

PLANEACIÓN Y PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL ITINERARIO DE LA ANUIES.

Axel Didriksson.

Resumen

El trabajo comienza con una breve presentación de los estudios de prospectiva, que se consideran el ingrediente básico de la planeación. Se señala que, a partir de los años sesenta, surgen enfoques que buscan superar el reduccionismo de los acercamientos cuantitativistas prevaecientes hasta entonces, y se mencionan en este sentido los trabajos de Godet y la prospectiva francesa. Luego se hace un recuento de la experiencia de la ANUIES en la elaboración de procesos de planeación, evaluación y prospectiva, referidos al ámbito de la educación superior del país, adaptando algunos de los enfoques de prospectiva antes mencionados. Se identifican algunas etapas, y se termina revisando críticamente el trabajo de prospectiva más reciente de la Asociación.

Palabras clave: Prospectiva, planeación, financiamiento.

Abstract

The contribution of the ANUIES to the planning and prospective of higher education in Mexico has been important and has been an ongoing effort of the Association since its foundation. The effort has not been totally free from mistakes and gaps in the elaboration of strategies submitted. This experience is explained by ruling role of the quantitative nature and linear projections of such documents. Stages and projects backed up by the Association are analyzed, concluding with its last prospective document (1999).

Key words: Prospective, planning, financing.

Introducción

La prospectiva es el ingrediente medular de la planeación. Ésta ha venido cobrando notoriedad durante los últimos diez años en México, frente a los tremendos cambios que se han venido sucediendo, y ello en lo particular tiene importancia para la instituciones de educación superior, siempre y cuando la transformación del valor de los conocimientos, de los aprendizajes permanentes, de la investigación en ciencia y tecnología son variables estratégicas para alcanzar un nuevo desarrollo, en un marcado contexto de incertidumbre. La prospectiva, por ello, aparece como una metodología de análisis y de construcción de alternativas, fundamental para orientar políticas, la acción de los actores y de los sujetos del cambio.

La prospectiva de los fenómenos sociales, como el educativo y el de las instituciones sociales como las universidades, constituye un campo de trabajo que ha desarrollado numerosos enfoques y técnicas, que se han acumulado desde los años cincuenta.

Desde entonces, se ha insistido en reproducir una visión de carácter proyectivista del futuro, sustentada en la descripción de las tendencias del pasado que se extrapola para obtener relaciones causales. Este enfoque ha sido ya superado, porque muestra errores de reduccionismo de diferentes tipos y niveles, al pretender realizar pronósticos desde una lógica lineal y determinista.

A partir de los años sesenta, los estudios de prospectiva empezaron a desarrollar nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, buscando tanto superar los reduccionismos de los enfoques cuantitativistas, como para avanzar en la construcción de un campo novedoso de conocimiento.

Michael Godet (1977), uno de los pioneros de los estudios cualitativos, realiza una reflexión crítica de los enfoques deterministas: por mantener una orientación parcial de los fenómenos estudiados; por su extremo cuantitativismo y objetivismo; por suponer que las variables elegidas mantenían un comportamiento estable en el tiempo; por reducir el futuro al pasado y por proponer siempre una visión de largo plazo sin cambios, ni modificaciones, en un mundo sin contradicciones, ni alternaciones, desde un futuro que no es, por esencia, futuro.

La propuesta de la prospectiva francesa, y luego de otras latitudes, planteó que se debía asumir una visión compleja y global de futuro: desde el estudio y la selección de variables, sobre todo cualitativas, desde el plano

de sus relaciones múltiples, para presentar un juego plural de posibilidades de desarrollo de los fenómenos y de los acontecimientos. Esta multiplicidad, debía de ser entendida no como una simple extrapolación del pasado, sino como escenarios a tomar en cuenta para formular elecciones en el presente.

Con ello, la prospectiva resultó ser una herramienta de análisis más flexible, holística, tendiente a la interdisciplinariedad y mucho más cerca de los cambios a emprender y de las innovaciones a realizar, que para buscar la reproducción simple de algunas tendencias pe(a)sadas. Así, la prospectiva se ha venido depurando e influyendo de forma sustantiva en la planeación y en el diseño de estrategias de cambio, ubicando el eje de sus posibilidades en las innovaciones de ruptura y en el análisis de la dinámica de los conflictos.

En este trabajo, se realiza un recuento somero de la experiencia de la ANUIES en la elaboración de procesos de planeación, de evaluación y de prospectiva referidos al ámbito de la educación superior del país, en donde se recogen y se adaptan algunos de los enfoques antes señalados de la prospectiva.

Se toma como punto de partida la misma conformación de esta Asociación, sus propuestas de planeación y sus aportes al respecto, hasta el más reciente trabajo de prospectiva realizado en el año de 1999. Por razones de espacio, se dejan de lado gran cantidad de experiencias o de momentos que pudieran ser considerados más relevantes que los que aquí se apuntan.

Los primeros pasos

La planeación de la educación superior en México, surge en el contexto de la fiebre planificacionista, de corte economicista y desarrollista de los años cincuenta. El foco principal de atención era racionalizar la expansión educativa, para dar satisfacción a un impulso de la demanda y a las presiones sociales de una emergente clase media, que consideraba a la educación como canal de movilidad ocupacional y prestigio en los mercados laborales.

Para entonces, se encontraban en auge los enfoques de economía de la educación, que sostenían una relación directa y tasas de retorno favorables entre los niveles de escolaridad y los ingresos de la población. Tanto la SEP como la ANUIES, así como otros organismos y centros de estudios educativos, proclamaban la necesidad de ampliar los niveles de inversión en la educación, particularmente en la educación superior; poner en marcha sistemas de créditos educativos, demandando que los "sectores productivos", más beneficiados por los "productos" de la educación, aportaran a la misma. Debe señalarse, sin embargo, que el boom de la planeación educativa "integral", como se le denominó entonces, no pasaría de documentos normativos sin consecuencias prácticas, que sostenían una retórica de racionalización de la expansión educativa.

La ANUIES, constituida el 25 de marzo de 1950, se planteó desde sus inicios trabajar la planeación de la educación superior y de las universidades, incluyendo este aspecto en sus mismos documentos de creación. Así se llegó a inscribir en sus Estatutos que, una de las finalidades de la Asociación, sería la de "estudiar los problemas académicos y administrativos del sistema nacional de educación superior en la República Mexicana con miras a su planeación integral dentro del sistema nacional educativo".

Para 1969, la ANUIES creó para tal efecto el Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES). Los objetivos planteados para dicho centro, serían los de elaborar el Plan Nacional para la Educación Superior, en donde participarían el conjunto de las instituciones de educación superior y las universidades. Se acordó que la primera tarea a la que dicho centro debería de abocarse, fuera la de elaborar un diagnóstico de la educación superior en el país, entendiendo como un punto de partida necesario para iniciar los trabajos de planeación a gran escala.

El diagnóstico correspondiente del CPNES, fue presentado en la XII Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, celebrada en la ciudad de Hermosillo, Sonora (31 de marzo-3 de abril) de 1970. Este documento, denominado "Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior", constituyó el resultado de los trabajos realizados en diez meses a partir de la constitución del centro y, según su misma presentación, se trataba de "la primera vez que se intenta someter a un análisis más o menos profundo, los problemas básicos de la enseñanza superior en nuestro país" (ANUIES, 1970:1).

Este diagnóstico elaboró algunas proposiciones de carácter muy general, como las siguientes: establecimiento de un programa general de formación de profesores para la enseñanza superior; un centro nacional de documentación pedagógica, estudiar los problemas de la preparatoria y realizar un seminario nacional sobre estadísticas escolares. Las dos primeras fueron acogidas por la Asamblea y, finalmente, se concluyó allí que las instituciones de educación superior (IES), deberían abocarse a adecuar "en lo posible", la estructura de la matrícula de primer ingreso de la enseñanza profesional "a las necesidades del desarrollo económico y social de México" (Ibid.: 2). Se anunció también que el CPNES se encontraba elaborando un Plan Nacional de Educación Superior, con la colaboración de las instituciones miembros.

De manera correspondiente a la época, la concepción de planeación de carácter técnico-funcional de la ANUIES era la siguiente: "La planeación de la educación superior constituye una previsión hacia el futuro que tiene como objetivo central, lograr la mayor eficiencia y eficacia (entendiéndose por eficiencia la relación entre insumos y productos y por eficacia, la mayor o menor capacidad para lograr un propósito determinado), en la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles que se destinan al sistema. Además, y, consecuentemente, indica los promedios y mecanismos necesarios para allegarse de recursos que serán requeridos para cumplir en las demandas previsibles del desarrollo económico y social del país". A estas consideraciones se le agrega que, se trata, apenas, de "tomar conciencia de la necesidad de recurrir a este instrumento (la planeación), para intentar la solución racional de un conjunto de problemas importantes y seguramente graves".

En esos años, la ANUIES ya había constatado que se estaban reduciendo los recursos federales hacia la educación superior (gobierno de Gustavo Díaz Ordaz), que buscaba hacer gravitar crecientes montos del financiamiento público hacia los gobiernos estatales, los particulares y aún sobre las propias instituciones. Asimismo, se destacaba el desequilibrio entre los fondos proporcionados hacia las instituciones de los estados, respecto al crecimiento de su matrícula y a los montos concentrados en las instituciones del Distrito Federal, lo cual apuntaba a la corroboración de un desfase entre "las necesidades del país en materia de recursos humanos de alta calificación y las demandas del mercado de trabajo profesional"¹.

Como se puede reconocer, tomando como referencia una importante secuencia de documentos y políticas elaborados por la ANUIES, los inicios de la planeación realizada por este organismo no pasaron de las buenas intenciones: de la pobreza de sus resultados y de la carencia de acciones e influencia para solucionar los problemas detectados. El propio diagnóstico mencionado con antelación no tuvo línea de continuidad, ni concluyó en la formulación de un plan para la educación superior como se preveía. El mismo CPNES, desapareció al poco tiempo en la borrasca del cambio sexenal. Olac Fuentes, entonces coordinador general del centro, realizó un balance de los trabajos realizados:

"Lo que ahora parece evidente es que las expectativas despertadas por la difusión de las técnicas de planeación educativa, sólo han sido cumplidas en grado mínimo. En muchos casos, quienes trataron de aplicar instrumentos de planeación no encontraron alguno que ofreciera posibilidades razonables de utilidad práctica; en otros, el intento de utilizarlos condujo a resultados poco significativos y aún frustrantes...En otros trabajos, el intento de aplicar técnicas básicas de planeación a nivel nacional, en condiciones indudablemente prematuras y no sujetas a los organismos de decisión, contribuyó a presentar a la planeación como un ejercicio académico y ajeno a la realidad, inútil para cualquier propósito práctico (en esta condición deberían situarse los trabajos de la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación y el Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior, elaborado por el Centro de Planeamiento Nacional de la Educación Superior)" (Fuentes Molinar, 1973).

En su valoración crítica, Fuentes también señala que los documentos elaborados no tenían un sustento en la realidad del país y los métodos usados se limitaban a la mera cuantificación y utilización de la computadora. El ejemplo que da como referencia es el de los "autoestudios" realizados por varias universidades del país, promovidos directamente por la ANUIES, y que, según su punto de vista, resultaron ser un fracaso, aún al nivel de la misma información recabada.

¹.Ver. ANUIES Documentos contenidos en el diagnóstico mencionado: "El Financiamiento y los Gastos del Sistema de Educación Superior"; "La Comparación de la Evolución del Financiamiento y de la Población Escolar de las Instituciones de Enseñanza Superior (1959-1967) y, "Estructura de la Población Escolar por Áreas de Estudio".

En la realidad, la educación superior del país, se alteraba e iba acumulando las condiciones de su crisis de crecimiento y desigualdad, a pesar de los documentos de la ANUIES y de sus intenciones de planificar y ordenar el periodo de expansión, característico de la época. Para 1966, la educación superior en México se expresaba en 33 universidades (25 públicas y 8 privadas), 20 institutos (13 públicos y 7 privados), 25 escuelas superiores y 5 centros. El total de la población inscrita en las instituciones públicas, ascendía a 114 mil 082 alumnos, y para fines de esa década alcanzó los 223 mil 383 alumnos. Para los setenta, se consideraba ya que el crecimiento de la población en los niveles de licenciatura era tan anárquico como desorbitado, por lo que el tema de la expansión de la demanda, se consideraba el principal cuello de botella de sistema. Así, en relación con las funciones tradicionales, y desde su estructura organizativa, las universidades mexicanas resistieron los efectos de racionalización que la planeación de esos años buscaba.

De manera paradójica, al problema de la expansión se sumaba el de la inequidad en la distribución del servicio. Según los datos proporcionados por Muñoz Izquierdo (1973), en un balance de la educación nacional realizado con los datos del censo de 1970, se indicaba que a pesar de la planificación, para ese año había más de 15 millones de niños y jóvenes sin poder ingresar a la escuela, y que el coeficiente de insatisfacción de la demanda apenas había disminuido del 69% al 59% de 1958 a 1970, por lo cual el índice de rechazados aumentó para consolidar un sistema piramidal y segmentado de sistema educativo nacional. Así: "de cada 100 alumnos que iniciaron su educación primaria en 1959, 22.5 terminaron el sexto grado; 11.6 empezaron la enseñanza secundaria; 8.5 la terminaron; 4.3 iniciaron la preparatoria; 3.9 la completaron y 3.5 empezaron alguna carrera de nivel universitario en el año de 1970".

La referencia a la orientación de la demanda a los estudios de la licenciatura, también entonces consolidaba su tendencia al desequilibrio: en 1958 la matrícula de las carreras destinadas a las actividades ganaderas y agrícolas representaban sólo el 3.8% de la matrícula total, es decir la más baja. Pero en particular, la matrícula de las carreras destinadas al sector industrial disminuyó, pasando del 66.4% en 1958 al 54.1% en 1963. En cambio, la matrícula de las carreras dirigidas a las actividades no directamente productivas e industriales casi se duplica en estos mismos años, pasando del 29.8% en 1958 al 41.0% en 1963 (Latapí, 1964). La planeación de la educación superior de haber sido efectiva, hubiera corregido estas desviaciones, o intentado proyectar cambios en los perfiles de ingreso-egreso hacia el futuro.

Con el 68 a cuestas, los setentas renovaron la idea de que la planeación era, sin embargo, necesaria desde la perspectiva de una "reforma universitaria". Para el régimen de entonces, dicha reforma se proponía como de la mayor importancia para alcanzar una deseada "apertura democrática". Por ello, esta reforma se proponía atacar el problema político de la radicalidad y explosividad del movimiento estudiantil, la politización en los campi universitarios, llevar a cabo cambios en las instituciones y, sobre todo, impulsar un nuevo modelo de organización descentralizado más eficiente y eficaz, para cumplir con las tareas de relación con el aparato productivo y las necesidades de recursos humanos para el desarrollo, como se proclamaba.

Desde esta lógica, la planeación de las instituciones sería promovida y delineada en las reuniones de la ANUIES, conocidas por las ciudades del país en donde fueron celebradas, en Villahermosa (1971), en Toluca (1971) y en Tepic (1972).

Durante la XIII Reunión de ANUIES (abril de 1971), se señaló que la reforma universitaria (con el espíritu que animaba la retórica de la época): "deberá ser democrática, tenderá a equilibrar la composición social de la población escolar en forma más justa y deberá dar oportunidad a todos, sin más restricción que la capacidad intelectual para adquirir y aplicar conocimientos, lo cual es siempre susceptible de mejorar. Será más eficiente en tanto sus sistemas sean elaborados con base en el diálogo continuo y racional de la comunidad universitaria"².

Para lograr esta reforma (véase desde cuando) se propuso la estructuración de un sistema de educación superior nacional, coordinado y unificado entre sí bajo similares objetivos y metas "...con créditos académicos comunes y de equivalencias que den la máxima fluidez al sistema y permitan hacer combinaciones y conocimientos y planes de trabajo necesarios y útiles para el desarrollo del país, en una cooperación interinstitucional que haga más fácil la colaboración y la movilidad de profesores y estudiantes" (p. 25). Para la siguiente reunión,

².Ver Declaración de Villahermosa. ANUIES, abril de 1971, México, p. 24.

celebrada unos meses después (agosto), el énfasis fue puesto en las innovaciones que entonces se estaban llevando a cabo en el ciclo superior del nivel medio: el Colegio de Ciencias y Humanidades y en un modelo de la ANUIES pretendidamente alternativo "con énfasis en las enseñanzas tecnológicas y administrativas"³.

Además, se hicieron nuevas propuestas, como la implantación de un Programa Nacional de Formación de Profesores y Actualización de Conocimientos, y bajo el supuesto de que ya se tenía un plan, se propuso "establecer un proceso permanente de evaluación y comunicación de resultados a nivel institucional" (p. 40).

En la reunión de Tepic, la declaración suscrita por el conjunto de las representaciones institucionales, se concentró en aspectos básicamente políticos, para responder al ascenso del sindicalismo universitario y del movimiento estudiantil. Allí se condenan los paros, la violencia, enarbolándose el orden jurídico para hacer frente a lo que se calificaba como "provocaciones y agresión". Además, en sus acuerdos, se propone: la implantación de cursos semestrales; el establecimiento de salidas laterales; la búsqueda de nuevos procedimientos para la obtención del título; la definición del sistema de créditos; el impulso a la nueva reestructuración del nivel medio superior; y la propuesta de creación de comisiones estatales para realizar, entre otras cosas, "actividades de planeación educativa"⁴

Pero durante este periodo primario de planeación, no todo se concentró en los buenos propósitos, o en planes sin planeación. También hubo acciones, no precisamente planificadas, ni prospectadas, sino realizadas al calor del más puro pragmatismo, como respuesta operativa a determinados requerimientos políticos y demandas sociales⁵. Entre otras, vale la pena señalar las siguientes:

El establecimiento de nuevas instituciones, con nuevas opciones organizativas y programáticas como el Colegio de Ciencias y Humanidades y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Nuevos criterios para el otorgamiento del subsidio federal hacia las universidades, sobre todo de los estados, para alcanzar "una ponderación diferente a los criterios más susceptibles de inducir cambios cualitativos en las instituciones" (Vielle, 1976), pero que en realidad sirvió para castigar a algunas universidades consideradas como "problemáticas" o "subversivas".

Impulso a los "autoestudios" y "diagnósticos", buscando sobre todo fortalecer el aparato estadístico e informativo básico.

Sin embargo, en los aspectos sustanciales planteados por las reuniones de ANUIES y referidas al impulso de una planeación integral del sistema, los alcances fueron o muy pobres o nulos (Didriksson, 1986).

De los intentos de planeación a la planeación de la crisis

Durante la primera mitad de la década de los setenta, la planeación fue convertida en ideología oficial y expresión gubernamental de modernidad. En 1975, por ejemplo, el PRI anunció que había llegado la época en la que el plan —antes que el hombre, el candidato—, era lo primero, como lo señaló su entonces presidente, Jesús Reyes Heróles⁶. La fiebre de la planeación estaba desatada, en palabras del planificador nato, el presidente José López Portillo, se afirmaba que: "cuando se inicia el sexenio —dijo en el informe presidencial de septiembre de 1982—, y una vez restaurada la economía, (se buscó) instituir por primera vez en nuestra historia, un plan totalizador que propiciara expansión económica acelerada...el reto era planear una nueva estrategia de crecimiento, concebida en tres bianualidades: recuperación, consolidación y crecimiento acelerado, el plan global, los planes sectoriales y los proyectos específicos, por primera vez en nuestra historia expresos, integrados e instituidos...partían de ciertos supuestos estables de financiamiento..."

³.Ver Declaración de Toluca. ANUIES, agosto de 1971, México, p. 80.

⁴.Ver Declaración de Tepic. 27 de octubre de 1972, ANUIES, México, p. 94.

⁵.El balance, en ese tiempo, de Pablo Latapí es diferente: "contrariamente a lo que afirman algunos autores, sí llegó a formularse a la largo del sexenio un modelo, al menos fragmentario, de planeación universitaria nacional, entendida como un conjunto consistente de principios, objetivos y metas cualitativamente deseables...Dicho modelo fue sustancialmente congruente con la política educativa general del país, y puede inscribirse en la tendencia reformista que predominó en esa política. La estrecha relación SEP-ANUIES y el sentido político de los rectores, contribuyeron a ello" (Latapí, 1980).

⁶.El 18 de abril de ese año, este personaje de la vida política nacional, dijo, en la convocatoria, precisamente, para la

En los hechos la planeación promovida, tuvo como efecto la contracción de la demanda social hacia la educación superior. Se trata del primer vuelco de la expansión alcanzada, hacia el periodo de contracción. Hacia fines de los setentas se había aprobado la Ley de Coordinación de la Educación Superior (Diario Oficial, 29 de diciembre, 1978) y se había acordado crear el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES). En esta ley de coordinación se hace referencia al establecimiento de (también véase desde cuando) una "red" de instituciones de educación superior y universidades, para organizarlas bajo la forma de un "sistema".

Bajo las premisas de que se avanzaba hacia la constitución de un sistema único e integrado, la ANUIES señaló en el documento intitulado "Aportación de la ANUIES al Plan Nacional de Educación" (mayo, 1977) que se avanzaba en la creación de este sistema y que estaban ya fijadas varias de sus normas y procedimientos, y se consideraba que se había alcanzado "un claro nivel de conciencia y establecido un criterio homogéneo sobre el financiamiento y asignación de recursos" (ANUIES, 1978).

Debido a que las "aportaciones" no tuvieron ningún efecto en la planeación del Estado, la ANUIES convocó a su XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General para incluir el tema de la planeación de la educación superior, y volver a "aportar" al gobierno sus opiniones respecto a esta materia, mismas que quedaron integradas a "grupos de trabajo" conjuntos de la SEP y de la ANUIES (ANUIES, 1976:15). Los trabajos "conjuntos" se llevaron a cabo durante el año de 1978, con el entusiasmo de que se había ingresado en el país a un periodo de prosperidad ilimitada, y el resultado fue la creación de este SNPPES, y posteriormente un producto perecedero: el Plan Nacional de Educación Superior (PNES) y una inmensa infraestructura para ponerlo en marcha, organizada e impulsada por una Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). Fue la época de la proliferación inaudita de siglas: SNPPES, COEPES, COEPES, CORPES, UIPS, PNES, PRES, PEES, PIES .

La planeación que se llevaba a cabo, se comprendía como "un proceso permanente de previsión que permite tomar decisiones mejor informadas y optar por alternativas de acción más racionales", como lo afirmaba el Secretario de Educación, Fernando Solana (ANUIES, 1976:9). Pero la previsión resultó más retórica que fórmula metodológica rigurosa, como se vería apenas se trataron de poner en marcha los procesos de planeación mismos.

Un año después de la puesta en marcha del SNPPES, el balance era el siguiente: "metas no alcanzadas en la integración total del sistema, sobre todo en las coordinaciones regionales; resultados de planeación exiguos; falta de integración de las coordinaciones estatales; burocratismo incipiente en las Unidades Institucionales de Planeación (UIP); poca calidad en cuanto a sus funciones y trabajo; grandes desfases en los tiempos de entrega de la información; escasa disciplina de las mismas instituciones comprometidas. Y así se realizaban las primeras llamadas de atención: "O se establece con buenos cimientos la estructura y su operación, o podrá quedar trunco una vez más el intento de planificar y coordinar esfuerzos para optimizar los recursos, y para ofrecer al país una respuesta acorde con sus grandes carencias y sus necesidades de desarrollo"⁷.

Con todo, para 1981 se hablaba ya del establecimiento de un "nuevo orden" universitario, que reflejaba una nueva época en la educación superior del país. Así, para abril de 1981, la ANUIES propuso el Plan Nacional de Educación Superior con lineamientos para el periodo 1981-1991, aprobado en la XX Reunión Ordinaria de la Asamblea General, bajo el supuesto de que se alcanzaría una tasa de crecimiento de 7 u 8% para la década, sustentado en la proyección de "tendencias históricas". Con la presencia de la crisis, se elabora una nueva versión del plan, para el periodo de 1982-1992 en donde se formulan algunos ajustes derivados de los nuevos "supuestos económicos", aún muy optimistas (con una tasa de crecimiento económico del 5%).

En 1982, como se sabe, la tasa del PIB llegó al -0.2%, y con ello todas las proyecciones educativas y de adecuación de profesiones a los mercados laborales, que se derivaron de un modelo formal y cuantitativista, se fueron a pique.

elaboración del Plan Básico de Gobierno: "cuando dispongamos del plan a la luz de él, desde la amplia perspectiva que él nos dará, nuestro partido determinará quién es el hombre a la medida del dicho plan, quién puede seguirlo y cumplirlo". Y aunque el "hombre" en realidad llegaría tres días antes del plan, ya en plena campaña López Portillo argumentaría que en lugar de promesas lo que daría serían planes y programas.

⁷.CONPES. "Informe de 1979 y plan de trabajo 1980". Documentos Básicos, Tomo III, Op. Cit.

De la infraestructura para la planeación a la evaluación

Desde el ingreso del siguiente gobierno, encabezado por Miguel de la Madrid, se hizo un reconocimiento explícito de que la educación en lo general, y la educación superior en lo particular, se encontraban en crisis. Esta comprensión fue, también, asumida por la ANUIES, a partir de lo cual se empezó a diagnosticar la misma: crecimiento desproporcionado de las instituciones de educación media superior y superior; creciente demanda de la matrícula tradicional; un crecimiento incontrolado que ha causado deficiencias y problemas de calidad, a lo cual se añadiría la deserción, la reprobación, la mala formación académica, el desempleo de egresados, maestros sin empleo, obsolescencia en los conocimientos, falta de vocación, eficacia social nula⁸. Frente a ello, comenzaron a ser difundidos los nuevos conceptos que garantizarían la salida institucional de la crisis: evaluación, eficiencia y eficacia, evaluación del docente y su rendimiento, desempeño eficiente de las funciones institucionales, mejora de recursos, nuevos exámenes de admisión, elevación de cuotas y colegiaturas, áreas degradadas que requieren ser extirpadas, enseñanza programada, tecnología educativa, adaptación de las universidades a las exigencias del mercado, profesionales productivos, y calidad y eficiencia en correspondencia con los recursos que se otorgan. La lógica de la evaluación llegó con la contracción de los recursos públicos. Según los datos de la ANUIES, el 1978 los recursos federales recibidos por las universidades representaron el 16.1% del presupuesto ejercido por la SEP; para 1982 esa proporción disminuyó hasta un 3.4%. Esto significó que, a precios constantes, los subsidios fueron 23.3% menores que los de 1978⁹. El presidente de la República, también diagnosticaba, en su primer informe de gobierno: "Enfrentar con decisión y firmeza una situación económica crítica, que de no ser controlada, significaba una amenaza para la estabilidad política y social del país...al darse también manifestaciones de encono entre diferentes sectores sociales que implicaban un cuestionamiento de nuestros principios rectores y, en algunos grupos, de la organización misma de la nación". Y luego, más adelante: "Todavía estamos a tiempo para evitar que la crisis del sistema educativo se imponga a la sociedad y la exponga a peligrosos riesgos"¹⁰.

En el capítulo correspondiente a educación de este primer informe, se emitieron las siguientes afirmaciones: "Hemos hablado de revolucionar la educación convencidos firmemente de que el sistema educativo nacional, exige más que reformas y mucho más que parches y remiendos. Demanda una reestructuración cabal que parta de la educación para los que van a educar y arribe a la investigación cultural y científica...Hay que admitir que la educación nacional se enfrenta a una dura crisis. Esto no supone negar los grandes avances obtenidos. La expansión educacional lograda, la ampliación de su cobertura, significan un progreso evidente. Sin embargo, este énfasis en la expansión no ha sido acompañado de una preocupación similar en la calidad. De aquí que haya áreas degradadas que tenemos que sanear y enderezar, y otras que promover y seguir apoyando".

Con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), la planeación de la educación superior, debió de enmarcarse en la planeación del Estado y quedar subordinada a ella. Esto quedó patente desde los inicios de la adecuación de los planes a los trabajos de planeación impulsados por el gobierno¹¹. Esto haría que para la ANUIES, los trabajos propios de planeación quedarán, antes prioritarios, a partir de allí, relegados.

En noviembre de 1983, fue celebrada la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES (Mexicali). Los resolutivos hacen referencia a una visión de fracaso de la actividad planística llevada a cabo durante años por este organismo¹². Todo fue puesto a revisión. La salida que se presentó, por lo tanto, fue pasar a la "evaluación" de la educación superior.

⁸. Vease, Declaraciones de la SEP. Periódico UnomásUno, 24 de noviembre de 1982.

⁹. Tomado del artículo de Daniel Cazés. "Estrechamiento de la Autonomía". UnomásUno, 27 de julio de 1983.

¹⁰. Miguel de la Madrid H. Primer Informe de Gobierno. Primero de septiembre de 1983.

¹¹. Vease. Memorias del foro de consulta Popular: el sistema universitario. SEP-SESI-ANUIES, México 1983.

¹². ANUIES. "Proyectos para el Mejoramiento de la Educación Superior, documento de trabajo para la XXI Reunión de la ANUIES". Noviembre, 1983. Allí se afirma: "Y como ocurre con más frecuencia de la justificable en (el) tránsito de la concepción general al terreno de la ejecución de lo particular, fue donde el SNPPES y sus instancias para cada ámbito de la planeación perdieron efectividad" (p. 3). De los 36 programas propuestos desde la reunión de Puebla (1978) sólo se pudo

A partir de entonces da inicio una suerte de fiebre contemporánea de "evaluacioncitis", que duraría más de una década.

La evaluación de la educación superior, del trabajo académico y de los académicos, del desempeño de las instituciones y de sus programas se convirtió desde 1984 hasta mediados de los noventa, en el componente casi único de las políticas gubernamentales e institucionales, en un marco de acción en donde la ANUIES empezó a ser relegada por la conducción y la acción de la Subsecretaría para la Educación Superior y la Investigación Científica (SESIC) de la SEP, siempre y cuando la evaluación estuvo directamente relacionada con el otorgamiento, aunque no sólo, de importantes recursos extraordinarios.

Los fundamentos del tipo de evaluación que prevalece en el medio de la educación superior mexicana, se sustenta en que el trabajo académico de calidad debe estar orientado desde los criterios académicos establecidos por pares, y referido a patrones internacionales de calidad. En realidad, se toma como bueno el esquema conocido como la "cadena lineal" y un "tejido de relaciones" académicas que es prevaleciente en los países desarrollados. Hacia las instituciones de educación superior, particularmente hacia las públicas, recayó el peso específico de orientar respuestas de relación con el desarrollo económico de líneas de investigación, de vinculación con el aparato productivo y de elevar las cuotas de pagos del servicio como nuevas prioridades sobre las cuales debían adecuar sus estructuras. Desde la lógica de un "Estado evaluador", se comprendió la evaluación como una acción legítima de organismos externos a las IES, incluyendo los gubernamentales, para garantizar la elevación sustancial de la calidad de los productos de la investigación y la docencia, y promover la competitividad y las nociones de mercado entre éstas y los institutos privados.

Esta reorientación de las políticas estatales hacia la educación superior, se llevó a cabo durante todo el periodo de los años ochenta hasta los noventa, con un giro que implicaba pasar del énfasis a la atención a la demanda social y la inversión en la expansión de las instituciones, hacia la evaluación, la acreditación y la justificación del destino del gasto público.

Por ello, la evaluación estuvo directamente relacionada con la contracción de los recursos públicos hacia la educación superior, desde donde se impusieron políticas denominadas de "diversificación de recursos" que caminaron paralelas a la baja de los subsidios gubernamentales, a la proliferación de programas de estímulos sectoriales e individualizados hacia las plantas académicas, y hacia la búsqueda de una ansiada "excelencia" que justificara la utilidad del servicio educativo y de investigación para la optimización de los gastos. Frente a ello, la ANUIES no jugó un papel directivo ni relevante en la puesta en marcha de los distintos programas de evaluación¹³.

De la evaluación a la prospectiva

Durante los noventa, la ANUIES toma en sus manos una iniciativa que se había planteado desde la década de los setenta: el de la formación de profesores, que cobra gran actualidad con el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) y sobre todo con el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), con el objetivo expreso de consolidar los "cuerpos académicos" de las IES. La importancia, en términos de prospectiva, de este programa es que se trata del primero de carácter transexenal, para operar hasta el 2006.

Lo que destaca en este periodo de los trabajos de ANUIES, es el esfuerzo que se realiza, por primera vez, de llevar a cabo un estudio de carácter prospectivo, más que de planeación, hacia finales de la década. Se trata del trabajo intitulado La Educación Superior en el Siglo XXI, líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES. Aquí se realiza una valoración crítica del enfoque que se ha impulsado, desde la perspectiva que el mismo documento se propone, de avanzar hacia la definición de una nueva visión del sistema de educación superior, con la hechura de una estrategia global de transformación, que abarcaría un horizonte prospectivo de 20 años.

concluir, en lo sustancial, con el programa que determinó las relaciones laborales y la constitucionalización de la autonomía.

¹³. Con la excepción de los trabajos de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), que por su mismo carácter no tuvieron una incidencia importante en la determinación de recursos extraordinarios, como lo fueron otros programas de relación directa.

El documento mencionado fue presentado durante la XXX Asamblea General de la ANUIES (12-13 de noviembre de 1999), junto con otro intitulado Acciones de Transformación de las Universidades Públicas Mexicanas en el Periodo 1994-1999. En ambos documentos existen contradicciones muy visibles, puesto que en el segundo se expresa una muy optimista valoración respecto al desempeño y logros de las IES a lo largo de una década, que contrastan con el tono más mesurado y en momentos crítico del primero.

A partir de 1998, la ANUIES adoptó el resolutivo de trabajar en el establecimiento de una nueva VISIÓN del sistema de educación superior mexicano desde un enfoque prospectivo, en la comprensión de que las IES se encontraban impulsando importantes cambios a nivel institucional y que hacía falta plantear un conjunto de líneas estratégicas para su desarrollo frente a un nuevo siglo. El documento que se presenta busca, por ello, definir ésta iniciativa con un diagnóstico de los cambios que ocurren, así como de los principales desafíos, y contempla una propuesta de transformación del sistema en su conjunto bajo la forma de "un sistema abierto de educación superior, directamente vinculado a los diferentes ámbitos de la sociedad y la economía".

El referente de contexto que se presenta es el de la "sociedad del conocimiento", el valor estratégico de ésta y sobre todo los impactos de la revolución científico-tecnológica que se presentan hacia las IES. En términos generales se adoptan las propuestas emanadas de las reuniones regionales y mundial de la UNESCO (1998), en materia de conformación de un sistema de educación permanente y para toda la vida, como la siguiente:

"En la sociedad del conocimiento, la educación se concibe como un proceso integral sin limitaciones temporales de edad, de nivel o de establecimiento escolar. El acceso a la información y a la creación se desarrolla a lo largo de la vida, puesto que la sociedad de la información ofrece nuevos horizontes a la educación. Las instituciones de nivel superior no deberán concebirse más en una perspectiva de educación terminal, ni restringir su misión educativa al otorgamiento de títulos y grados. Ellas están llamadas a desempeñar un papel estratégico para la actualización de los conocimientos de los hombres y mujeres, sea con propósitos de actualización profesional y técnica, o bien por el simple deseo de acceso a nuevos saberes. La educación superior deberá, así, incorporar el paradigma de la educación permanente, que implica dotar a los estudiantes de una disciplina intelectual bien cimentada para el autoaprendizaje en las diversas situaciones en que se encuentre (p. 10)". Esto significa que la educación general y la superior en lo particular deben tener un rango de inversión prioritaria en el país y realizar una gran transformación desde "una definición de política de Estado", en donde se lleve a cabo un nuevo "pacto social" entre gobiernos, sociedad e instituciones", para hacer factibles las transformaciones estructurales que se demandan.

Destacan en el análisis del contexto que se realiza, diversos componentes: el primero de ellos es el demográfico y el relativo a la atención a la demanda social, en el horizonte de las primeras dos décadas del nuevo siglo. Como se sabe, el 54% de la población se encuentra entre los 5 y los 29 años de edad, aunque en correspondencia con las proyecciones del CONAPO el crecimiento demográfico tenderá a disminuir dentro de las próximas cinco décadas. En correspondencia con éstas, para el 2010 la población oscilará entre 111.3 millones de habitantes y 116; para el 2020 en 119.7 a 130.5; para el 2030 de 124.4 a 142.2 y para el 2050 de 122 a 152.2 (p. 15). Sin embargo, en las previsiones se contempla que al crecimiento de la población de 15 a 64 años, en donde se encuentran los demandantes principales de la educación superior, aumentaría hasta alcanzar los 80.8 millones para el 2031 para luego descender progresivamente. Para el grupo de edad específico de educación superior (de 16 a 22 años) se prevee que crecerá hasta el 2010 para descender a partir del 2025. Esto implica que habrá que responder al crecimiento del grupo de edad con nuevas universidades. El segundo elemento que se considera es el del crecimiento urbano, en donde la tendencia apunta a un crecimiento desordenado que repercutirá desfavorablemente en las IES.

El tercer aspecto es el económico, en donde se puntualiza que se mantendrán los actuales niveles de incertidumbre, que se agravan por la falta de definiciones de políticas de Estado al respecto, sobre todo en los ámbitos industrial y de cambio tecnológico. Aquí se desarrollan tres escenarios: uno optimista, de recuperación y tasas de crecimiento de más del 5% del PIB; uno tendencial, de continuación de la crisis y de crecimiento moderado; y uno tercero, de polarización y agudizamiento, con tasa inferiores al 3%.

El cuarto elemento es el del mercado laboral y el empleo. Aquí se señala que la probabilidad es un crecimiento de los servicios y por ende de una mayor población ocupada en este segmento, mientras bajan el

industrial y el primario. Esta terciarización de la economía tendrá un impacto en los perfiles de formación de técnicos y profesionales, y por ello se tenderá a acrecentar la importancia productiva del conocimiento y de la información. Ello implica el cambio de los perfiles del egresado hacia las siguientes características: polifacéticos en capacidades genéricas que abarquen diferentes disciplinas; flexibles; preparadas para la internacionalización de los mercados laborales; innovadores y creativos; emprendedores, con capacidad para el autoaprendizaje para toda la vida; capaces de trabajar en equipo; con capacidades de comunicación y de sensibilidad social; responsables, con una formación sólida, y con desarrollo de aptitudes para resolver problemas. Estas características, según la ANUIES, deberán ser certificadas por organismos externos.

El siguiente elemento es el del desarrollo nacional y regional y el papel del Estado. En estos ámbitos no se proyectan alternativas, sino que se presenta un solo escenario optimista. Indican que existirá hacia el 2020 un modelo de concertación y coordinación flexible y descentralizado para el desarrollo económico y social de las regiones, y habrá un sistema estatal de innovación e interacción entre empresas, gobiernos y universidades, mayor importancia de las fuerzas del mercado y existirá un "sistema político capaz de generar una gobernabilidad democrática y una política social amplia y sistemática, dada la dimensión de las desigualdades de México" (p. 35). En este escenario deseable, se contará con un adecuado entendimiento entre las universidades y el Estado para su financiamiento y condiciones idóneas para asegurar la participación del sector privado. En lo referido al ámbito social, también la ANUIES plantea sólo un escenario deseable-optimista: "luego de algunos años de recrudescimiento de los problemas sociales, se habrá iniciado un proceso gradual de mejoramiento del tejido social. Se contará con programas gubernamentales y de la sociedad civil de combate a la marginación, a la impunidad, a la violencia y a la corrupción (p. 38)".

A partir de este diagnóstico, se definen algunos elementos para valorar las tendencias del sistema de educación superior. En ese capítulo se presentan los indicadores tradicionales de crecimiento, diversificación, composición y orientación del sistema de educación superior, tanto a nivel nacional como estatal. Entre otras cosas vale destacar, a partir de los datos que se mencionan, que la matrícula de las universidades públicas tuvo, en el periodo analizado, un crecimiento moderado del 4%, frente al 5.1% de institutos tecnológicos, del 37.6% de las universidades tecnológicas y del 8% de otras instituciones públicas (p. 56). Esto significa que, a diferencia del pasado, las universidades crecen ahora menos que las carreras de técnico superior, de profesional asociado, pero dentro de las primeras sólo destaca el nivel de crecimiento del posgrado. Aún así, la tasa bruta de escolarización es del 16.8%, menor a la de muchos otros países latinoamericanos, y ésta se presenta de forma muy desigual en el territorio nacional. Cabe destacarse el dato de que el IPN y la UAM son las instituciones de la zona metropolitana que reciben mayor número de alumnos provenientes de otras entidades federativas, y ya no la UNAM (p. 63).

Los temas del diagnóstico hacen mayor referencia a las cantidades de matrícula o instituciones, pero son muy pobres en materia de pertinencia social, currículo y planes de estudio, organización académica, formas de gobierno, legislación, calidad e innovación. El tema que destaca por su insuficiencia, siendo realmente importante, es el de la investigación, en donde se es prácticamente descriptivo.

Respecto al balance que se realiza de los dos sectores fundamentales de la vida académica de las IES, el personal académico y los estudiantes, destaca lo siguiente: el aumento de plazas del personal académico de tiempo completo ha sido lento, ahora ésta categoría alcanza apenas al 28%, de un total de casi 178 mil profesores, investigadores y técnicos académicos. El 80.5% del total se ubica en los estudios de licenciatura, y sólo el 8.9% en el posgrado. Sin embargo, se reconoce que la realidad del sector se conoce poco, pero se "puede inferir, dicen, que hay razones estructurales que explican la fragilidad de los cuerpos académicos de las IES mexicanas" (p. 107), con todo y que el programa prioritario para el nivel, el PROMEP, se basa en su desarrollo. En este sentido, se hace referencia al mismo. Respecto a los estudiantes, también se señala que se les conoce poco y mal.

Uno de los aspectos en los que se presenta una visión crítica es el referido al proceso de enseñanza-aprendizaje. En ese capítulo se indican muchos de los problemas que se padecen en las IES de tradicionalidad y obsolescencia, de rigidez, de falta de innovación y creatividad. Sin embargo, es insuficiente el tratamiento que se le brinda a los aspectos referidos a la eficiencia y eficacia de la gestión institucional, en donde no se aborda de forma sustancial el gran problema de las formas de gobierno, la burocracia, el autoritarismo y la falta de

participación de los cuerpos colegiados, y mucho menos del desempeño de las autoridades. Lo mismo ocurre con el tema de la cooperación internacional.

El tema del financiamiento tiene un tratamiento un poco más amplio. Lo más destacado es lo siguiente: "el gasto federal en educación superior se incrementó en la década 1989-1998 en 58% en términos reales, y el gasto por alumno en 74%. También se observa que en 1994 fue el año en el que se tuvo el gasto federal más elevado de la década; en 1995 baja y es hasta 1998 cuando comienza a recuperarse, sin alcanzar el monto de 1994...En relación al PIB, el gasto federal en educación superior observó un tendencia a la alza de 1989 a 1994, y a partir de ese año ha venido disminuyendo. El incremento presupuestal para la educación superior se ha dado en una proporción mucho menor que para los otros niveles educativos, lo cual se explica por la política del gobierno federal de dar prioridad a la educación básica. En la última década la proporción destinada a la educación superior, al posgrado y a la investigación con respecto al gasto federal total se ha reducido, al pasar del 17.4% al 15.9%" (p. 123). El más reciente dato que se presenta es un estimado de 1999, en donde se afirma que el gasto federal para educación, con relación al de 1994, bajó del 4.6% al 3.9%.

Para fundamentar la estrategia de transformación que se propone, se presentan cuatro escenarios de matrícula, de titulación y de cobertura para el año 2020. Como se desprende, los mismos son cuantitativos y realizan un corte en el 2006 y luego en el 2020. Estos escenarios indican lo siguiente:

El escenario denominado A es tendencial respecto a los valores cuantitativos de 1996.

En el B, se toma en cuenta la evolución de los indicadores de absorción y eficiencia terminal de los niveles de bachillerato y de educación superior equivalentes a lo ocurrido en los últimos diez años. En el C se toman en cuenta los indicadores que evolucionaron de forma positiva en el periodo 1986-1996, y en las entidades que evolucionaron negativamente se considera que los valores alcanzados en 1996 se mantienen constantes durante los próximos diez años.

En el D, la "matrícula se calculó en aquellas entidades en las que los valores de los indicadores de absorción y eficiencia terminal evolucionaron positivamente en el periodo 1986-1996, considerando que en el periodo 1996-2006 evolucionarían en un 100% mejor de lo que lo hicieron en el periodo anterior". En aquellas entidades en las cuales los indicadores evolucionaron negativamente durante el periodo 1986-1996, se consideró que tendrían una mejora del 50% con respecto a los valores alcanzados en 1996 en el mismo periodo. En este escenario se asume que la importante mejora en los indicadores de absorción proviene del incremento de opciones educativas impartidas por medio de modalidades abiertas y a distancia" (p. 140).

Sus resultados, son que en las entidades de más baja tasa de cobertura se requerirá que, hacia los próximos diez años, se incremente notablemente la misma, mientras que para el escenario D, se requerirá ampliar considerablemente la oferta de profesores. En los ejercicios que se realizan, la tendencia es la misma: incremento mayor de cobertura y de profesores. El indicador central que se formula es que, para el escenario C, para el 2006 la matrícula del sistema será de aproximadamente 3 millones de alumnos

La parte sustancial del trabajo de ANUIES se presenta en el capítulo 3, denominado "Postulados Orientadores y Visión al Año 2020 del Sistema de Educación Superior". La Visión que se propone se sustenta en ocho postulados: calidad e innovación; congruencia con su naturaleza académica; pertinencia en relación con las necesidades del país; humanismo; compromiso con la construcción de una sociedad mejor; autonomía responsable; estructuras de gobierno y operación ejemplares. De forma sintética la Visión es la siguiente:

"En el año 2020, gracias al compromiso efectivo del gobierno federal, de los gobiernos de las 32 entidades federativas y sus municipios, de los poderes legislativos y de la sociedad civil en su conjunto, las instituciones de educación superior de México integran un vigoroso sistema de educación superior, que forma profesionales e investigadores de alto nivel, genera y aplica conocimientos, extiende y preserva la cultura, tarea que realiza con calidad, pertinencia, equidad y cantidad equiparables con los estándares internacionales, gracias a lo cual la educación superior contribuye de manera fundamental a que los mexicanos disfruten de paz y prosperidad en un marco de libertad, democracia, justicia y solidaridad...el conjunto de las IES se ha transformado en un gran sistema en el cual cada una individualmente, y el SES como tal, se caracterizan por la interacción que mantienen entre sí y por su apertura al entorno estatal, regional, nacional e internacional...En el año

2020, México cuenta con un SES de mayores dimensiones y cobertura, diversificado, integrado y de alta calidad...Las IES, desarrollan sus actividades de docencia, según el perfil y la misión de cada una y utilizan modelos innovadores de aprendizaje y enseñanza que les permiten alcanzar altos grados de calidad académica y pertinencia social...Centran su atención en la formación de sus estudiantes y cuentan con programas integrales que se ocupan del alumno desde antes de su ingreso hasta después de su egreso y buscan asegurar su permanencia y desempeño, así como su desarrollo pleno...Las IES cuya misión incluye la realización de actividades de generación y aplicación del conocimiento, cumplen con su tarea con gran calidad y pertinencia para el desarrollo del país y de los campos científicos...Contribuyen a la preservación y la difusión de la cultura regional y nacional, en el contexto de la cultura universal, y realizan sus funciones en estrecha vinculación con los diversos sectores de la sociedad...La IES cuentan con los recursos humanos necesarios para la realización de sus funciones con calidad...cuentan con recursos materiales y económicos en la cantidad y con la calidad, la seguridad y la oportunidad necesarias para el desarrollo eficiente de sus funciones...cuentan con estructuras organizacionales, normas y sistemas de gobierno que favorecen un funcionamiento eficiente, y congruente con su naturaleza y misión... el SES cuenta con un marco normativo acorde con su naturaleza, que ofrece a las IES seguridad jurídica y estabilidad para el desarrollo de sus funciones... en el año 2020 se encuentra consolidado el sistema nacional de planeación y de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior” (v/p).

La propuesta central que se realiza, a partir de estos postulados, es la transformación del SES en un sistema abierto: “la transformación del sistema vigente deberá ser un sistema abierto, de gran calidad, altamente innovador y dinámico, que responda a las nuevas formas de organización y trabajo, así como a los cambios del entorno científico, tecnológico, económico y social. Las instituciones que lo integran se orientarán hacia el conjunto del sistema y desarrollarán amplios programas de colaboración entre sí.

Para ello constituirán vastas redes estatales, regionales, nacionales e internacionales que les permitirán hacer un mejor uso de los recursos a su disposición y ofrecer servicios educativos innovadores, de gran calidad, cobertura y pertinencia (p. 180)”. Para realizarlo suponen que debe ocurrir una amplia participación de los diversos sectores involucrados, que las IES revisen sus funciones y se impongan la tarea de la transformación y que los sectores externos colaboren en ella. Esta propuesta se maneja como una de carácter indicativo y no como un plan (p. 189), sin embargo se presentan objetivos y metas correspondientes a los postulados principales, pero de corto plazo, la mayoría de ellos de ajuste, de actualización y de mejoramiento, que no de transformación.

Comentarios críticos al documento de la ANUIES

El referente de contexto del documento es “la sociedad del conocimiento” y la adopción del paradigma de la educación permanente y para toda la vida, postulados por la UNESCO. Hay una omisión no explícita a lo que constituyó el referente programático (sobre todo de carácter financiero) fundamental hacia la educación en general y la superior en lo particular, de los dos sexenios pasados, el Banco Mundial y el BID, pero es notable que el criticismo que se presentó por parte de importantes sectores de las comunidades universitarias y de la sociedad ha calado de forma importante. Tampoco la OCDE, que realizó sendas recomendaciones para reorientar el sistema de educación superior, tiene ninguna referencia en el documento de la ANUIES, a pesar de que sus recomendaciones constituyeron una suerte de política oficial durante la administración del presidente Zedillo.

A pesar de que se reconoce ahora la necesidad de una nueva expansión para favorecer el ingreso de la demanda social, la necesidad de ampliar la cobertura del sistema, de que ha sido insuficiente la apertura de universidades tecnológicas, y la necesidad de crear nuevas universidades desde otro modelo, cuestión reiterada por investigadores de la educación superior (Didricksson, 2000) no se realiza en el documento ningún balance autocrítico de las políticas gubernamentales. Se hace, eso sí, un balance crítico de las instituciones y de sus condiciones de desempeño, pero a esto no se le comprende como una consecuencia de determinadas orientaciones oficiales hacia las universidades, cuando no cabe ninguna duda de que se trata de una variable de determinación en extremo importante.

De forma por demás simplista, se considera, a lo largo y ancho del documento, a la variable de la matrícula como sobredeterminante. Esto introduce un sesgo cuantitativista y reduccionista a la problemática de la educación superior en el país, que tiene que ver con condiciones de desigualdad profundas, una gran inequidad, una enorme falta de iniciativas de parte del gobierno y de otros sectores de la sociedad y de la economía, de condiciones de conflicto (el caso de la UNAM, por ejemplo, no tiene ninguna mención, siendo que refleja el cúmulo de contradicciones por las que pasa este nivel educativo) y también de consecuencias de una política adoptada como buena, de "calidad y de excelencia" durante las dos últimas décadas.

Se adopta una trayectoria prospectiva de carácter deseable, pero no de carácter constructivista. Metodológicamente el tomar el escenario deseable como el único bueno, sin el correspondiente análisis múltiple de escenarios, conlleva una visión utópica que no se corresponde con el avance que han tenido los enfoques anticipatorios. Por ello, en el documento no se presentan elementos críticos que hay que superar, mecanismos para la participación de los actores del cambio, rupturas, alternativas a lo que se reproduce, ni un cambio de rumbo. Se postula una transformación, pero se sustenta un cambio de carácter tendencial y formal —como se documentó en este trabajo la idea de funcionamiento en "redes" ya se había considerado desde hace tiempo, sin alcanzarse, precisamente por su excesiva formalización. Esto es notable sobre todo cuando se ubican los diferentes escenarios en el contexto y se adopta siempre el deseable, pero no se considera qué otros se presentan cuando hay más probabilidades de ocurrencia de los demás, no se realiza tampoco un análisis múltiple de escenarios.

Un escenario alternativo supone la redefinición de las reglas del juego y la consideración del momento de las rupturas (para que se comprenda la posibilidad del cambio), y también atreverse a la anticipación, porque sin ésta no tienen sentido real los enfoques prospectivos, quedan como meras imágenes de futurición.

Lo anterior hace que muchas de las principales propuestas de "cambio", queden en propuestas de reforzamiento de lo existente: la puesta en marcha de sistemas de evaluación externas y de acreditación, el PROMEP, los recursos extraordinarios manejados desde fuera de las instituciones, la diversificación del sistema, la descentralización, esto es lo que se ha promovido desde hace dos décadas que se dice que no ha tenido los efectos deseados, pero que se sigue promoviendo como si nada. Lo demás queda en deseabilidad.

Existen temas en extremo importantes que aparecen insuficientemente tratados, y no parece ser por falta de referencias. Esto ocurre, por mencionar algunos, con el tema de la pertinencia social, de las formas de gobierno, de la investigación, de la ciencia y la tecnología, de la producción y transferencia de conocimiento, entre otros temas: ni más ni menos.

No obstante, las principales fallas del documento, siendo las anteriores muy relevantes, se ubican en la propuesta prospectiva que se realiza. La del paso de un sistema cerrado como el actual, al de uno abierto, innovador y ampliamente relacionado con la sociedad. Esta propuesta se concibe desde determinaciones de transformación académica, particularmente centradas en la innovación curricular y pedagógica de forma generalizada, junto con el crecimiento de la matrícula y su respuesta institucional, pero no se presenta el modelo de universidad o de institución adecuado a este sistema abierto, y se contentan con mantener la reiteración de que el mismo sería bueno y óptimo, entendido como un "tipo ideal" weberiano (p. 187). Con esta abstracción lo hacen prácticamente inviable. De allí se da inicio a una serie de "tumbos" en la propuesta. El eje de su estrategia se sustenta en la consolidación de los cuerpos académicos, pero se deja de lado el papel de la investigación y por ende de los investigadores en el proceso de transformación. Se plantea que el esfuerzo a realizar deberá concentrarse en mejorar sustancialmente la calidad de la educación superior, pero esto lo depositan en el mejoramiento de los estudios de posgrado de los docentes, pero sobre todo en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación que han presentado desde hace ya, por lo menos, una década, sin que se haya hecho viable hasta el momento. A partir de estos elementos lo único que se propone son realizar generalidades y obviedades que deberán adoptar, en su caso, las IES. Se debe reconocer, con todo, que la idea misma de pasar de un sistema cerrado a uno abierto es interesante y positiva. El problema que se enfatiza es que no se indica de qué manera ni qué significado tiene este proceso desde el plano de las mismas instituciones y universidades, ni sus fases de realización, ni los compromisos concretos de los agentes de cambio, ni con qué recursos se haría, ni las implicaciones profundas que ello tiene para el actual sistema. Tampoco se realiza un pronóstico de sus posibilidades, ni de

su factibilidad, salvo algunas excepciones. Las más importantes se refieren a las proyecciones de tendencia que se realizan respecto al personal académico (p. 204), aunque sea de forma parcial (por ejemplo no realizan pronóstico respecto a sus salarios y condiciones de trabajo); y de los estudiantes, a pesar de que no indican las responsabilidades que la administración deberá realizar para alcanzar las metas señaladas. Pero respecto a otros temas fundamentales los señalamientos son verdaderamente deplorables. Por ejemplo en lo referido al tema clave de los conocimientos, del paradigma del aprendizaje y de sus requerimientos de producción y transferencia. En ello se realizan aseveraciones más formales que sustanciales, en relación al cambio de planes de estudio, sus tiempos, los métodos de enseñanza y técnicas, pero no se atiende lo más importante: el cambio de los contenidos mismos de las disciplinas, la necesaria ruptura del enfoque profesionalizante prevaleciente y lo que implica pasar de la repetición y la memorización, al desarrollo de la educación permanente.

Tampoco se avanza de forma sustancial en lo referente a las nuevas responsabilidades del Estado y de los particulares en la transformación de la educación superior. Tampoco se rompe con la lógica actual de una excesiva evaluación externa, y no se alcanza a comprender el significado y la importancia de impulsar el autoestudio de las instituciones. Por supuesto en ello, no se realiza ninguna visión autocrítica de los resultados perversos que se han creado por la sustitución de las instancias de planeación y autoevaluación que existían durante los años setenta y ochenta en gran cantidad de universidades, convertidas ahora en simples agencias de cobertura y gestión de los requerimientos formales de los órganos de control externo dirigidos por la SESIC.

Es notable, finalmente, el tratamiento insuficiente y tibio que se le da a la parte programática y propositiva del financiamiento. Siendo este tema el que de forma recurrente las universidades públicas manifiestan como el más importante, en el documento en referencia la ANUIES es por demás abstracto y formal. No se presenta, por ejemplo, ninguna proyección de requerimientos financieros deseables para el 2006 o el 2020, aumento de salarios, necesidades de infraestructura, etcétera. A lo más se plantea llegar al 0.9% del PIB para el año 2006 (hace algunos años la propia ANUIES mencionaban el 1.5% como el deseable para los noventa), y la constitución de un fondo para nuevas instituciones (no se dice de cuánto). Su argumento principal es el mismo de siempre: que se requiere contar con un nuevo esquema de financiamiento a las IES públicas que esté sustentado en el desempeño institucional y cuyos indicadores sean ampliamente conocidos (como si no lo fueran). En este tema, se atreven tímidamente a plantear el tema del conflicto de la UNAM: la gratuidad. Su respuesta es irse por las ramas, véase si no: "El reclamo de una inversión pública en la educación superior es absolutamente legítimo. Sin embargo, es necesario, que su aplicación constituya una respuesta a las necesidades de esa mayoría que hoy no tiene la oportunidad de acceder a la educación superior y se oriente a lograr que todas las IES públicas tengan la infraestructura y la planta académica idóneas para ofrecer una educación de calidad. Lo anterior, obliga a explorar e imaginar nuevas modalidades de financiamiento de la educación superior pública para que estén en posibilidades de responder adecuadamente en cobertura, pertinencia y calidad" (p. 258). Con estas frases se elude el problema más que presentar alguna posición (ya no digamos solución).

Conclusiones

Desde la valoración de las contribuciones de la ANUIES a la planeación y a la prospectiva de la educación superior en México, sus trabajos, documentos, elaboraciones y propuestas muestran un trabajo permanente, un esfuerzo constante desde su creación como Asociación, pero también errático y poco práctico, en el sentido de la elaboración de estrategias que hayan alcanzado incidir en cambios fundamentales. Esta experiencia, es demostrativa de la aplicación de diferentes enfoques y metodologías, en donde han predominado las de carácter cuantitativo y de proyecciones lineales.

La idea de diseñar y poner en marcha un Plan Nacional de Educación Superior, aparece desde los años sesenta, con la intención explícita de la ANUIES de constituir un sistema nacional de educación superior, coordinado de forma general, dinámico, bajo una estructura en red, con créditos comunes, con un sistema de evaluación permanente y con criterios explícitos de acreditación. Esta ha sido una aspiración frustrada, hasta el momento.

Estas y otras tantas iniciativas e intenciones sujetas de planeación y de "pensar el futuro", no alcanzaron a ser realizables. La determinación para que ello fuera así, se debió sobre todo a la subordinación de la Asociación a los ritmos del cambio político sexenal, y a la adaptación, a menudo muy directa, a las directrices de los gobiernos en turno.

El momento cumbre de la planeación de la educación superior, promovida por la ANUIES, se presenta entre los años de 1978 y 1981, cuando se elaboran dos versiones de un Plan Nacional de Educación Superior, con una proyección de tendencias y escenarios a diez años. Se crea toda una infraestructura para llevarla a cabo y se organiza a las universidades en consejos estatales, regionales e institucionales para ponerlo en marcha. Desafortunadamente, no se consideraron escenarios no lineales, se mantuvieron los más optimistas, y no se ubicaron las probabilidades de una ruptura o de una crisis, como finalmente fue lo que prevaleció.

Con la crisis económica que se presenta desde 1982, la ANUIES pierde vitalidad y relevancia en el contexto de las políticas hacia la educación superior, pierde capacidad de coordinación y de conducción, sobre todo porque el trabajo que realiza no tiene relación con la asignación de partidas presupuestales extraordinarias, relacionadas con lo que se convirtió en el eje de la política central gubernamental: la evaluación del desempeño institucional y del trabajo académico.

Es hasta la década de los noventa, y particularmente hacia sus últimos años, cuando la Asociación empieza a retomar, de nuevo, su capacidad de interlocución con las universidades y el gobierno, sobre todo alrededor del tema financiero, de la formación de recursos humanos y de la divulgación de ideas sobre la acreditación institucional y nacional. El trabajo de prospectiva más importante de la ANUIES, se presenta en 1999, con el estudio intitulado La Educación Superior en el Siglo XXI.

En la parte final de este artículo que aquí concluye, se expone lo que se considera como sus principales errores metodológicos y sus "olvidos", quizás voluntarios. Entre otros, resalta la escasa valoración autocrítica de sus propios derroteros. Pero también la insuficiencia de su oportunidad, puesto que frente al cambio de gobierno que ha ocurrido en el país, la Asociación pudiera haber sido mucho más concreta en sus propuestas.

El comentario general que debe hacerse es que, siendo el documento de la ANUIES sugerente y positivo, se vuelve a la reproducción de la deseabilidad, de la futurición por la vía de la proyección, del escenario siempre optimista, pero escasamente audaz para presentar escenarios de ruptura o de crisis, o bien alternativas diversas que orienten la estrategia que se sugiere. Un ejemplo es que se propone y se reitera la necesidad de creación de nuevas instituciones de educación superior, pero no se dice las características del modelo ni el perfil institucional del mismo, tal y como se requeriría para poner en marcha las políticas que se diseñan. El vacío que se presenta respecto al tema de la investigación científica y tecnológica, y la contribución de las IES al respecto, merece ser señalado como una ausencia realmente grave.

El documento se revela, entonces, más como un medio de negociación, que de estrategia y de transformación. Lo primero lo hace más que suficiente. Lo segundo se vuelve de nuevo necesario.

Referencias

- ANUIES (1977). *"Aportación de la ANUIES al Plan Nacional de Educación"* . Mayo. En: *Documentos Básicos del Plan Nacional de Educación Superior* . CONPES, tomo 1, México, 1978.
- ANUIES (1970). *Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior*. CPNES-ANUIES . XII Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, marzo-abril, Tomo I, México.
- ANUIES (1979). *La Planeación de la Educación Superior en México* . ANUIES, México.
- Didriksson, Axel (2000). *La Universidad de la Innovación* . IESALC-UNESCO, UAZ, (2000).
- Fuentes Molinar, Olac (1973). *"Un Modelo Simplificado para la Previsión del Desarrollo Institucional"* Revista de la Educación Superior, Vol. II, No. 2 abril, junio, ANUIES.
- Latapí, Pablo (1964). *Diagnóstico Educativo Nacional* . Centro de Estudios Educativos, México, (46).
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1973). *"Evaluación del Desarrollo Educativo en México (1958-1970) y Factores que los han Determinado"* . Revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. III, No. 3, México.
- Solana, Fernando (1997). *"Reforma Educativa y Planeación Universitaria"* . ANUIES.
- Vielle, Pierre (1976). *"Planeación y Reforma de la Educación Superior en México (1970-1976)"* . Revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. VI, no. 4, México.