planeación, UNAM, p. 5.

carácter de consecuencia o instrumento de implementación de la misma reforma universitaria.<sup>17</sup>

Como ya se observó (*supra* 15.1) es patente que a través de la conceputación mencionada —y a la propia motivación para la reforma—, la UNAM toma conciencia de su situación de disparidad y asincronía institucional, junto con los problemas derivados de la demanda escolar.

La reforma a la UNAM, de ésta manera, será conducida por la CTPU. De ella van a emanar las directrices generales en lo que se refiere a docencia, investigación y difusión cultural, implicando con ello una “reevaluación del conjunto de funciones” abarcadas por la Universidad.<sup>18</sup>

En lo que se refiere a la administración universitaria va a considerarse que:

La reforma que se realiza en las actividades básicas de la UNAM (docencia, investigación, difusión cultural) ha impuesto una reforma de la misma intensidad en la estructura del aparato administrativo. . . *Los servicios administrativos, aunque secundarios en cuanto a los objetivos medulares de la reforma universitaria, son fundamentales ya que satisfacen necesidades imprescindibles para la buena marcha de la Institución.*<sup>19</sup>

En base a las anteriores ideas, la CTPU señala un conjunto de metas que se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Establecer un sistema simultáneo de centralización del sistema de información y control.
- b) Reorientar los mecanismos de delegación de autoridad, diferenciándolos según los ámbitos administrativo, docente y político.
- c) Reorganizar internamente las dependencias universitarias, resaltando la importancia de la creación de unidades administrativas dentro de cada una de ellas, con el fin de agilizar los trámites y estandarizar las prácticas administrativas.
- d) Establecer programas de capacitación de personal a distintos niveles, así como implantar el análisis y la evaluación de los puestos administrativos, con el objeto inmediato de reducir el ritmo de crecimiento en la contratación

<sup>17</sup> Armando Labra Manjarrez e Ignacio Riva Palacio, *op. cit.*, p. 163.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 170. Ese conjunto de “Principios” fue descrito y analizado en su mayor parte, en el Seminario sobre planeación universitaria, llevado a cabo en agosto de 1969, y organizado por ANUIES. El conjunto de ponencias presentadas en dicho seminario básicamente se constituyó por los trabajos y experiencias recientes de la CTPU; ellas se encuentran en: *La Planeación Universitaria en México*, ensayos, *op. cit.*

de empleados administrativos y de obtener un aumento de la eficacia y rendimiento del personal existente.

e) Ampliar e introducir nuevos criterios dentro de la estructura administrativa de la UNAM.

f) Finalmente, se establece como punto importante de apoyo a la reforma administrativa la depuración del mecanismo presupuestal, puesto que éste constituye una herramienta indispensable de control.<sup>20</sup>

Ese conjunto de principios señalan que el propósito de la reforma, en lo que se refiere a administración y planeación, era adecuar el aparato administrativo a fin de que sirviese como instrumento de actualización constante de la universidad, intentando el cumplimiento de sus funciones dentro de la mayor eficiencia posible.<sup>21</sup>

Toda esa concepción sobre la reforma administrativa trajo consigo una serie de actividades y tareas:

i) Analizar la estructura general de la institución con la finalidad de eliminar duplicidad de funciones y establecer líneas de autoridad y canales de comunicación entre ellas. Este análisis origina la fusión de dependencias y creación de otras nuevas.

ii) Crear la Comisión de Estudios Administrativos, en calidad de cuerpo asesor del rector, así como unidades administrativas en las diversas dependencias (facultades, escuelas, institutos, etc.) de la universidad. A través de ellas se lograría homogeneidad en los procedimientos administrativos, tornándolos más rápidos y eficientes.

iii) Introducción de la computación electrónica en el área financiera, al igual que para diversas tareas en el área académica.

iv) Adopción del presupuesto por programas a fin de racionalizar la asignación de recursos.<sup>22</sup>

Del anterior conjunto de actividades y tareas parece sumamente importante la última mencionada. La adopción del presupuesto por programas constituye una concepción dinámica de la administración universitaria que rompe con el tradicionalismo típico en esa área dentro de las universidades mexicanas.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>21</sup> Yolanda de los Reyes, "Administración Universitaria", *La Planeación universitaria en México*, ensayos, *op. cit.*, p. 160. Este trabajo contiene una tercera y última parte donde se hace una breve mención a la reforma administrativa llevada a cabo por la CTPU de la UNAM.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>23</sup> Una de las conclusiones obtenidas en el trabajo de Richard King et al, en relación al presupuesto de las universidades mexicanas es el siguiente: el sistema presupuestal se

Además, la adopción específica del presupuesto por programas se hizo en condiciones que, a juicio del autor, revelan creatividad y realismo, al adecuarlo a la estructura de la UNAM. Un ejemplo de esa creatividad —e indudable buen sentido— se puede encontrar en los criterios sobre los que se elabora la *Clasificación Funcional Programática*.<sup>24</sup>

Como puede observarse, tanto por lo que se refiere al área administrativa como en las restantes, la UNAM creó, a través de la CTPU, un auténtico sistema de planeación y administración que estaba en condiciones de proporcionar las bases para que las autoridades superiores estuviesen en condiciones de adoptar decisiones lo más racionalmente posibles dentro de una estructura compleja como es la UNAM. El problema principal de satisfacción de la demanda fue regulado con un plan cuyas proyecciones a largo plazo iban hasta 1980.<sup>25</sup>

#### 16.23. Evaluación y juicio de la experiencia de la UNAM

Evaluar el conjunto de la reforma y el sistema de planeación y administración promovidos a partir de 1966 implica una gran dificultad. Durante la gestión del Rector Barros Sierra no se difundió ningún documento al respecto y la nueva rectoría a cargo de Pablo González Casanova, que inicia su periodo en 1970, tampoco hace un pronunciamiento sobre el alcance de las innovaciones habidas en la administración anterior. A pesar de ello, esa circunstancia no resulta extraña dentro del cuadro de universidades mexicanas. Muy certeramente, en relación a esa situación general, Pablo Latapí afirma:

Es todavía excepcional, en nuestro medio, que una universidad elabore un verdadero plan de desarrollo. Más excepcionalmente que lo implemente; y más excepcional aún que lo someta periódicamente a una rigurosa evaluación.<sup>26</sup>

considera más como una necesidad administrativa que como un proceso de comunicación y su mecanismo potencial para ordenar las fuentes de apoyo a programas de mediano y largo plazo. Véase: *Nueve Universidades Mexicanas*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>24</sup> Una breve descripción de la adopción que hizo la UNAM, la encontramos en: Manuel Torres López, "requerimiento financieros: perspectivas presupuestales de la universidad", *La Planeación Universitaria en México*, ensayos, *op. cit.*, pp. 191-202.

<sup>25</sup> El plan se contiene en el documento: "Bases para la planeación de la UNAM, 1969-1980". Por lo que se refiere a la previsión de demanda se sigue la metodología y el criterio de considerar que la participación de la UNAM dentro del SES continuará sobre la base de contener el 28% de la matrícula en educación superior. Una referencia a ese documento se encuentra en: Fernando Solana, "Reforma educativa y planeación universitaria", *La planeación universitaria en México*, ensayos, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>26</sup> Pablo Latapí, "Cauces de la reforma universitaria", *op. cit.*, p. 217.

Por otra parte, en la administración excelente y ejemplar encabezada por Barros Sierra, los factores externos e interinstitucionales tuvieron tanta influencia negativa, que impedirían una evaluación estrictamente técnica. En esas condiciones, para apreciar las innovaciones realizadas es necesario hacerlo indirectamente y comprendiendo el medio ambiente dentro del cual se llevaron a cabo.

#### 16.231. Reforma Universitaria y condiciones ecológicas

En primer lugar, el Gobierno Federal no sólo dejó de apoyar a la universidad, sino además entró en conflicto e intervino en la UNAM, inhibiendo en gran parte el proceso de reforma iniciado.

Las relaciones entre el Gobierno del Presidente Díaz Ordaz y las universidades fueron muy poco armónicas. El conflicto habido con la UNAM durante la gestión de Barros Sierra fue sólo uno más de los que a partir de 1966 hubo con varias universidades de provincia y la propia UNAM.<sup>27</sup>

En la misma UNAM había la experiencia muy reciente de la intervención del Gobierno Federal en los conflictos que culminaron con la “renuncia” del Rector Ignacio Chávez. Esa renuncia sólo fue posible, según Silva Herzog, “porque Díaz Ordaz en forma indirecta intervino en el conflicto a favor de los estudiantes agitadores”.<sup>28</sup>

A partir de mayo de 1968 se da un conflicto entre estudiantes que rápidamente

<sup>27</sup> Jesús Silva Herzog, hace un recuento de esos conflictos, mencionando entre ellos los acaecidos en las universidades de Morelia (octubre 1966) y Sonora (mayo 1967). En ambos casos, el conflicto llegó hasta la intervención por parte del ejército. Véase: “Los problemas de la Universidad Nacional de México”, Cuadernos Americanos (año I, v. XXXIII, *Cuadernos Americanos*, 1974), pp. 88-89.

<sup>28</sup> Del relato de Silva Herzog se pueden extraer dos valiosos testimonios que constatan la posición asumida por la Presidencia de la República en relación a la rectoría de la UNAM. Un primer testimonio viene del mismo rector Chávez; según Silva Herzog (refiriéndose a Chávez): “Nos contó además que días antes le había dicho al presidente Díaz Ordaz: la universidad es un pastel codiciado. Si se dejara caer una cuchilla cortaría manos de sus colaboradores más cercanos. El Presidente Díaz Ordaz no podía tolerar que le hablara en ese tono, acostumbrado al servilismo y a la adulación”. El segundo testimonio es de Carlos Abedrop. Según relata Silva Herzog: “Mi amigo y ex-alumno Carlos Abedrop, persona importante de la clase empresarial, me contó por aquellos días lo siguiente: un grupo de hombres de negocios fueron a ver con algún motivo al licenciado Díaz Ordaz en el Palacio Nacional. Después de tratar su asunto uno de ellos dijo: esto de la agitación en la universidad parece parece que no tiene importancia, ¿no es así señor Presidente? Está usted equivocado, es algo serio y difícil. A ver si ese sabio doctor Chávez lo resuelve. El tono desdeñoso en que aludió al Rector impresionó a los de la entrevista. Mi amigo Abedrop, que además de ser hombre de negocios tiene sensibilidad política, me dijo que pensó: los días del Doctor Ignacio Chávez en la rectoría están contados”.

se extiende a todos los centros de educación superior del Distrito Federal y a la mayoría de los Estados.<sup>29</sup> El conflicto, ya de proporciones nacionales, se centra en la exigencia de una serie de reivindicaciones entre las que se encuentran varias de índole política. Ni Gobierno ni estudiantes ceden en sus posiciones y el primero responsabiliza al Rector Barros Sierra,<sup>30</sup> toda vez que la actividad principal del movimiento se encontraba en el campo de la UNAM.

La anterior situación permanece así durante algunos meses. El campus universitario es intervenido militarmente a finales de septiembre. El 2 de octubre, con órdenes presidenciales, el ejército disuelve un mitin produciéndose la muerte de decenas de personas, entre las que se encontraban muchos estudiantes. A partir de esa fecha, llegan a cientos las aprehensiones de participantes y simpatizantes del movimiento estudiantil. Con ello, el conflicto —como llegó a afirmarse—, que indudablemente hizo planteamientos de política nacional, no llegó a recibir ninguna respuesta política. La universidad inactiva durante cuatro meses reinicia sus actividades en la última semana de noviembre.<sup>31</sup>

El conjunto de problemas y situaciones derivadas de los anteriores acontecimientos tuvieron una fuerte repercusión en la estructura organizacional y administrativa de la UNAM. La interrupción de casi medio año, trastocó, modificó o frustró definitivamente la secuencia con la cual se desarrollaba la reforma y la planeación en la institución. Barros Sierra, a fines de noviembre de 1968, explicaba acertadamente la situación:

Desde que acepté en mayo de 1966 encargarme de la rectoría, decidí que orientarían mi acción dos normas fundamentales: el fortalecimiento de una convivencia democrática internacional, basada en la libre discusión, el diálogo y el respeto mutuo; y la renovación de nuestros sistemas de enseñanza y de los *métodos administrativos*. Habíamos logrado juntos muy apreciables avances en este sentido; pero la tarea está inconclusa, porque si bien en algunos terre-

<sup>29</sup> Un análisis exhaustivo y una vasta recopilación de documentos en torno a este asunto, se encuentra en: Ramón Ramírez, *El Movimiento Estudiantil en México*, 2 vols., (México, ed. ERA, 1969).

<sup>30</sup> A este respecto Barros Sierra señaló: "Quienes no entienden el conflicto ni han logrado solucionarlo, decidieron a toda costa señalar supuestos culpables de lo que pasa, y entre ellos me han escogido a mí". Con ello, Barros Sierra lanzaba la responsabilidad de solucionar el conflicto al Gobierno Federal. Véase: "Texto de renuncia del Rector Barros Sierra"; en R. Ramírez, vol. II, p. 342. Un análisis amplio de esos mismos acontecimientos se encuentra en: Gastón García Cantú, *Conversaciones con Barros Sierra* (México, Siglo XXI, 1973).

<sup>31</sup> Para un examen de ese conjunto de acontecimientos, pueden consultarse: R. Ramírez, *op. cit.*, Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano* (México, ed. Joaquín Mortiz, 1973), Carlos Monsiváis, *Díaz de Guardar*, (México, ed. ERA, 1972).



nos se pudieron conseguir resultados inmediatos, en otros la labor por su propia naturaleza tenía que durar varios años. *Todo ello estaba ya enmarcándose* en un plan de desarrollo que, de hecho, tenemos terminado. Esas actividades fueron interrumpidas, al menos parcialmente, por la actual crisis, cuya gravedad y posibles consecuencias han sido claramente expuestas por nuestro Consejo.<sup>32</sup>

La valoración que Barros Sierra hace de su obra parece justa. Igualmente se observa la importancia que —dentro de esa obra—, le concedía a las innovaciones administrativas. Desgraciadamente la gestión del Rector iba hasta mayo de 1970, año en que también terminaba su mandato Díaz Ordaz. Durante todo ese lapso, las relaciones Gobierno-Universidad van a ser tirantes, caracterizándose por la falta de apoyo gubernamental para los programas y proyectos que la UNAM llevaba a cabo. En esas circunstancias, los factores *externos*, políticos principalmente, van a inhibir el desarrollo ya planeado. Los mecanismos de adopción e implementación de decisiones racionales van a tener que amoldarse a las nuevas condiciones.

#### 16.232. Racionalidad de la administración universitaria versus factores interinstitucionales

Un típico factor interinstitucional representado por el subsidio que el Gobierno Federal, a través de la SEP, otorga anualmente a la UNAM va a reflejar la deficiente relación entre ambas entidades. De esa manera, la UNAM que integra sus ingresos con un 90% aproximadamente de ese subsidio,<sup>33</sup> van a ser drásticamente reducidos los porcentajes de aumento a dicho subsidio.

Efectivamente, el Gobierno de Díaz Ordaz, desde antes de los acontecimientos de 1968, había disminuido brusca e inexplicablemente los aumentos en la asignación de fondos al conjunto de centros de educación superior. En la UNAM, durante el anterior gobierno del Presidente López Mateos (1958-1964) los incrementos al subsidio fueron de un 16.5% anual (a precios corrientes). En el periodo 1964-1970, esa tasa desciende a un 10.6%; es decir, se dio una reducción en el incremento del orden de 36%.<sup>34</sup>

En el lapso 1958-1964, la población escolar se incrementó a un ritmo de 8% anual. Si se comprende que la universidad tenía ya entonces un enorme déficit presupuestario que se incrementaba año con año; si se toma en cuenta asimismo la

<sup>32</sup> Véase: "Mensaje del Rector Barros Sierra", Nov. 22, 1968, en: Ramón Ramírez, *op. cit.*, p. 487. El subrayado es nuestro.

<sup>33</sup> Oscar Méndez Nápoles, "Financiamiento de la educación superior", *op. cit.*, p. 32.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 32.

depreciación normal del dinero y la urgencia de nuevas fuentes de financiamiento para los proyectos que la institución recién había adoptado, no puede menos que afirmarse —según indica Méndez Nápoles— que la UNAM sufre, en el mismo periodo un serio deterioro financiero.<sup>35</sup>

Los diversos planes de la UNAM, que partían de la consideración que tendrían un *aumento mínimo* en las asignaciones del Gobierno Federal de 16.5% anual, se van a ver duramente comprometidas en su realización.

El conflicto político, entonces, repercutió en las relaciones interinstitucionales. Como consecuencia, el sistema de planeación y administración de la UNAM no tuvo condiciones para llevar adelante e implementar las decisiones racionalmente adoptadas o en proceso de adopción.

### 16.233. Evaluación final en la racionalidad de la administración universitaria

El resultado de los problemas anteriormente expresados se reflejó muy claramente en el *volumen de la matrícula escolar* cuestión ésta que puede servir además para ilustrar la problemática creada (véase cuadro No. 4).

La CTPU, en su documento “Bases para la planeación de la UNAM 1968-1980”, elaborado desde el inicio de la administración Barros Sierra, diseñó un plan que tenía como preocupación básica el ser lo más “realista” posible, esto es, *Ceteris Paribus*, sin expresar grandes modificaciones en el conjunto del SES y suponiendo que su propia situación se mantendría estable. Asimismo, se considera que las asignaciones federales se mantendrían con un 16.5% de aumento anual y que la propia UNAM conservaría hasta 1980 el 28% de la matrícula escolar del SES.<sup>36</sup>

De acuerdo con los anteriores criterios se elaboraron las proyecciones de matrícula escolar, tanto para la UNAM como para el resto del SES, comprendiendo el periodo 1967-1980.<sup>37</sup> Para 1970, la CTPU previó como alternativa media de matrículas, un total de 59,500 que correspondían, como ya se anotó, al 28% de la totalidad de matrículas del SES. Sin embargo, la matrícula efectiva fue de 64,000, lo que representaba un 33% del total nacional.<sup>38</sup> (Cuadro No. 4.)

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Véase nota 25 del presente capítulo.

<sup>37</sup> Ese cuadro de proyecciones: “Estructuración del crecimiento de la población escolar de nivel superior en la UNAM y en todo el país durante los años 1967-1980, se encuentra incluido en el estudio de Leoncio Lara Sáenz, “La educación pública superior en México (Panorama actual y perspectivas)”, incluido en: *Legislación mexicana de la enseñanza superior*, *op. cit.*, p. 27

<sup>38</sup> El porcentaje está obtenido a partir de: las proyecciones de la CTPU, incluidos en: Leoncio Lara, *op. cit.*, las cifras que para matrícula efectiva en 1970 en el SES (211 000)

CUADRO No. 4

ESTIMACION DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION ESCOLAR  
DE NIVEL SUPERIOR EN LA UNAM Y EN TODO EL PAIS DURANTE  
LOS AÑOS 1967-1980

Años	Alternativa mínima nivel superior en la UNAM	Alternativa máxima nivel superior en la UNAM	Total de población de nivel superior en México
1967	46 299	46 249	154 700 (150 816)
1968	40 028	41 450	174 500
1968-69	52 253	55 550	274 700
1969-70	56 073	63 400	242 900
1970-71	60 485	73 650	290 400
1971-72	65 915	85 900	335 400
1972-73	72 115	99 050	379 800
1973-74	78 809	112 400	422 700
1974-75	86 132	125 900	464 900
1975-76	94 159	133 900	508 300
1976-77	102 933	154 150	553 800
1977-78	112 557	169 150	602 400
1978-79	123 097	184 750	652 600
1979-80	374 715	201 250	704 900

FUENTE: Plan de desarrollo de la UNAM 1968-1980, Anexo estadístico, México, Comisión Técnica de Planeación universitaria, Anexo I-5. Incluido en: Miguel González Avelar y Leoncio Lara Sáenz, *Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior*, (México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1969).

En base a estos datos es fácil concluir que se trataba de uno más de los frecuentes casos en que la planeación iba por un lado y la realidad por otro. Donde la falla podría atribuirse a factores internos: un error en las estimaciones efectuadas por el organismo de planeación de la UNAM.

¿Sería ese exactamente el caso?

La evidencia estadística confirma lo contrario. Las proyecciones de la CTPU han demostrado un alto grado de previsión en lo que al conjunto del SES se refiere.

registra ANUIES en: México, La Educación en cifras, *op. cit.*, p. 145, la matrícula efectiva en 1970 (64 000) en la UNAM, en: *Programa de Descentralización de estudios profesionales*, publicado por la Dirección General de Planeación, UNAM, p. 5.

Así, para el año de 1975, los pronósticos para la matrícula nacional tuvieron un margen de error de 3.1% y 8.6% dependiendo de la fuente consultada,<sup>39</sup> lo cual da evidentemente un alto grado de confiabilidad.

En cambio, por lo que se refiere al propio crecimiento de la UNAM, el error en las proyecciones acusaba un 7.6% en 1970, llegando hasta 22.9% en 1975.<sup>40</sup> Por lo que toca al *primer ingreso*, el error se amplía considerablemente. Baste mencionar que para 1980 se esperaban 33,000 matrículas, y ya en 1975 el primer ingreso alcanzó 37,700.<sup>41</sup>

La gran diferencia en los márgenes de error en uno y otro caso parecerían hacer válido el dictado popular: "candil de la calle y oscuridad de su casa". Sin embargo, antes de adelantar juicios, debe hacerse una evaluación de la racionalidad de los trabajos de la CTPU, teniendo presente dos ideas básicas que ya han sido expuestas anteriormente: (1) los problemas de la universidad provienen tanto de su medio externo como del interno, y (2) las variaciones ecológicas tienen un valor decisivo para cualquier análisis que sobre un sistema abierto —como es la universidad— se realice (supra 1.1).

Si se considera el sistema de administración y planeación a partir de lo efectuado por la CTPU, se observa que, con gran sensatez, aquel define a esta institución como un subsistema perteneciente a un sistema más vasto que es el SES. Esa definición, técnicamente hablando es una concepción de sistema abierto, que presupone implícitamente que, el subsistema en cuanto parte de un sistema, está en interrelación con el todo y con las demás partes. Puede influir, y, a la vez, ser influido. En el caso de la UNAM, se trata de un subsistema de alta jerarquía. Baste, para apoyar esta afirmación, recordar que cuantitativamente representaba el 28% de la matrícula del SES en 1968.

La CTPU es sumamente consecuente con esa concepción de subsistema. La proyección y el desarrollo de la UNAM sólo tendrían sentido y viabilidad si —como condición mínima— prevalecían las circunstancias vigentes en 1968 para el resto del SES.

<sup>39</sup> Para la CTPU en 1975 se llegaría a 464 000 matrículas. Véase: Leoncio Lara, *op. cit.*, p. 27. Alfonso Rangel Guerra, mencionada como estimación para ese año, 425 000 en: "Universidad y Desarrollo", *Revista de la Educación Superior* (v. IV, n. 4, ANUIES, México, 1975), p. 24. El Presidente de la República Luis Echeverría, menciona en su último informe de gobierno (septiembre de 1975), la cifra de 450 000, *op. cit.*, p. 19.

<sup>40</sup> Fuentes: Para 1970, en CTPU, para previsión en: Coordinación General de Planeación, *op. cit.*, p. 5. Para 1975, las mismas fuentes siendo p. 8, la última de ellas.

<sup>41</sup> Horacio Flores de la Peña, siendo director de la CTPU estimaba que la demanda de educación superior se incrementaba en un 10.2% en la zona metropolitana de la ciudad de México y 9.9% para el país en su conjunto. Eso daría a la UNAM un primer ingreso en 1980, de 33 000. Véase: "El desarrollo y la reforma de la educación superior", *Universidades* (n. 41, UDUAL, México, 1970), p. 50. Para primer ingreso de 1975, véase el documento de la Dirección General de Planeación, Tabla No. 2, p. 5.

Por lo que a insumos se refiere, un riesgo calculado para la CTPU pudo haber sido que las asignaciones económicas y subsidios otorgados a las universidades de los estados, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Institutos Tecnológicos Regionales (ITRs) y UNAM se mantendrían al ritmo de incremento prevaleciente en los seis años previos (véase cuadro No. 5). Inclusive porque durante esa época, dichas asignaciones eran consideradas, por la generalidad de las instituciones del SES, como insuficientes.

### CUADRO 5

#### TASA DE AUMENTO ANUAL DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIO DEL GOBIERNO FEDERAL A LAS INSTITUCIONES MEXICANAS DE EDUCACION SUPERIOR

Años	1958-1964	1964-1967	1967-1970	1964-1970	1970-1972 <sup>3</sup>
Aumento promedio anual	%	%	%	%	%
UNAM	16.5	6.6 <sup>2</sup>		10.6	31.4
IPN	8.6	20	6.5	13.2	24.7
Universidades Estatales	28.5	— 3.9		— 2	59.2

FUENTE: Los datos fueron tomados de dos trabajos de Oscar Méndez Nápoles, siendo ellos: "Análisis del financiamiento de la Educación Superior en México", *Revista de la Educación Superior* (vol II, n. 1, ANUIES, México, 1973).

<sup>2</sup> Méndez Nápoles, O. "La Planeación de la Educación en México", en *La Planeación Universitaria en México*, UNAM, 1970.

<sup>3</sup> *La Enseñanza Superior en México*. ANUIES: México, 1976.

Sin embargo, los factores externos concretizados en el conflicto gubernamental-estudiantil de 1968 tuvieron un efecto interinstitucional: la reducción adicional de las asignaciones económicas al SES que, en términos generales, habían sido ya reducidos a partir de 1965. Las *universidades de los estados* que tuvieron un incremento de 36.5% en 1958-1964 enfrentaron la drástica disminución de *menos* 2% en el transcurso del periodo 1964-1970. El IPN, de un incremento de 8.6% en 1954-1964, baja a un 20% hasta caer en 6.5% en los años 1967-1970, siendo para la totalidad del periodo (1964-1970) un 13% (véase cuadro No. 5).

Al mantenerse estático el SES por causa de la disminución del financiamiento,

el aumento natural en la demanda de matrícula, la falta de capacidad de los centros para ampliar sus servicios y el hecho de no crear nuevas instituciones produce una consecuencia lógica: las casas de estudios más vulnerables políticamente y con mayor responsabilidad social tuvieron que absorber la demanda que, en otras circunstancias, debía haberse distribuido de manera más equilibrada entre las instituciones del SES. La UNAM, centro de carácter nacional, *tuvo*<sup>42</sup> que aceptar de alguna forma a miles de estudiantes en contra de sus previsiones.

En esa situación, la racionalidad del sistema de administración y planeación de la UNAM perdió su eficacia. Las nuevas decisiones —en materia de matrícula— obedecieron a los factores externos como demanda social, presión política, etc.

### 16.3. *Universidad de Sonora (UNISON)*

Dentro de las universidades estatales, la de Sonora (UNISON) ocupa una posición pionera en lo que a planeación y administración se refiere. Seguramente que es ella la primera universidad que se planteó seriamente la necesidad de poseer un sistema racional de adopción de decisiones que sirviese de instrumento permanente para una reforma.

Simultáneamente, la experiencia habida en la UNISON en los últimos ocho años puede ilustrar nítidamente los problemas que en una universidad estatal mexicana tiene la implementación de innovaciones administrativas. La ausencia de un estudio sistemático de esa experiencia, en términos de evaluación, es un obstáculo para este trabajo. A pesar de ello, con la documentación disponible se intentará examinar la experiencia de la UNISON a la luz de la hipótesis general planteada en la presente disertación.

La UNISON se funda en 1938, alcanzando su autonomía en 1953,<sup>43</sup> En 1968, el planteamiento de una reforma universitaria se ve acompañado de la proposición de un estudio que, revelando la situación global de la institución, sirviese para programar el desarrollo futuro de la misma. Es así que se recurre a una institución pri-

<sup>42</sup> Es necesario recordar que comúnmente al iniciarse cada escolar un movimiento estudiantil se organiza, intentando reivindicar la ampliación de matrícula para rechazado a través del examen de admisión. El propio Rector Barros Sierra enfrenta esa situación y decide otorgar el pase automático —dentro de ciertas condiciones— para los egresados del propio bachillerato de la UNAM. Más recientemente, la renuncia de Pablo González Casanova (a finales de 1972) reconoció como causa inicial, un mínimo grupo de rechazados que lleva a cabo la "toma de Rectoría". Varias facultades entraron en huelga para apoyar a dicha minoría a fin de que se consiguiera su ingreso. Para esto último véase: Gastón García Cantú, *Universidad y Antiuniversidad* (México, Joaquín Mortiz).

<sup>43</sup> Véase: A. López Bello, M. Crespo y J. A. Mendoza, *Análisis comparativo de las leyes orgánicas de las universidades mexicanas*, SEP, *op. cit.*, p. 209.

vada de alto prestigio en México, el Centro de Estudios Educativos (CEE), para llevar a cabo dicho estudio.

Al CEE cabe el mérito de haber llevado a cabo los primeros trabajos sobre planeación institucional en universidades mexicanas. Al ser contratado por la UNISON, realiza un trabajo que se aproxima más al de un autoestudio,<sup>44</sup> y semejante a otro que había realizado en ese mismo año para la Universidad de Chihuahua. A continuación se examinarán las características principales de ese trabajo.<sup>45</sup>

Los OBJETIVOS GENERALES del trabajo llevado a cabo por el CEE fueron: (1) programar el desarrollo de la UNISON para un periodo de ocho años (1968-1976), y (2) lograr que la propia universidad fuera capaz, en el futuro, de ir regulando su desarrollo con sus propios recursos y en base a sus objetivos.

La metodología utilizada supone una combinación de "autoestudio" con un "estudio externo".<sup>47</sup> Esto es, algunas partes del trabajo son realizadas por la institución que busca la reforma, y el resto, por el CEE cuyo papel también es de asesor y coordinador.

De acuerdo con el CEE, las CARACTERISTICAS ESPECIFICAS del estudio fueron básicamente:

- i) Ser *integral*, comprendiendo tanto las diferentes áreas de la universidad (académicas, administrativas, económicas, contables, financieras, etc.), así como los "factores externos" que condicionan su desarrollo. De igual manera, incluía la consideración del nivel de educación secundario (secundaria y bachillerato) en el Estado, en la medida en que ese nivel afecta a la universidad.
- ii) Procurar establecer los recursos y mecanismos necesarios para la re-

<sup>44</sup> El director de los trabajos del CEE, llevados a cabo en Sonora, concibe el autoestudio de la siguiente manera: "Creo personalmente que esta técnica de planificación universitaria llamada autoestudio, es el instrumento que requeríamos para encauzar con rigor metodológico la reforma de nuestra enseñanza superior. De organismos centrales se pueden y deben esperar las visiones de conjunto, los marcos de referencia, la comunidad de metas del desarrollo educativo nacional. Pero la reforma no vendrá nunca de arriba. Se hará de abajo, al nivel de cada institución, de cada Consejo Técnico y con el esfuerzo perseverante de todos los miembros de la universidad". Véase: Pablo Latapí, *op. cit.*, p. 218.

<sup>45</sup> Pensamos que las características del trabajo llevado a cabo en la Universidad de Chihuahua es extremadamente parecido con el de la UNISON. Muchos de los análisis y juicios sobre esta última debían ser aplicables a la primera. Sin embargo, por ser más precaria la documentación sobre la UACH, no la consideramos como un caso especial.

<sup>46</sup> La versión completa aparece en: CEE, Estudio de Planeación de la Universidad de Sonora (México, Folleto de Divulgación, n. 5, CEE, 1968). Un resumen del mismo aparece en: Ernesto Schiefelbein, *Teoría, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación, op. cit.*, pp. 561-572. La descripción que se hace del CEE en la UNISON se basa en las última de las publicaciones mencionadas.

<sup>47</sup> E. Schiefelbein, *op. cit.*, p. 567.

forma permanente de la UNISON, proponiendo las directrices generales que sus organismos y autoridades deben adoptar.

El estudio se dividió en tres fases: (1) *información*, que incluía la recopilación de una "amplia gama de datos" y que intentaba además diagnosticar el financiamiento de la universidad en todas sus áreas, (2) *decisiones*, que se basaban en las conclusiones y alternativas surgidas de la fase anterior, proponiéndose fijar las políticas de desarrollo de la UNISON, (3) *Programación*, en base a decisiones adoptadas, se estaba en condiciones de llevar a cabo la planeación de la universidad. (Para una descripción pormenorizada de estas fases, véase el gráfico adjunto.)

Dentro de la primera de las fases, es importante destacar el aspecto de ADMINISTRACION, que fue dividido en tres áreas específicas: administrativa, financiera y contable.<sup>48</sup>

*Area Administrativa.* Esta etapa comprende un análisis de los siguientes aspectos:

- Las funciones de cada dependencia y de los puestos administrativos.
- Los manuales e instrucciones de cada puesto administrativo.
- Los sistemas y procedimientos de operación.
- El organigrama actual de la universidad.
- El análisis de la ocupación de la capacidad instalada de los recintos universitarios y su mantenimiento.

*Area Contable.* En ella se realizan los estudios siguientes:

- Análisis de los estados financieros.
- Estados comparativos y determinación de tendencias en los principales renglones y egresos.
- Determinación del costo unitario por carrera.
- Determinación del costo por escuela y carrera y por generaciones.
- Análisis estadístico para determinar el comportamiento de cada renglón de gastos respecto de las principales variables.
- Análisis de los puntos de equilibrio en el funcionamiento de cada escuela.
- Sistemas más convincentes de procesamiento de información contable y del alumnado.
- Estudio de la posibilidad de establecer el sistema de "Presupuesto por Programa".

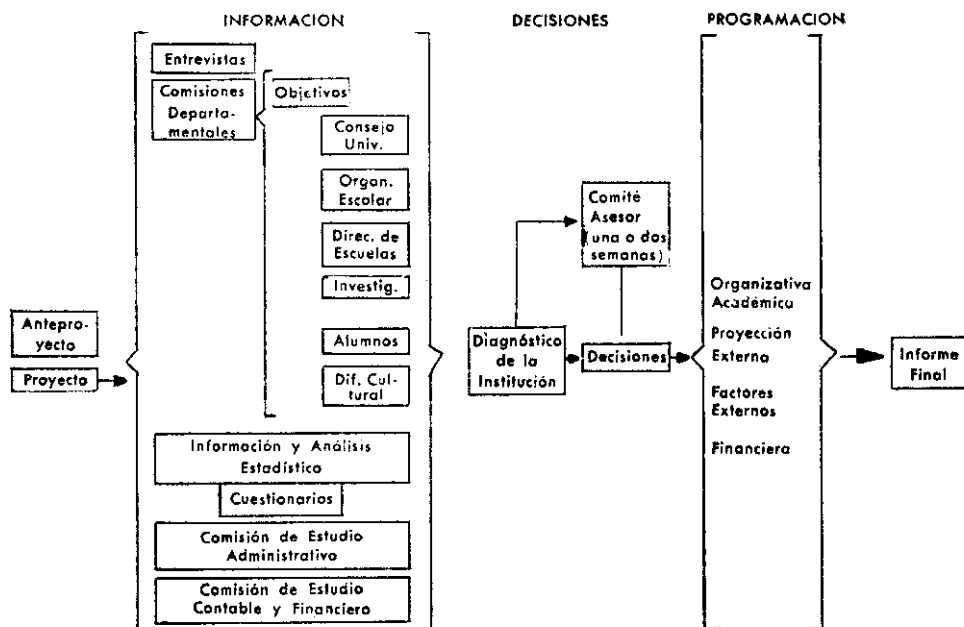
<sup>48</sup> El contenido de las tres respectivas áreas expuestas a continuación se encuentra en: Schiefelbein, *op. cit.*, pp. 565-566.



CUADRO No. 6

GRAFICA DE FASES DEL ESTUDIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
EDUCATIVOS PARA LA UNIVERSIDAD DE SONORA

FASES Y ACTIVIDADES DE AUTOESTUDIO  
(Preparado por el Centro de Estudios Educativos de México)



FUENTE: Ernesto Schiefelbein, *Teorías, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación* (Buenos Aires, El Ateneo, 1974), p. 563.

*Area Financiera.* Comprende el estudio de:

- La evolución de los ingresos según sus fuentes de origen en los últimos diez años.
- La administración de los bienes patrimoniales de la universidad.
- Los sistemas empleados por la universidad para aumentar sus ingresos o captar nuevos fondos.
- Los sistemas empleados para aplicar los recursos de la universidad: responsabilidades en la elaboración de los presupuestos; políticas y normas para la preparación de éstos; responsabilidad en la aplicación de recursos, etc.
- Análisis del rendimiento de los recursos en sus diversas aplicaciones.
- Fuentes potenciales de financiamiento adicional.

Las EXPECTATIVAS generadas por el estudio del CEE, o “beneficios que aportaría”, según Schiefelbein,<sup>49</sup> fueron las siguientes:

- i) Se esperaba que la UNISON quedase reestructurada en su funcionamiento administrativo y académico.
- ii) Se esperaba dejar un plan de desarrollo a largo plazo. A través de él sería posible predecir: evaluación de matrícula de nivel medio y superior en el Estado de Sonora, crecimiento posible y deseable de la universidad, requerimiento de recursos humanos en el mismo Estado, necesidades de profesorado, planta física, etc.
- iii) Se esperaba que el estudio diese a la comunidad de la UNISON una mayor conciencia sobre sus objetivos, problemas y soluciones adoptadas.

#### 16.31. Aspectos positivos de las innovaciones administrativas

El estudio del CEE tiene una serie de aspectos sumamente *positivos* que pueden resumirse en el sentido innovador y la posición avanzada con que se concibió a la administración y la planeación en la UNISON. El estudio, asimismo, focaliza certeramente a la administración y la planeación como partes de un mismo proceso que, siendo permanente, está presente en todas las actividades de la universidad. La importancia de tales puntos de vista parece más evidente si se recuerda que es un trabajo llevado a cabo hace ocho años (1968).

Otro de sus puntos sobresalientes es el carácter *integral* otorgado a la administración. A través del estudio se organizaba, examinaba y proponía la viabilidad de una serie de reformas que sólo hasta cinco años después adoptaron algunas uni-

<sup>49</sup> E. Schiefelbein, *op. cit.*, p. 571.

versidades mexicanas. Los ejemplos más típicos que apoyan esta afirmación son: (a) la proposición de una reforma académica (cursos por semestres y en base a créditos), (b) evaluación del profesorado para efectos de remuneración, (c) determinación sobre políticas de investigación, etc. Asimismo, el carácter integral suponía el examen de los problemas de la universidad en relación a los fenómenos externos que la afectaban. Pueden mencionarse entre ellos a los diferentes subsistemas educativos que de alguna manera inciden en la UNISON o los problemas ocupacionales que ella misma debe tomar en cuenta al elaborar sus planes, curricula, etc.

Administrativamente, el tipo de estudio propuesto adoptó así una estrategia semejante a la descrita por Bennis.<sup>50</sup> Esto es, se considera que un cambio significativo en la organización de la administración dependía del ímpetu generado por un "agente externo", el cual, en su calidad de consultor puede ofrecer la perspectiva, imparcialidad y energía tan necesarias para modificar las formas existentes. El CEE propuso, como agente externo, las reformas a la UNISON, y ésta, en función de sus propios objetivos y necesidades, adoptaría libremente las alternativas que juzgase más convenientes.

Dentro de la misma área administrativa se consideró al presupuesto por programa como un instrumento clave para el sistema de administración y planeación que se implementaría al término del estudio.

### 16.32. Fallas más evidentes

El estudio del CEE significó en buena parte, un modelo para la adopción racional de decisiones en una institución de educación superior como es la UNISON. En cuanto tal, contiene una serie de defectos que, si bien no comprometían el estudio en la realización de sus diversas fases, iban a poner en duda la viabilidad de su implementación. En base a esta afirmación se examinará la consistencia del estudio y sus posibles defectos.

#### 16.321. Tamaño del estudio

Paradójicamente, uno de los aspectos que podría considerarse como positivo, va a constituir el primero de sus errores: trátase del *tamaño del estudio*. Para Ernesto Schiefelbein, la amplitud de la información recabada constituye una nota positiva para este tipo de trabajos:

<sup>50</sup> Warren, Bennis, *Changing Organizations* (New York, Mc Graw Hill, 1966), pp. 14-15.

La amplitud de la información recopilada permite suponer que los problemas de la universidad se harán más evidentes y que las decisiones que se tomen para solucionarlos —por audaces que ellas sean—, se basarán en un conocimiento preciso de sus implicaciones.<sup>51</sup>

A pesar de ello, la amplitud de información —en el caso de la UNISON— condujo a la acumulación de un volumen tal de datos que las dificultades de manejo, tiempo y costo, la tornaron irrelevante para la toma de decisiones, en problemas que demandaban inmediata solución. Así, Olac Fuentes afirma que: “(la utilización del autoestudio condujo a la acumulación de información de dudosa significación para la toma de decisiones, dando lugar a un proceso prolongado. . .)”.<sup>52</sup>

### 16.322. Objetivos a largo plazo

Como consecuencia de lo anterior, los aspectos más importantes y de mayor relevancia en el estudio, quedaron supeditados a un “plan de desarrollo a largo plazo” que sería otro de los “beneficios”, según Schiefelbein.<sup>53</sup> No obstante, se cree que hubiera sido conveniente fijar metas a corto plazo pues —aun cuando se consideran de menor importancia— hubieran servido de infraestructura para apoyar el plan por entero. Asimismo, hubieran garantizado que la rectoría que impulsaba dicho plan, fuese la misma que alcanzara los primeros resultados.

Algunas de las experiencias examinadas en Latinoamérica (supra 9.2) muestran la dificultad de separar la suficiencia teórica de un plan, de la validez empírica del mismo; sobretodo cuando se trabaja a mediano o largo plazo.

### 16.323. Naturaleza

La objeción más fuerte que se hace sobre el estudio del CEE proviene de su propia *naturaleza*. El conjunto de técnicas implicadas en el autoestudio ilustran un proceso de transferencia de tecnología sin la debida readaptación. Esto es, el autoestudio como tecnología “exitosa” en otras situaciones ecológicas reveló que, a pesar de lo crítico y realista que fueron sus autores, existe un cuadro de factores —internos, institucionales, interinstitucionales y externos— muy distintos a los encontrados en otros ambientes donde su aplicación podría tener éxito. Una más cui-

<sup>51</sup> Schiefelbein, *op. cit.*, p. 562.

<sup>52</sup> Olac Fuentes, “Un modelo simplificado para la previsión del desarrollo institucional”, *op. cit.*, p. 40.

<sup>53</sup> Schiefelbein, *op. cit.*, p. 562.

dadosa atención a esos factores hubiera modificado indudablemente muchos de los presupuestos contenidos en el diseño elaborado por el CEE.

### 16.33. Significación de las innovaciones emprendidas: una evaluación

Las situaciones ya enumeradas van a comprometer la viabilidad de la implementación del estudio en la UNISON. Las expectativas por él creadas van a discrepar grandemente con los resultados finalmente obtenidos. Olac Fuentes hace una referencia a dicha expectativa y a las técnicas de planeación, en los siguientes términos: “sólo han sido cumplidas en grado mínimo. . . y (en el caso de la UNISON) el intento de utilizarlas condujo a resultados poco significativos y aún frustrantes.”<sup>54</sup>

Cabe entonces preguntar qué tipo de circunstancias —además de las propias del estudio del CEE— confluyeron para que los resultados fuesen calificados de poco significativos y frustrantes. Y este cuestionamiento parece más importante cuando se observa que en un reciente documento de la UNISON, se reconoce esa “poca significación”:

A pesar de ser bastante completo y de haber sido realizado por una persona de reconocida capacidad en el área educativa, no tuvo la aceptación debida para su implementación, lográndose sólo resultados parciales.<sup>55</sup>

Las circunstancias que permiten explicar la escasa significación obtenida por el trabajo del CEE en la UNISON son varias: deficiente administración universitaria, inestabilidad de autoridades superiores, inestabilidad en la institución, presupuesto. A continuación, se intenta hacer un análisis de ellos.

#### 16.331. Deficiente administración universitaria

De acuerdo a lo ya expresado, puede deducirse que el estudio del CEE no concedió la debida importancia a la administración vigente en la UNISON ni a la proposición de metas a corto plazo que creasen la infraestructura administrativa suficiente para implementar el plan. Esa circunstancia es tan evidente que en pleno 1976, la UNISON declara que entre los obstáculos más fuertes para la planeación de ella misma se encuentra la ausencia de personal suficientemente preparado, o como ella misma expresó:

<sup>54</sup> Olac Fuentes, *op. cit.*, p. 37.

<sup>55</sup> Véase: Universidad de Sonora, “La reestructuración integral de la educación profesional y técnica de la Universidad de Sonora”, *op. cit.*, pp. 67-68.

personal más idóneo en los puestos de coordinación de las escuelas y jefes de departamento. Gente con cierta formación de administración de universidades.<sup>56</sup>

A igual conclusión llegó Olac Fuentes cuando indica que “el desarrollo eficiente del autoestudio (en la UNISON) exigía la participación de personal especializado que no existía —no existe— en las instituciones típicas de educación superior”.<sup>57</sup>

Además, es necesario señalar que los problemas administrativos no se circunscriben a los de personal. La estructura administrativa, como un todo, tiene pocas condiciones de llevar adelante cualquier plan. En el caso particular de la UNISON, se piensa que es plenamente válida una de las observaciones que el excelente trabajo de R. King, Rangel Guerra, D. Kline y McGinn, hace sobre la administración de las universidades mexicanas:

La impresión que se obtiene, del apoyo administrativo a la enseñanza en las universidades de los Estados, es menos brillante que la del profesor mexicano que progresa gracias a sus propios esfuerzos. La administración parece más un programa de supervivencia, de hacer lo posible con recursos tan escasos, que una oportunidad para experimentar, cambiar, desarrollar. Los administradores tienen buenas ideas, pero hay muy poco margen de maniobra. El proceso presupuestario es una penosa distribución anual de fondos, más que un instrumento vital para la planeación del cambio. Los servicios administrativos en apoyo a los estudiantes y de sus actividades también se ven necesariamente afectados por esta situación.<sup>58</sup>

El problema conjunto de estructura y personal administrativo integra uno de los tipos antes mencionados (supra 15.22) que permiten explicar la discrepancia entre procesos reales y formales en la administración de las universidades mexicanas. Tal tipo —ausencia de prerrequisitos administrativos— se identifica plenamente con lo acontecido en la UNISON.

#### 16.322. Problema de financiamiento

Las limitaciones de presupuesto han sido con frecuencia uno de los más fuertes obstáculos para el desarrollo de proyectos de administración y planeación en las

<sup>56</sup> Respuesta N. 1 al cuestionario aplicado a la UNISON con motivo de la presente disertación (Cuestionario de la UNISON), marzo 4 de 1976.

<sup>57</sup> Olac Fuentes, *op. cit.*, p. 40.

<sup>58</sup> King, Rangel Guerra, Kline *et al.*, *Nueve universidades mexicanas*, *op. cit.*, p. 75.

universidades mexicanas. Una de las respuestas típicas ofrecidas por alguna universidad a este respecto indicaba:

No tenemos fijado ningún porcentaje de aumento automático, sino que estamos a expensas de lo que el poder estatal y federal quieran aportar.<sup>59</sup>

De los pocos análisis o comentarios sobre el trabajo del CEE en la UNISON, ninguno hace mención a presupuesto como obstáculo para la implementación de los planes o reformas adoptadas. Sin embargo, en el cuestionario aplicado a la UNISON, con motivo de la presente disertación, se afirma que el segundo obstáculo —en orden de importancia— para la planeación de la UNISON es el de “falta de suficiente presupuesto para impulsar los proyectos que se desearían”.<sup>60</sup> Además, en las mismas proposiciones del estudio del CEE, se hace evidente que una reforma de la magnitud planteada sólo era posible con un fuerte financiamiento. En un trabajo empírico llevado a cabo sobre nueve universidades mexicanas, dentro de las cuales se incluye a la UNISON, existe un comentario similar en lo que se refiere a la relación financiamiento-planeación universitaria:

puede afirmarse que, en cierta medida, la falta de planeación y otras acciones coordinadas hacia el futuro, se presenta en las instituciones de educación superior como resultado del cúmulo de problemas que los aquejan y la *incapacidad financiera* para resolverlos.<sup>61</sup>

#### 16.333. Inestabilidad de autoridades universitarias

El intento de crear un sistema de planeación y administración en la UNISON fue una iniciativa que las autoridades superiores, entre ellas la Rectoría, acogieron y apoyaron en 1968. Tal idea parece también haber sido acogida por la totalidad de la comunidad universitaria. Sin embargo, esa idea, en cuanto nació de las autoridades superiores, quedó ligada a la permanencia de las mismas. La renovación de Rectoría y cuadros superiores de la administración comprometió seriamente la continuidad de los trabajos que se desprendieron del estudio del CEE. El comentario que hizo la Comisión de Planeación y Desarrollo de la UNISON en torno a los resultados obtenidos es muy elocuente: “el estudio se hizo y se guardó. Muy poca gente lo conoce. Desgraciadamente, pero a cambio de rector, cambio absoluto de todo”.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>60</sup> “Cuestionario a la UNISON”, aplicado a la Universidad de Sonora, a través de la Comisión de Planeación y Desarrollo, marzo 1976.

<sup>61</sup> King, Rangel Guerra, Kline y Mc. Ginn, *op. cit.*, p. 106. El subrayado es nuestro.

<sup>62</sup> “Cuestionario a la UNISON”, *op. cit.*

#### 16.334. Inestabilidad institucional

Una de las consecuencias más evidentes de la inestabilidad de las autoridades superiores es la propia inestabilidad institucional. Planes a mediano y largo plazo, de ninguna manera comprometen en su prosecución a las nuevas autoridades. De esta manera, la continuidad de actividades y planes se interrumpen para dar lugar a nuevos planes y actividades. Este parece ser el caso de la UNISON, mismo que se ha repetido por lo menos tres veces dentro de esta institución, a partir de 1968.<sup>63</sup>

Además, es de consideración la existencia de una permanente crisis externa a la universidad (supra 5.123) que, manifestándose a través de los profesores, estudiantes y autoridades, se traduce necesariamente en inestabilidad para la UNISON. Baste como ejemplo considerar la crítica situación política del Estado de Sonora en 1967 que, al reflejarse en la universidad, ocasiona la intervención del ejército.<sup>64</sup>

#### 16.34. Nuevas tentativas de administración y planeación en la UNISON

Las anteriores circunstancias que ayudan a explicar la poca significación obtenida por el trabajo del CEE permiten asimismo esclarecer las causas del fracaso de los nuevos intentos de planeación, posteriores a 1968. Dos de los últimos intentos<sup>65</sup> —uno en 1971 y el otro en 1974— ni se implementaron, no lograron los resultados esperados.<sup>66</sup>

El último esfuerzo realizado con el fin de dotar a la universidad de mecanismos que signifiquen una contribución para la adopción racional de decisiones se lleva a cabo a partir de 1975. Su objetivo es llevar a cabo la “reestructuración integral de la educación profesional y técnica de la universidad de Sonora”.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> En 1968 se realiza el estudio del CEE bajo la dirección de Pablo Latapí. En 1971, un nuevo trabajo de ese tipo realizado por Royal Swift Gayou queda sin implementarse. Finalmente, en 1974 la Comisión de Planeación y Desarrollo de la UNISON, bajo la dirección de Jorge Moreno Collado, lleva a cabo una serie de trabajos que intentan desembocar en una “reforma general”, pero al llevarse a cabo la evaluación de lo realizado se estimó “que los avances logrados no eran los esperados en calidad, cantidad y tiempo”. Finalmente una reorganización de la Comisión mencionada genera un nuevo plan, el cual es presentado en la XVI Asamblea General de la ANUIES en abril de 1975. Véanse: “La reestructuración integral de la educación profesional y técnica de la universidad de Sonora”, *op. cit.*, “Cuestionario a la UNISON”, *op. cit.*

<sup>64</sup> Véase: Jesús Silva Herzog, “Los problemas de la Universidad Nacional de México”, *op. cit.*, p. 88.

<sup>65</sup> Véase nota 63 del presente capítulo.

<sup>66</sup> Universidad de Sonora, “Reestructuración integral de la educación profesional y técnica de la universidad de Sonora”, *op. cit.*, p. 68. El comentario es aplicable particularmente al primero de dichos trabajos.

<sup>67</sup> *Ibidem.*



Algunas de sus fallas más evidentes ya fueron indicadas con anterioridad (supra 15.22). Sin embargo, examinando dicho trabajo a la luz de la documentación disponible se revela con un carácter un tanto contradictorio. Fallas evidentes, como la de ausencia de prerrequisitos administrativos y aspectos positivos que revelan creatividad y una estrategia sumamente adecuada.

En lo que se refiere a los aspectos positivos, se destacan dos principales. El primero, a semejanza del estudio de 1968, plantea la reestructuración de la UNISON considerando las interrelaciones existentes entre los sectores educativo, laboral y productivo del Estado de Sonora. El segundo comprende una estrategia para llevar a cabo esa reestructuración que, muy inteligentemente, entiende que una tarea como esa sólo puede llevarse a cabo con el apoyo de la comunidad de la UNISON y los diversos sectores sociales del propio Estado. Un reflejo de esa estrategia es, entre otras, la campaña de difusión para dar a conocer los objetivos, proyectos y áreas que comprenderá tal reestructuración.

En cuanto a sus fallas, además de la inexistencia o falta de previsión de una infraestructura administrativa que implemente dicha reestructuración, se acumulan otras que dejan traslucir características de *formalismo*. La más evidente, es el mimetismo. Y no sólo por lo que se refiere a adopción de técnicas, sino que llega al extremo de hacer suyas las preocupaciones y motivaciones que para la reforma universitaria tuvo años atrás otra universidad.

En efecto, a pesar de la especificidad de los problemas institucionales —al menos el diferente grado con que ellos se manifiestan—, en un documento de la UNISON, donde se exponen las motivaciones para su reforma, se contienen una serie de ideas las cuales resultan ser un trasunto, línea por línea, de otro similar publicado por la UNAM cinco años antes.<sup>68</sup>

Dentro del cuestionario aplicado con motivo de la presente disertación, se incluye una pregunta que busca indagar lo que la propia UNISON piensa de sus sucesivos intentos de implantación de sistemas racionales de adopción de decisiones. La pregunta fue la siguiente: ¿Ha sido la planeación un instrumento útil en la solución de los problemas básicos de su institución? La respuesta ofrecida coincide con muchas de las ideas anteriormente expuestas:

No ha sido útil, porque la planeación implica toma de decisiones y éstas nunca se hacen. Generalmente se hace el estudio, el diagnóstico; se elabora el proyecto para implementarse y éste no se lleva a la práctica. O por miedo o por política, pero no se implementa.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> El documento de la UNISON es el Boletín Informativo Comisión de Planeación y Desarrollo (n. 1, Universidad de Sonora, noviembre 1975), pp. 2-3. El documento de la UNAM es: Labra M., *op. cit.*, pp. 163-165.

<sup>69</sup> "Cuestionario a la UNISON", *op. cit.*