

La Planeación de la Educación Superior

(Algunos comentarios)

Arturo Gutiérrez Olvera

Al hablar de planeación educativa o de planeación en general, el primer problema con que nos enfrentamos es con el de su propia definición. La tendencia a adjetivar, más que a sustantivar, con frecuencia conduce a vaciar de contenido los términos o a introducir variaciones conceptuales que, más que aclarar, confunden la percepción de las cosas.

Así, oímos hablar de planeación retrospectiva, planeación circunspectiva, planeación prospectiva y, más recientemente de planeación estratégica. Y nosotros, medio legos en la materia, o nos asustamos al oírlos, o nos confundimos; o las dos cosas. Por tales razones, siguiendo el ejemplo de Enrique Krauze con su "democracia sin adjetivos" (a propósito de la democracia representativa, la parlamentaria, la social, etc.), o el de Jorge Gastélum con su "Universidad a secas" (a propósito de la universidad crítica, democrática, popular, instrumental, etc.), nos quedamos simplemente con el concepto de planeación, entendido como "el conjunto de actividades por medio de las cuales se establecen determinados objetivos y se definen medios para alcanzarlos". Por lo tanto la planeación implica (desde cualquier enfoque) un diagnóstico de la realidad, a la luz de determinadas concepciones ideales de la misma, el establecimiento de determinados objetivos a determinados plazos y la implementación de programas de acción para alcanzarlos. Y por extensión, cuando se diagnostica la realidad, se establecen objetivos y se definen programas en relación con actividades educativas, estamos hablando de planeación educativa.

Toda concepción de planeación hace referencia implícita a dos cuestiones centrales: por un lado la existencia de recursos materiales y humanos limitados para hacer frente a necesidades crecientes, de donde surge la exigencia de su racionalización para el óptimo aprovechamiento de los mismos; y por otro lado la configuración de escenarios futuros hacia donde se quiere transitar. Es decir, el concepto de planeación es atravesado simultáneamente por la necesidad de dar respuesta a urgencias presentes y por la de orientar y dar satisfacción a visiones de futuro.

Estos requerimientos de la planeación se hacen aún más evidentes en los tiempos actuales en que la competencia en todos los órdenes de la vida se ha instalado como categoría central en las relaciones entre los hombres. Hacer más con menos, parece ser la divisa. De ahí que la planeación -y no sólo la educativa- se esté viendo como una de las herramientas de uso imprescindible para hacer frente a los avatares que el desarrollo social y la competencia económica intra e internacional nos están imponiendo.

En torno a este tema hay diferentes opiniones. En un extremo se sitúa la apreciación según la cual se trata sencillamente de una de las consecuencias que tienen, en el medio educativo, las políticas eficientistas y productivistas derivadas de la ideología neoliberal que invade nuestro medio social, económico y político. A partir de esta consideración se podrá rechazar la planeación o simplemente ignorarla.

Documento de ANUIES, región noroeste:

http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuiess/confluencia/no_001/1_15.htm

En el otro extremo se encuentran quienes, principalmente desde posiciones oficiales, le confieren atributos que inducen a pensar que es un factor determinante para el mejoramiento del sistema educativo nacional. Desde esta visión, la planeación se convierte en la "panacea" que remediará los males que actualmente padece la educación mexicana.

Sin embargo, es preciso relativizar y no caer en el fatalismo ni en el optimismo. Si bien es cierto que en el proceso de transformación vertiginosa y profunda que hoy vive el mundo se están poniendo en cuestión los modelos económicos, políticos y sociales que durante décadas estuvieron vigentes y que pareciera que el único camino de desarrollo posible está marcado por los designios del neoliberalismo con sus secuelas de darwinismo social, finalmente las voluntades de millones de hombres y mujeres habrán de conjuntarse para dar a este desarrollo un carácter más humano y solidario, de acuerdo con las utopías que durante siglos ha levantado la parte más noble de la sociedad.

Es decir, la planeación no resolverá todos los problemas que tenemos pero tampoco será una herramienta inútil en manos de hombres y mujeres empeñados en dar sentido a sus actividades vitales, entre las que obviamente se encuentra la educativa.

Lo anterior, trasladado al tema que hoy nos ocupa, significa que debemos cerrar las puertas a la planeación concebida como instrumento para consagrar el eficientismo *per se*, como medio para legitimar decisiones autoritarias o como estrategia para diferir la toma de decisiones. Debemos concebirla, en cambio, como una actividad que supone la existencia de actores dotados de conciencia y voluntad, que se dan cuenta de la situación en que viven y que tienen la facultad de actuar de alguna forma, sea para continuar en la misma dirección, sea para modificarla y dirigirse hacia otro rumbo.

Sin desconocer los esfuerzos anteriores, quiero situarme en 1978 como el año en que se concertan, formalizan y generalizan los esfuerzos de planeación educativa en un amplio espectro de instituciones de educación superior. A partir de la reunión de Puebla, en donde la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) presentó el documento "La Planeación de la Educación Superior" que fue aprobado por la Asamblea General de la Asociación, se logró el establecimiento de una serie de mecanismos para la promoción de la planeación institucional, y su coordinación a nivel nacional y regional.

Con la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), producto de la reunión de Puebla, se integró una red de coordinación que comprendió 117 Unidades de Planeación (UIP), 31 Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), 8 Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES) y una Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).

Como consecuencia de este hecho, la planeación tuvo un período de auge que se tradujo en: acciones para formar planificadores, difusión de métodos y técnicas de planeación, conformación de sistemas de información y multiplicación de las instancias de planeación en las IES. Colateralmente surgen diversos ejercicios de planeación institucional como el Plan Nacional de Educación Superior (1979), el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) 1984-1985, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) 1986, y el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989.

Documento de ANUIES, región noroeste:

http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuiess/confluencia/no_001/1_15.htm

Cabe señalar, además, que la planeación como instrumento básico para el proceso de toma de decisiones en los diversos sectores de la vida pública, se formalizó en el contexto crítico de la década de los ochenta, mediante la Ley Federal de Planeación (1983) la cual estableció un Sistema de Planeación Democrática que señala los objetivos, características, instancias, sectores, instrumentos y calendarios de la planeación a nivel nacional. Es decir, la planeación es elevada a rango constitucional.

El Plan Nacional de Educación Superior es subsidiario del Plan Global de Desarrollo del gobierno Lópezportillista y basa sus lineamientos y propuestas en la expectativa de elevados índices de crecimiento económico, producto del *boom* petrolero. Era la época que se nos decía que debíamos prepararnos para administrar la abundancia.

El PRONAES es derivado del Plan Nacional de Desarrollo de De la Madrid y sustituyó al PNES por el cambio de estrategia económica asumida por el gobierno a raíz de la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés.

El PROIDES se formuló en sustitución del PRONAES con la "conciencia de que la crisis obliga a revisar y examinar a fondo los problemas y las prácticas que la rutina había hecho parecer tolerables y que se han extendido y comparten la mayor parte de las IES".

El PME inaugura el discurso de la modernización y los afanes, cruelmente frustrados, de introducir a la sociedad mexicana en el club exclusivo de los países del primer mundo.

En las directrices y objetivos de los tres primeros existe una continuidad en cuanto a regular y equilibrar la matrícula de la educación superior en lo referente a: desconcentrar la población escolar del área metropolitana de la Cd. de México; reorientar la demanda de la educación media superior hacia las opciones terminales para aminorar su impacto en la educación superior; y una mejor distribución de la matrícula en educación superior por áreas de conocimiento. Todos se proponían como objetivo central mejorar la calidad de la educación.

No obstante los esfuerzos desplegados durante ya casi dos décadas para dotar de racionalidad académica el desarrollo de la educación superior, persisten rezagos y deficiencias que no se han subsanado. Esto es comprensible ya que, operativizar programas de planeación que involucran a un grupo numeroso de instituciones autónomas, privadas y dependientes de los gobiernos estatales y del federal -que varían en población escolar de los 2 000 a los 300 000 estudiantes- y, además, que entre sus directivos y organizaciones sindicales se presenta toda la gama de ideologías y pasiones políticas que van de un extremo a otro, es de suyo una tarea sumamente complicada.

Entre las principales deficiencias que encontramos en los ejercicios de planeación institucional está la de que muchas veces se ha reducido a la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa. Al planear, puede considerarse que los fines y los medios de que se trata están dados y son fijos, o por el contrario, que deben buscarse y son variables. Cuando la planeación considera los fines y los medios como dados, se reduce a la simple búsqueda de una mejor forma de organizar los mismos fines, o sea la búsqueda de una mejor eficiencia administrativa, sin cuestionar si éstos son los más dignos de ser perseguidos, y los medios los más conducentes a ello. La planeación

Documento de ANUIES, región noroeste:

http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuiess/confluencia/no_001/1_15.htm

institucional en el país ha actuado frecuentemente de esa forma, sin profundizar su reflexión sobre los fines, ni su investigación sobre los medios. Es característico que el personal de las unidades de planeación considere que debe capacitarse en el manejo de la estadística, la computación o las técnicas administrativas y que, en cambio, no considere importante el contar con la competencia suficiente en el campo de la filosofía de la educación, o de las ciencias del hombre que estudian los procesos y fenómenos educativos.

En estrecha relación con lo anterior, otra limitante que se da con mucha frecuencia, es el divorcio entre la planeación de las actividades sustantivas de la universidad (docencia, investigación) y las administrativas de apoyo. Aunque muchas instituciones realizan actividades de planeación curricular para la creación de nuevas carreras o la modificación o actualización de las existentes, diseño de planes de estudio con sistema modular, interdisciplinario etc., estos esfuerzos no se consideran como parte de la planeación institucional, que se ve como una actividad de carácter meramente administrativo. Por lo tanto, es menester academizar la planeación ya que si no se establecen políticas institucionales de admisión de alumnos, de crecimiento, creación, modificación o supresión de carreras, programas de formación de docentes, investigadores etc.; no podrá haber planeación y la unidad formalmente encargada de tal actividad se verá reducida a una oficina de estadística o un *staff* de las máximas autoridades institucionales.

Otro factor que ha impactado de una u otra manera las políticas de planeación es lo que podríamos llamar la "voluntad institucional para hacer planeación", ya que la experiencia ha demostrado que es más difícil lograr el paso del dicho al hecho, o de los propósitos a las actividades. Instruir al personal académico en los puntos finos de la planeación o lograr que tracen complicados diagramas que van del plan maestro a las acciones específicas, pasando por el esquema básico y los proyectos, es mucho menos difícil que el convencer a los diferentes actores de la necesidad de hacer planeación. O sea, lo esencial no es tanto el "saber cómo", sino el "querer hacer" en el marco de lo que es factible.

Cuando los distintos elementos que integran una comunidad institucional no tienen una aspiración común, más allá de sus legítimas diferencias, sino que en realidad cada uno busca determinados intereses que no son compartidos por los demás, que no son considerados legítimos por los demás, y no existe un mínimo común denominador entre todos, la planeación es inviable.

No obstante las deficiencias señaladas, es de reconocerse que los esfuerzos de planeación desplegados en las últimas dos décadas han impactado, de una u otra manera, el desarrollo de la educación superior en México: por ejemplo, respecto al objetivo de desconcentrar la población escolar del área metropolitana de la Cd. de México, las estadísticas muestran un avance significativo, ya que de un 49.1% de alumnos que en 1970 estudiaban en el interior del país, se pasó a un 78% en 1990.

Respecto a la canalización de la demanda del nivel medio superior hacia las opciones terminales se advierte un lento cambio positivo: en 1981-1982 el 16% de la matrícula estaba inscrito en las opciones terminales y aumentó al 20.6% en 1989-1990. Sin embargo, el grueso de los estudiantes siguen prefiriendo las opciones propedéuticas.

Equilibrar la matrícula de educación superior por área de conocimiento, fomentando aquéllas más congruentes con el desarrollo esperado del país (áreas de ciencia y

Documento de ANUIES, región noroeste:

http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuiess/confluencia/no_001/1_15.htm

tecnología) y desalentando las que no respondían al mercado laboral o no eran consideradas tan necesarias para el desarrollo nacional (ciencias sociales y administrativas), dio resultados poco halagadores. Según la información registrada, el porcentaje de estudiantes en el área de ciencias naturales y exactas empeoró, pasando del 5.8% en 1980-1981 al 3% en 1989-1990, precisamente en sentido contrario a lo que se señala en las directrices de la planeación. Lo mismo se observa en el área de ciencias sociales y administrativas que del 37.8% en 1980-1981 pasó al 42.7% en 1989-1990, también en sentido contrario a las políticas diseñadas.

En lo relativo a la formación y actualización del personal académico, los esfuerzos de planeación se traducen en una constante en cuanto a ampliar los espacios y oportunidades de formación y actualización docentes. Las directrices en este sentido se orientaron a la expansión de los estudios de posgrado, de modo que el personal académico tuviera oportunidad de formarse dentro de ellos. Así, de 19 403 estudiantes de posgrado que había en 1980-1981 se pasó a 42 665 en 1989-1990.

Específicamente crecieron los posgrados en educación, orientados a formar personal de alta calificación en la docencia e investigación educativa, de modo que en 1980-1981 había 976 alumnos inscritos en estos programas, ascendiendo a 2 794 en 1989-1990.

Las vicisitudes por las que ha pasado la planeación educativa en Sinaloa no difieren mucho de las nacionales. Institucionalmente no hemos logrado hacer de la planeación el instrumento adecuado para dar mejor respuesta a las condiciones presentes y futuras del contexto; en algunos casos no hemos logrado trascender el carácter eminentemente cuantitativo que tradicionalmente se ha asignado a la planeación y no hemos podido asignarle su naturaleza participativa, involucrando a los diversos agentes de la institución.

Esto no significa que nada se haya hecho en esta materia. La UAS ha elaborado, en los últimos 15 o 16 años, valiosos ejercicios de planeación que han apuntalado, con sus altas y bajas, el desarrollo institucional de los últimos tiempos. El Plan de Perfeccionamiento del Personal Académico (PPPA), El Plan Universitario de Desarrollo (PUD), El Plan Institucional de Desarrollo (PIDE), El Plan y Estrategia de Desarrollo Institucional (PLESDI), y el Plan Rector de Desarrollo Institucional (PREDI), son constancia de ello.

En el plano interinstitucional, se trabaja por integrar un sistema estatal de educación superior que, mediante la complementariedad de las acciones y la coordinación de esfuerzos, impulse el desarrollo del Estado. Así lo corroboran las actividades que se han venido organizando al seno de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Media Superior (CEPPEMS).

Ante este panorama, bastante general y tal vez parcializado, sobre las deficiencias y logros de la planeación educativa en el país, es menester reafirmar que, no obstante el paso del tiempo, siguen estando vigentes las preguntas y disyuntivas que originalmente se plantearon y que exigen respuestas y definiciones al respecto; basta recordar el informe preparado por Coombs y compañía para el gobierno federal en 1990. ¿Educación superior para todos o únicamente para los aptos? ¿Especialistas o profesionales de amplio espectro? ¿Es posible mejorar la calidad y aumentar la cantidad? ¿De qué manera? ¿Quién debe pagar el costo de la educación superior? ¿Sistemas universitarios gigantescos o pequeñas instituciones? ¿Delimitación de la

Documento de ANUIES, región noroeste:

http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuiess/confluencia/no_001/1_15.htm

ingerencia sindical en las definiciones académicas institucionales? ¿Impulso a las ciencias e inhibición de las humanidades? ¿Currículum de bachillerato propedéutico o terminal? ¿Currículum de bachillerato único o diferenciado según los fines de cada institución? Estas y muchas más son las cuestiones que andan en el aire y que demandan, de los estudiosos y preocupados de la cosa educativa, ser sometidas a la discusión racional, desapasionada y serena para ir perfilando el modelo de desarrollo educativo en el que se habrán de formar las generaciones que construirán el futuro del país.

BIBLIOGRAFIA

Casillas, Miguel A. "Notas sobre la evaluación y la planeación de la educación superior en México", en Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México. UAM, México, 1993.

López, Romualdo "Planeación educativa y excelencia académica en las universidades mexicanas", en Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México, UAM, México 1993.

Llarena, Rocío "el impacto y perspectivas de la planeación de la educación superior", en Reforma y Utopía No. 5. Revista interuniversitaria, Guadalajara, 1991.

Martínez, Felipe "Planeación de la Educación Superior en México 1968-1982", en Educación Superior, ANUIES, México, 1983.

Maya, Serafín "Política y planeación universitaria", en Reforma y Utopía No.5 Revista Interuniversitaria, Guadalajara, 1991.

Núñez, Tirso "La planeación. Una visión organizacional", en Reforma y Utopía No. 5 Revista interuniversitaria, Guadalajara, 1991.