

01070
2ej. 1

LA PLANEACION UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO
DE LAS ORGANIZACIONES COMPLEJAS

Tesis presentada por
MIGUEL ANGEL CAMPOS HERNANDEZ
como requerimiento parcial para optar por
el grado de
MAESTRIA EN PEDAGOGIA

Asesor: Dr. Jaime Castrejón-Diez



FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
ESTUDIOS SUPERIORES

División de Estudios de Posgrado
Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional Autónoma de México

México, 1987

TESIS CON
FALLA EN ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. CARACTERIZACION GENERAL DEL PROBLEMA	
1.1. Educación y desarrollo social	6
1.2. Planificación educativa	11
1.3. Educación superior y planificación	14
1.4. Planeación institucional e interinstitucional: dos experiencias	18
CAPITULO 2. MARCO TEORICO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
2.1. Teorías sociológicas y teorías de las organizaciones	28
2.2. Las instituciones de educación superior como organizaciones complejas	37
2.3. Estrategias de desarrollo y cambio institucional	42
2.4. Cambio y conflicto	62
2.5. Planteamiento del problema e hipótesis de trabajo	69

**CAPITULO 3. ANALISIS DE UN MODELO DE PLANEACION
INSTITUCIONAL: EL CASO DE LA UNAM**

3.1. Antecedentes	72
3.2. El modelo de evaluación y sus resultados.	73
3.3. El modelo de planeación	82

**CAPITULO 4. ANALISIS DE UN MODELO DE PLANEACION
INTERINSTITUCIONAL: EL CASO DEL AREA
METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO**

4.1. Antecedentes	107
4.2. El modelo de planeación	112

CONCLUSIONES	139
---------------------	------------

Notas

Referencias bibliográficas

Anexos

INTRODUCCION.

La planeación de la educación en México ha sufrido cambios sustanciales desde los primeros intentos sistemáticos que tuvieron lugar entre 1950 y 1970.

La experiencia y logros obtenidos a partir de los setentas son sumamente variados. Consideramos que para llevar a cabo un análisis adecuado de la planeación institucional se requiere identificar la estructura subyacente al interior de las instituciones de educación superior y analizar las relaciones que ellas tienen con el entorno.

En esta tesis estamos proponiendo analizar a las instituciones de educación superior como "organizaciones complejas", en la forma que explicaremos en el capítulo dos. Este tipo de análisis permitirá aproximarnos al problema de la relación entre las estructuras y mecanismos internos de las instituciones y sus relaciones con el entorno.

Para este efecto hemos enfocado nuestra atención en dos casos específicos de planeación: la experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) durante los años 1982-1984, y el trabajo desarrollado por el Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CORPES) del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) durante los años

1983-1984.

La investigación que he realizado se basa en una aproximación teórica a los dos procesos de planeación que hemos elegido por su peso social y político en el ámbito de la educación superior.

Ambas experiencias han sido presentadas en sendos documentos que constituyen el material básico de nuestro análisis sobre "modelos" de planeación. El análisis documental de estos procesos requiere una metodología articulada de aproximaciones sucesivas al núcleo del problema de nuestro trabajo. Por medio de este procedimiento podemos reconocer las características generales del problema que ahora nos ocupa. De este modo tenemos las condiciones mínimas para dar un encuadre del problema y analizar en los niveles de interés, el proceso de planeación.

En primera instancia tenemos el contexto general y condiciones de desarrollo de la planeación institucional que, por su configuración, influencia y diseminación se ha denominado "cultura de la planeación". En segunda instancia tenemos la estructura interna de la planeación bajo estudio, es decir su racionalidad; esto implica analizar su potencial descriptivo y su capacidad para proyectar a futuro una situación que se

espera supere a la actual. Tenemos una tercer instancia: la organización educativa, cuyas características plantearemos más adelante. Finalmente tenemos la incidencia del entorno en las organizaciones que hemos estudiado.

De esta manera hemos identificado relaciones importantes entre los actores de la planificación; los conceptos y supuestos teóricos en el discurso de tales actores; relaciones importantes entre las diversas instancias operativas de la planeación y las implicaciones institucionales del discurso establecido; todo ello apoyado en teorías explicativas de la realidad social y de las organizaciones.

El análisis realizado nos ha permitido llegar a conclusiones interesantes para una caracterización de las instituciones de educación superior desde el punto de vista estructural y no solamente coyuntural; de igual manera hemos encontrado resultados interesantes sobre la problemática que representan las condiciones estructurales para el establecimiento y eventual operación de planes de desarrollo institucional.

He organizado este trabajo de la siguiente manera: en el primer capítulo presento los antecedentes necesarios para la ubicación de nuestro problema, incluyendo la caracterización social de la educación, la planeación educativa y la planeación universitaria, además de una descripción general de los

dos casos de planeación que analizo en esta tesis.

En el segundo capítulo planteo un marco teórico de referencia para el análisis del problema. En este capítulo incluyo una definición más precisa del problema y las hipótesis de trabajo. En el capítulo tercero reviso con detalle el Plan Rector de Desarrollo Institucional (PREDI) de la UNAM. He decidido analizar el Plan Regional Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior (PRIDES) en el Area Metropolitana de la Ciudad de México (AMCH) en el capítulo cuatro. A este capítulo sigue la presentación de conclusiones.

Resta solamente hacer una aclaración en cuanto a ciertos términos utilizados en esta trabajo. Utilizo los términos "planeación" y "planificación" indistintamente. Hago uso del término "modelo" al referirme a formas específicas de planeación como sinónimo de "esquema", sin que esto implique que son formas cuyas características, implicaciones o consecuencias deban seguirse como ejemplo; ambos términos hacen referencia a estructuras específicas de planificación. Finalmente, he preferido utilizar el anglicismo "organizacional" para referirme a elementos, procesos o características en general de las organizaciones, debido a que nuestro término "organizativo" tiene fuertes connotaciones administrativas y no parece ser suficiente para cubrir la gran complejidad de los proce-

CAPITULO 1. CARACTERIZACION GENERAL DEL PROBLEMA.

1.1. Educación y desarrollo social.

La educación ha sido vinculada de múltiples maneras con el desarrollo social. En términos generales y de acuerdo con Rama (1978) la relación entre educación y desarrollo social se presenta en la siguiente forma:

- a. transmisión de la cultura de la sociedad y su clase dominante;
- b. conservación del sistema y provisión de innovadores;
- c. funciones políticas: obtención de apoyo al sistema de gobierno vigente y reclutamiento de líderes;

funciones en relación con las clases sociales: mantenimiento y selección de candidatos para los diferentes puestos según criterios de aceptación o rechazo de la movilidad social;

- d. funciones económicas: aplicadas esencialmente al reclutamiento de la mano de obra en la calidad y cantidad requeridas por el sistema económico.

Es evidente que las formas particulares que tomen estas relaciones dependerá de situaciones sociales e históricas específicas. Rama (1978) nos muestra algunos estilos de desarrollo educativo según la concepción de desarrollo social predominante: "la multifuncionalidad de los sistemas educativos se organiza alrededor de una función dominante constituida en objetivo primordial de la estructura de poder" (p. 343):

ESTILO	FUNCION EDUCATIVA RELEVANTE
1. Tradicional	Conservación
2. De modernización	Mobilización
3. De participación cultural	Cultura
4. Tecnocrático o de formación de recursos humanos	Económica
5. De congelación política	Autoridad política

Esta tipificación no es la única posible, pero ilustra alguna de las formas en que, basados en ciertas concepciones sobre educación, se han implantado sistemas educativos con "funciones" predominantes como las mencionadas. Weinberg (1978) describe etapas históricas del desarrollo educativo en América Latina hasta llegar al "modelo de ascenso de las clases medias", es decir, "la irrupción de aquellos sectores que exigían una democratización de la vida política... reclamaban una mayor participación en la vida educativa y cultural;.../y/... acataban el modelo de crecimiento" económico dominante (p. 357).

Estos estilos ya han sido revisados y criticados debido a que presentan contradicciones internas muy fuertes. Por ejemplo, ante la necesidad de formar personal altamente calificado para el crecimiento económico y la movilidad social, se planteaba que la educación escolarizada y formalizada constituía el

medio para lograrlo. Sin embargo, y a pesar de una sostenida expansión de la oferta educativa desde hace varias décadas, el crecimiento económico no ha tenido los niveles esperados como resultado de la calificación de cuadros profesionales. Al parecer, los "productos" esperados no correspondían a las concepciones de desarrollo social.

Esta contradicción se muestra claramente en un estudio realizado por la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación establecida por la UNESCO a principios de los setentas sobre el estado de la situación educativa a nivel internacional. Esta Comisión encontró y reportó que a la educación se le han asignado tareas tan complejas en el desarrollo social que el lugar o rol que antes tenía en la sociedad ha cambiado. A partir de esa conclusión se señala una doble característica que tiene la relación entre educación y desarrollo social, que es importante destacar: por una parte, que el ámbito propio de la educación es la formación de individuos para sociedades futuras, y por la otra, que uno de los problemas más inquietantes de los sistemas y procesos educativos se refiere al rechazo que existe hacia sus propios "productos" y resultados, por parte de la sociedad (Faure et al, 1975, 61ss.).

La idea de formar individuos para sociedades futuras se asemeja a algunas de las características mencionadas por Rama, y

recoge las nociones tradicionales sobre la "función" de la educación en la sociedad. Por otra parte, la idea del rechazo social hacia el "producto" de la educación no es sino una manifestación de las contradicciones que se generan cuando se presupone una relación instrumental entre educación y desarrollo social.

Es importante señalar que detrás de estas concepciones contradictorias entre educación y desarrollo social existe una noción de causalidad que permite suponer que el desarrollo social se va a dar a partir de la educación. Esta noción se basa a su vez en el supuesto de que la sociedad se encuentra en equilibrio, con lo cual se posibilita, sin mayor conflicto, la movilidad social. Una concepción emparentada con ésta, de carácter más economicista, es aquella que interpreta a la educación como una inversión. En este caso se conceptualiza al individuo como dueño de capital humano, es decir, dueño de sí mismo, de sus conocimientos y habilidades (Karabel y Halsey, 1977, 13ss.). Esta propiedad o capital humano, al invertirse socialmente vendría a ser un factor de mejoramiento económico (Schultz, 1977).

A partir de estas ideas se concibe a la educación "como modo de contribuir al desarrollo económico al atender las necesidades del mercado laboral" (Weiler, 1978, 282). De acuerdo con

Weiler (1978) la interpretación economicista de la educación, cuyo núcleo es la "teoría del capital humano", tiene las siguientes limitaciones:

- a. La preocupación central radica en el crecimiento educativo.

"Tiende a reproducir en una escala ampliada el sistema de educación existente" (p. 284). Se trata de inducir la expansión del sistema educativo existente, teniendo como únicas variables fundamentales la demanda educativa de acuerdo con la estructura del mercado de trabajo y la oferta correspondiente.

No se toma en cuenta la distribución de la demanda educativa de acuerdo a la estructura de las clases sociales, ni otras variables cualitativas de procesos educativos igualmente importantes que podrían generar cambios fundamentales en los sistemas existentes. De este modo, esta concepción se convierte en una tendencia conservadora y se enfatiza el carácter lineal del crecimiento educativo.

- b. Reducción de la relación entre educación y desarrollo social a "elevar el máximo la contribución que podría aportar la educación a la formación de un personal capacitado y, por consiguiente, al crecimiento económico" (p. 284)

- c. Concepción causal del desarrollo en forma sumamente simplificada.

Se establece una relación unilateral entre educación y desarrollo: las modificaciones en los sistemas educativos producirá modificaciones en el sistema social en su conjunto. Para ello se supone además que los sistemas educativos evolucionan de acuerdo con las condiciones previstas.

Como se puede ver, las concepciones de la educación como instrumento de movilidad social y como inversión tienen en común el supuesto de que la sociedad es un sistema estable, en equilibrio. A partir del supuesto de la estabilidad social, es posible plantear que lo que en realidad se requiere es mejorar las condiciones sociales en general. Es decir, es neces-

ario mejorar las funciones de los agentes y sistemas sociales. Así, lo importante es ser eficientes en lo que se refiere a la formación de recursos humanos.

Con un marco de referencia de este tipo, a fines de los años 50 se inició el proceso de conducción y operacionalización del desarrollo social. Uno de los ejes principales de este proceso es la conducción del desarrollo educativo mediante la noción de planificación educativa.

1.2. Planeación educativa

En 1956, en la Segunda Reunión Latinoamericana de Ministros de Educación se aprobó una estrategia de desarrollo educativo que incluía la introducción de la figura del planificador (Schiefelbein, 1978, 184) a través de la formación de recursos humanos especializados como técnicos en planificación (Moncada, 1982, 93). En 1959 se organizó el primer seminario de formación de planificadores de la educación bajo los auspicios de la OEA (Schiefelbein, 1978, 184).

Entre 1957 y 1965, 19 países latinoamericanos crearon oficinas de planeación que de una forma u otra se encargarían de establecer la vinculación estratégica entre los sistemas educativos y las nociones de desarrollo social.

La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina (CEDES), celebrada en 1962, dio un "reconocimiento oficial de la necesidad de integrar el desarrollo de la educación con el desarrollo social y económico" y destacó "su carácter de inversión en cuanto permite obtener beneficios desde el punto de vista económico, comparables o superiores a otras inversiones alternativas" (Schiefelbein, 1978, 172). Y en 1964 el Instituto Internacional de Planeación de la UNESCO realizó una reunión en donde se discutieron los problemas de la planeación y los recursos humanos en América Latina (p. 145).

En 1966 se celebró en Buenos Aires la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros de Economía, en la que se reiteró "la necesidad de considerar la educación como una inversión" y de "acelerar la utilización de las técnicas de planificación en las decisiones que se adopten en los sistemas de educación" (Schiefelbein, 1978, 172).

En México se siguió este desarrollo con el mismo interés y se llevaron a cabo esfuerzos formales de planificación desde 1959 (Martínez Rizo, 1984). La expansión del sistema educativo en esa época (Muñoz Izquierdo, 1981; Castrejón, 1984) produjo la necesidad de establecer políticas de desarrollo de la educación media superior, y se empezaron a tomar provisiones

sobre las posibilidades del crecimiento de la educación superior [1].

Tenemos por tanto un periodo de más de veinte años en el que se da un gran auge de la planificación de la educación en América Latina. Uno de los primeros cuestionamientos sobre la incidencia e impacto de la macroplanificación educativa se dio en la XV sesión de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en 1973, en la que se vio "la necesidad de revisar ciertas concepciones en torno al desarrollo y hacer hincapié en los objetivos sociales del mismo" (Lema y Márquez, 1978, 332).

En 1974, la OEA auspició el Seminario de Planeamiento de la Educación en América Latina (Moncada, 1982, 103) con el propósito de revisar experiencias nacionales de planeación. En este seminario se señaló que había una preocupación por la incongruencias entre las concepciones teóricas propuestas y el desarrollo de la educación tanto en sus aspectos cuantitativos como en los cualitativos. Al parecer los cambios sociales en los veinte años anteriores habían obedecido más a situaciones estructurales que a productos de planificación per se.

1.3. Educación superior y planificación.

La planificación en el ámbito de la educación superior no ha tenido resultados muy diferentes a los que se dieron en todo el sistema educativo. Las metodologías orientadas a la formación de recursos humanos parecen haber fracasado (Moncada, 1982). Por otra parte, la planificación en las instituciones de educación superior se ha limitado a racionalizar las estructuras internas, fundamentalmente de tipo administrativo; a la redistribución de los recursos; y a la sistematización de modelos de enseñanza bajo el tema de la innovación [2].

De hecho las diversas acciones llevadas a cabo por las instituciones de educación superior para orientar su desarrollo se enfocan a ciertos aspectos de la vida institucional que caen en lo que Bergquist y Shoemaker (1976) llaman "incrementalismo desarticulado". Es decir, acciones a corto plazo y que afectan sectores o situaciones locales al interior de la institución.

Aunque las formas que toman las diversas orientaciones y concepciones sobre planificación pueden variar y se denominen de diversas maneras, queda todavía sin resolverse el problema que la planificación no ha podido superar en el ámbito en que fue concebida: el desarrollo de la educación en el contexto del desarrollo social.

Ante ese problema tan complejo, es evidente que no se puede afirmar gratuitamente que los esfuerzos de planificación carecen de todo sentido solamente porque se han realizado en forma limitada; ni es posible decretar un alto a tales esfuerzos. Un análisis completo de este problema tendría que ubicarse en el ámbito de las estructuras socioeconómicas y políticas. En este trabajo me abocaré solamente a analizar las condiciones institucionales que impiden que la planificación tenga mayor impacto en la institución, sin perder de vista que este tipo de análisis constituye solamente un nivel en el complejo conjunto de relaciones sociales de carácter estructural. Existen muchas experiencias de planificación educativa en México, en el nivel superior, particularmente en los últimos diez años. Es posible agrupar esas experiencias en dos grandes ámbitos: el interinstitucional y el institucional.

En general, la planificación interinstitucional ha sido promovida y coordinada por el gobierno federal y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES). Experiencias de este tipo han resultado en un sinnúmero de documentos que plantean posibles desarrollos de la educación superior en el país. Así, la ANUIES presentó al gobierno federal en 1973 un estudio sobre la demanda de edu-

cación superior; a través de la misma ANUIES un buen número de instituciones de educación superior participaron en alguna forma en la elaboración del Plan Nacional de Educación en 1977; del Plan Nacional de Educación Superior (PNES) en 1978; y del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES) en 1979. Este sistema se generó a partir de las discusiones en las Asambleas Generales de ANUIES en Puebla, 1978, y Morelia, 1981, junto con diversas acciones programadas para una etapa inicial de desarrollo materializada en el PNES.

Como consecuencia directa de PNES y SNPPES se constituyó la Coordinación Nacional para la Planeación de Educación Superior (CONPES) en enero de 1979. Además se instituyeron los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES), las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y las Unidades Institucionales de Planeación (UIP).

Por otra parte la planificación universitaria también ha tenido lugar por institución. Por ejemplo, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) inició esfuerzos formales de planificación desde 1967, seguido por otras instituciones privadas y públicas (Martínez Rizo, 1984). Entre 1970 y 1976, se crearon unidades de planeación en 22 instituciones de educación superior del país y en 10

más entre 1976 y 1980 (López, 1982).

En este trabajo nos proponemos analizar dos experiencias de planificación que se realizaron entre 1982 y 1984. Hemos elegido el trabajo de planificación realizado por la UNAM como un caso de planeación institucional, y la experiencia desarrollada por el Consejo Regional para la Planeación de la Educación Superior del Área Metropolitana de la Ciudad de México (CORPES-AMCH), de tipo interinstitucional. Ambos casos son particularmente importantes por:

- a. su relevancia política, dada la importancia histórica y social que tienen tanto la UNAM en relación al resto de las instituciones de educación superior, como el Área Metropolitana de la Ciudad de México con respecto al resto del país;
- b. las características particulares a cada tipo de planificación, la institucional y la interinstitucional, dado que estamos aproximándonos a esta situación con un andamiaje teórico que proponemos es útil para el análisis de situaciones tan diversas como éstas.

El análisis que realizaremos en este trabajo requiere ubicar el proceso de planeación en su ámbito inmediato: las instituciones educativas. El tipo de análisis que generalmente se realiza sobre la planificación se refiere a las condiciones sociales del entorno en que se produce. Desde este punto de vista se ha llegado a establecer, por ejemplo, que las estructuras socioeconómicas determinan procesos institucionales

de desarrollo, como puede ser el caso de políticas cuyo fundamento es una teoría de formación de recursos humanos (Karabel y Halsey, 1977; Moncada, 1982). Sin perder de vista lo importante de este nivel de análisis, es necesario analizar situaciones estructurales al interior de las instituciones de educación superior. Estas situaciones han sido muy poco analizadas a pesar de que tienen que ver también con las condiciones de factibilidad de la planificación.

De esta manera, no concebimos a la planificación como una simple respuesta a las fuerzas del entorno, sino que tiene un ámbito institucional específico en un contexto social e histórico determinado. Las estrategias de desarrollo institucional que llegan a establecerse, enmarcan procesos de racionalización de la situación a través de formas de organización de la acción y el discurso en relación a la estructura de poder.

1.4. Planeación institucional e interinstitucional: dos experiencias.

1.4.1. Planeación institucional: el Plan Rector de Desarrollo Institucional (PREDI) de la UNAM.

La UNAM ha generado procesos de planificación desde hace varios años, y en la década de los 70 dedicó sus esfuerzos a la formalización y estructuración de esta actividad, creando dependencias especialmente para este efecto. En 1973 se creó la

Cordinación de Planeación y Desarrollo y en 1974 la Dirección General de Planeación. Además se creó el Consejo de Planeación "con el propósito de estudiar en conjunto distintos proyectos relativos a posibles desarrollos de la Universidad y promover proyectos específicos de superación académica y proyección social" (UNAM, 1980).

A través de ambas instancias se han diseñado e implantado programas diversos relacionados con el establecimiento de políticas de regulación del ingreso; el análisis de la demanda educativa; el estudio del crecimiento y composición de la población escolar; el estudio de la descentralización de los estudios profesionales, que culminó con la creación de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales y otras dependencias de docencia e investigación dentro y fuera del Distrito Federal; la superación académica, etc. Para 1982 se contaba con un Plan de Acción Institucional y en 1983 se elaboró un Plan Institucional de Desarrollo de acuerdo con los requerimientos de planeación sectorial del gobierno federal.

En 1984 se dio a conocer el Plan Rector de Desarrollo Institucional (PREDI). Este Plan surgió como un esfuerzo de la UNAM por determinar el curso a seguir por la institución. Se concibe este plan como un instrumento de apoyo a la Reforma

Universitaria iniciada a finales de 1983.

El Consejo de Planeación tomo la decisión de integrar, durante 1983, un trabajo de evaluación a las tareas ya existentes de planeación, teniendo como objeto cada subsistema de la institución. El proyecto de evaluación quedó bajo la coordinación de la Secretaría General.

La evaluación fue diseñada a finales de 1982 y se implantó en 1983. Para finales de ese año se contaba con documentación que informaba del estado de los subsistemas de la Universidad y que señalaba problemas fundamentales. Los resultados de la evaluación fueron sintetizados y presentados en un documento que se dio a conocer en diciembre de 1983 titulado Evaluación y Marco de Referencia para los Cambios Académico-Administrativos, descrito como "un marco de referencia para logra la cabal aplicación de normas, desterrar usos inverteados e ir gradualmente adecuando la organización de nuestra Institución a un Plan Rector de desarrollo ordenado y congruente que le permita perfeccionarse en el cumplimiento de sus tareas sustantivas" (UNAM, 1983).

En el mismo documento se señala la necesidad de "implantar un proceso global de planeación que incluya y a la vez oriente los procesos de planeación de los principales subsistemas que conforman la Universidad" (p. 87). Se establece que el

Plan Rector deberá contener un proyecto sobre cada uno de los niveles escolares que atiende la UNAM; un proyecto financiero; un proyecto para cada campo de investigación; y un proyecto de extensión universitaria. En cada caso se señalan responsables, bajo la dirección, en su diseño e implantación, de la Rectoría.

Se proponen proyectos sobre organización, financiamiento, la administración, procesos de enseñanza aprendizaje y académicos; sobre problemas de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria, así como sobre relaciones laborales y la información. En total se establecen 65 proyectos puestos a la disposición de los miembros de la Universidad para su discusión durante 1984.

A fines de 1983 se inician los trabajos de elaboración del Plan Rector y se desarrollan durante 1984, simultáneamente con la consulta a los miembros de la Universidad sobre los diversos proyectos de la Reforma, surgidos de la evaluación. La elaboración del Plan terminó en octubre de 1984. En él se recogen "las ideas derivadas de la consulta, de la estructuración y de la implantación de los proyectos de la Reforma Universitaria" (UNAM, 1984, 8).

Se califica al Plan Rector como "momento de síntesis del pro-

"ceso de la Reforma" en el que "se da unidad a un conjunto de elementos que lo transforman en un instrumento a través del cual los universitarios, podrán compaginar desafíos que les presenta el entorno con las necesidades de transformación de la UNAM" (p.31). Se le atribuye además la característica de ser "al mismo tiempo, tradición y cambio. Tradición, porque preserva los aspectos sustantivos, fundamentales de la Universidad Nacional, y cambio porque recoge las ideas propuestas que han quedado configuradas en los programas en marcha" (p.8).

El documento del Plan contiene una primera parte en la que se describe el entorno de la Universidad y un perfil de la institución; en la segunda parte se definen los objetivos generales y líneas de acción de los programas de las funciones sustantivas y de las de apoyo. En el tratamiento de cada una de las funciones se plantean los problemas identificados en la evaluación y la consulta así como "líneas de tendencia" como propósitos a mediano plazo.

La coordinación de los trabajos para la elaboración del Plan estuvo en manos del Consejo de Planeación [3]. El documento final fue presentado al propio Consejo y una vez aprobado se publicó en noviembre de 1984.

1.4.2. El Programa Regional Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (PRIDES del AMCM) del Consejo Regional para la Planeación de la Educación Superior del AMCM.

En lo que se refiere al ámbito interinstitucional, los esfuerzos dirigidos desde el gobierno federal y la ANUIES han producido varios documentos que proponen posibles desarrollos de la educación superior en el país. En este contexto se conformó en 1976 un grupo interinstitucional en el Área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) que se abocó a analizar la demanda educativa en la región con el propósito de racionalizar su atención y "organizar los procedimientos de selección y admisión" (UNAH, 1980, 274). Para 1979 se contaba con los órganos y mecanismos de coordinación que sustentaba el SNPPES y en mayo de ese año se instaló el Consejo Regional para la Planeación de la Educación Superior del Área Metropolitana de la Ciudad de México (CORPES-AMCM).

El CORPES-AMCM se constituyó con la participación del Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial (CENETI), el Colegio de México (COLMEX), la Escuela Normal Superior de México

"(ENS), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma del Estado de México como invitada debido a su participación en programas dentro del AMCM. El propósito del CORPES fue llevar "a efecto... los objetivos que a nivel regional señala el Plan Nacional de Educación Superior" (CORPES, 1983).

Para ello, el Consejo resolvió en 1983 elaborar un trabajo de planificación de carácter indicativo que cubriera ciertas necesidades de las instituciones de educación superior participantes y a la vez resolviera algunos problemas en el ámbito interinstitucional. Este trabajo se denominó Programa Regional Indicativo de la Educación Superior (PRIDES) del AMCM. Sin embargo, el PRIDES de 1983 fue elaborado por profesionales bajo contrato sin participación efectiva de las instituciones miembros del Consejo.

El Programa Regional Indicativo de la Educación Superior (PRIDES) que se inició en 1983 integró el esfuerzo de nueve instituciones del AMCM. Se pretende señalar el futuro deseado para el AMCM [4], circunscripción geográfica que le corresponde de acuerdo a la estructura del SNPPES. De acuerdo con

lo estipulado en 1983, el Programa tendría las siguientes características:

- a. Ser un documento prospectivo que señalara el futuro deseado para la educación superior del AMCH;
- b. Estar enmarcado dentro de un proceso, al cual estaría subordinado el documento en sí mismo. Es decir, "interesaría poner en marcha un proceso planificador que tendría como uno de sus productos el PRIDES en el cual quedarían incorporados inquietudes, intereses y políticas de las instituciones" participantes;
- c. Señalaría el marco deseado por las instituciones participantes y las instituciones incorporadas a ellas;
- d. Sería el documento que orientaría las acciones y políticas de acción de cada una de las instituciones participantes.

Los objetivos establecidos a fines de 1983 para el nuevo PRIDES son:

- a. Contar con un documento básico que oriente el desarrollo de la educación superior en el AMCH.
- b. Lograr una interrelación más estrecha de las instituciones de educación superior ubicadas en el área.
- c. Buscar la colaboración y la complementación en el desarrollo de funciones y programas institucionales.
- d. Lograr un desarrollo congruente de la educación superior en la región.
- e. Vincular las acciones institucionales con las políticas de desarrollo del país y del sector educativo.

Para el Programa de 1984, los objetivos d. y e. se convirtieron en Objetivos Generales. El objetivo a. se convirtió en el Objetivo de la Fase de Elaboración del PRIDES, y los objeti-

vos b. y c. se convirtieron en objetivos de la Fase de Aplicación del Programa. La división del trabajo en Fases fue planteada en el programa de 1984 una vez iniciados los trabajos de reprogramación de 1983.

Dado que el PRIDES sería un documento base para la definición de políticas y acciones de las instituciones, respetando las características particulares de cada una de ellas, a partir de 1983 se planteó que se requería de "una participación amplia y decidida de todas las instituciones en su elaboración". Por otra parte, se decidió que se trabajara en grupos especializados, de la manera siguiente:

- a. Un grupo técnico (más tarde llamado Grupo Técnico de Planeación, GTP), coordinado por un profesional "por tiempos asignados" a contrato. Este grupo coordinaría los trabajos de elaboración del PRIDES, desde su diseño. Sería un grupo consultor de la instancia coordinadora del PRIDES por parte del CORPES, la Comisión de Planeación. El grupo técnico estaría constituido por representantes de todas las instituciones.
- b. Varios grupos por áreas académicas (Grupos Técnicos por Área, GTA), que elaborarían el diagnóstico y presentarían políticas y acciones deseables en cada área; diseñarían los programas regionales o interinstitucionales que se incorporarían en el PRIDES. Estos grupos por área se convertirían en "grupos técnicos de planeación por área" una vez terminadas las fases de diagnóstico y programación para la revisión, evaluación y reformulación de los documentos del área correspondiente y así integrar versiones futuras del PRIDES.

Las áreas de trabajo que se definieron para la elaboración del programa de 1983 son Posgrado, Investigación, Licenciatura, Administración y Finanzas, Extensión Universitaria, Servicio Social, Bibliotecas, Intercambio Académico e Informática. Las funciones de estos grupos y del grupo

técnico de planeación se especificaron explícitamente en la Reunión de Instalación de GTA con la presencia de todas las instituciones participantes.

Finalmente, el PRIDES que produjo este Consejo mediante la organización interinstitucional descrita cuenta con los siguientes apartados, además de la introducción: Análisis de la Educación Superior en el AMCM y su entorno socioeconómico, cultural y educativo (capítulo 1); Diagnóstico de las instituciones de educación superior del AMCM (del CORPES) por áreas académicas (capítulo 2) y Lineamientos Prospectivos y Programa (capítulo 3).

CAPITULO 2. MARCO TEORICO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

2.1. Teorías sociológicas y teorías de las organizaciones.

El gran auge de la planificación de la educación en América Latina se dio básicamente en la década de los sesentas. Las revisiones y críticas que se hicieron en esa década sobre diversas experiencias de planificación, mostraba una clara preocupación por las incongruencias entre las concepciones teóricas propuestas y el desarrollo de la educación en lo cuantitativo y lo cualitativo.

En el caso de México, la estructura socioeconómica ha experimentado algunos cambios importantes a partir del impulso que se dio a través de planes nacionales de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la expansión de los servicios. Sin embargo, la planeación educativa no ha producido modificaciones sustanciales en la estructura básica de los servicios educativos. Esto se debe a que el enfoque que tuvo la planificación durante más de veinte años se limitaba a tratar de producir una gran expansión del sistema educativo.

Hemos señalado que en lo que se refiere a la educación superior, tampoco ha habido avances significativos en el aporte institucional a la sociedad a través de sus procesos de for-

mación de profesionales. Así, existen todavía muchas limitaciones en lo que se refiere a la influencia de los sistemas educativos en la calidad de vida de la sociedad; la estructura del mercado laboral; la redistribución de la oferta educativa entre los diversos grupos o clases sociales; y aun en procesos institucionales más inmediatos como la distribución por áreas o carreras, la calidad de la enseñanza, etc. Esta problemática se ha generado en un contexto de complejas relaciones sociales entre la educación superior y la estructura social que han sido interpretadas en forma causal en los enfoques de planificación en uso hasta la década de los setentas.

Las mayoría de las teorías actuales sobre las organizaciones se limitan a estudiar microprocesos y a proponer soluciones a problemas que se presentan dentro de ese nivel. Algunas intentan explicar las relaciones macrosociales entre las instituciones y el entorno. En ambos enfoques parece dejarse de lado ciertos procesos y relaciones al interior de las instituciones que tienen un carácter estructural; este carácter convertiría a esos procesos y relaciones en una mediación importante entre los niveles de análisis mencionados.

En este trabajo nos limitaremos a discutir algunos elementos relativos a sistemas de educación superior, aunque gran parte

de esta estructura conceptual es generalizable a otros sistemas educativos. Antes de plantear criterios analíticos para considerar a las organizaciones educativas como organizaciones complejas, haremos un breve repaso de las actuales teorías organizacionales, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas a diversas teorías sociológicas.

La idea de que la educación es un factor de desarrollo socioeconómico puede interpretarse de muchas maneras. Una interpretación que actualmente sigue haciéndose es aquella que presupone una relación de necesidad entre fines y propósitos sociales, y fines y propósitos educativos. Esta interpretación está estrechamente vinculada a la idea de "tipos de acción social" de Max Weber, quien estableció una tipología de la acción social de la siguiente forma (Burrell y Morgan, 1978, 83):

- a. acción orientada hacia la tradición
- b. acción dominada por factores emocionales
- c. acción orientada racionalmente hacia valores absolutos
- d. acción orientada racionalmente hacia el logro de fines específicos

Esta acción orientada a fines específicos se fundamenta im-

plicitamente en el supuesto del equilibrio social. A partir de la condición de estabilidad, es posible plantear que ciertos fines sociales son adecuados para los diversos grupos sociales. Una concepción social como ésta, "racional y democrática" (de Ibarrola, 1981, 14), produce "parámetros que norman la educación: .../con criterios de/... eficiencia y calidad" (p. 14). De estas ideas se desprende fácilmente la propuesta de expansión del sistema educativo, como elemento fundamental del crecimiento socioeconómico.

Una vez que se define a la la educación de acuerdo con estos parámetros, es fácil entender por qué se se le atribuye el rol de promover la movilidad social: "el sistema escolar es el que va a seleccionar de manera objetiva, independientemente del origen social... a quienes tienen mayores y mejores habilidades para las distintas jerarquías ocupacionales..." (p. 16).

De acuerdo con estos planteamientos la movilidad social es un indicador de la democracia. Dado que la acción social se puede orientar racionalmente hacia el logro de fines específicos, es posible concebir la sectorización de la sociedad y, por tanto, de sus estructuras internas, como lo serían los sistemas educativos. En este contexto, las instituciones de educación superior se consideran objetos sociales a manera de microsociedades que reproducen las estructuras de racional-

dad de la sociedad. Así, los fines específicos se determinan dentro de las fronteras de la estructura institucional, en relación a los fines específicos del entorno.

Cuando se estudia a las instituciones de educación superior como organizaciones desde el punto de vista de concepciones weberianas como las mencionadas, se les considera como micro-sociedades deliberadamente planificadas para favorecer la realización de los fines; se les atribuye la capacidad de controlar los esfuerzos que se generan en uno o más centros de poder para dirigirlos hacia un mismo fin; y se supone que tienen tanto la autosuficiencia necesaria para revisar continuamente sus procesos internos con el propósito de aumentar su eficiencia, como la prerrogativa de sustituir al personal que no encaje en las funciones de la propia organización (Etzioni, 1981, 10).

Esta línea de pensamiento retoma otras nociones weberianas, como la de "burocracia racional" (Weber, 1969; Lotto, 1983, 369), que plantea la existencia de estructuras organizacionales formales, roles establecidos, división funcional del trabajo, niveles de autoridad especificados y centralización del poder. "La burocracia es el medio de llevar a cabo la acción común en el plano de la acción social racionalmente adecuada" (Weber, 1969, 39).

A partir de este planteamiento se puede afirmar que corresponde a algún "órgano formal explícitamente reconocido, a veces legalmente especificado, para establecer los fines... y reformarlos" (Etzioni, 1981, 13). Esta concepción constituye un "paradigma de obtención de metas" (Lotto, 1983, 367), mediante el cual se establece que la razón de ser de la organización es precisamente establecer y lograr metas. La única condición necesaria para llevar a efecto esta labor es la correspondencia entre las funciones de cada uno de los participantes al interior de la organización. Como se puede ver, este cuerpo conceptual parte del supuesto de que existe un equilibrio organizacional, y se orienta fuertemente hacia una "racionalidad de fines y propósitos", como la llaman Burrell y Morgan (1978, 107).

En la década de los setentas se desarrollaron otras líneas de interpretación sobre las organizaciones. Algunas de ellas parecían tener el propósito de analizar diferentes procesos y problemas de las estructuras organizacionales, especialmente aquellos relativos al status del individuo en su ambiente de trabajo. Una de estas posturas, basada en la "distribución de recompensas y castigos" (Seidman, 1983, 400) o de "intercambio de incentivos" (Lotto, 1983, 372), establece la necesidad de proveer las condiciones para desarrollar el interés de los participantes en la organización, condiciones e intereses que

deben distribuirse en forma equitativa.

Estas ideas introducidas en la práctica de la administración educativa se basan en los trabajos del "movimiento de la psicología industrial" (Burrell y Morgan, 1978, 128). La preocupación principal de esta línea de pensamiento no es tanto ofrecer explicaciones sobre la organización, sino "reducir las dificultades del trabajador y con ello, incrementar su producción y satisfacción personal" (p. 129).

La forma más conocida de esta concepción es la que se conoce como de "relaciones humanas", que enfatiza las relaciones interpersonales, el ambiente laboral y el desempeño del trabajador dentro de aquel a partir del concepto de satisfacción personal (Burrell y Morgan, 1978, 143; Etzioni, 1981, 50). En este esquema interpretativo, los estilos de liderazgo, la supervisión, las oportunidades de promoción, el status, las condiciones laborales, el ambiente social, las actitudes, etc., son situaciones problemáticas que requieren atención [5].

Es importante señalar que este marco conceptual para interpretar las organizaciones presupone la existencia de un ambiente claramente delimitado en el cual se encuentra el indi-

viduo. Este ambiente constituye el estímulo predominante para la apreciación que el propio individuo tiene de su trabajo, así como el cuadro de condiciones para el juego de relaciones que se establecen entre un individuo y otro, entre jerarquías y entre acciones. El ambiente delimitado al que nos hemos referido no es otra cosa sino un sistema cerrado, en donde las interacciones de sus elementos constituyen un estado en equilibrio [6]. Como se puede notar, esta interpretación retoma el concepto weberiano, de "burocracia racional" con un discurso de carácter psicosocial.

Otra interpretación que pretende salir de los límites de las explicaciones técnicas de la organización es aquella que parte de la idea de "estructuración significativa de la situación" (Lotto, 1983, 373). En este caso se afirma que, ante la imposibilidad de manejar la gran cantidad de información y experiencias que se generan a su alrededor, el individuo selecciona y maneja en forma limitada cierta información que tiene algún sentido o significado para él mismo. La gran cantidad de información y significados se controla a través del consenso, en un amplio proceso de negociación al interior de la organización. De esta forma se busca congruencia entre unidades de trabajo e instancias en la organización.

Con estos conceptos, las explicaciones sobre procesos organi-

zacionales enfatizan el carácter subjetivo de la construcción del mundo social a través de "lenguajes comunes e interacciones cotidianas que generan significados particulares del mundo" (Burrell y Morgan, 1978, 260).

Una versión más o menos pasiva de este perspectiva conceptual la constituye aquella alimentada por el enfoque "etnometodológico", mientras que las formas de teorizar sobre la organización basadas en el "interaccionismo simbólico" son más constructivas: "mientras el etnometodologista se enfoca a la manera en que el actor individual da cuenta y encuentra significados en su mundo, el interaccionista simbólico se enfoca a contextos sociales en los que individuos realizan una variedad de acciones para crear y sostener definiciones particulares del mundo (Burrell y Morgan, 1978, 271).

Debido a que la organización no es sino una idea construida socialmente para esta línea de pensamiento, su definición y significado es tan variable como las apreciaciones de los individuos participantes. De esta manera, la idea de estabilidad de la organización no tiene sentido en esta teoría y más aun, la organización misma no está claramente definida como concepto sociológico.

2.2. Las instituciones de educación superior como organizaciones complejas.

Es evidente que los enfoques que hemos mencionado no son los más adecuados para el análisis de la complejidad de la realidad institucional, máxime cuando se trata de instituciones de educación superior grandes o masivas [7]. De acuerdo con Hall (1981), la falta de adecuación entre la teoría de la organizaciones y la realidad de las instituciones de educación superior se debe tanto a la falta de información específica sobre esta realidad, como a la falta de experiencia profesional en este contexto por parte de los teóricos en el campo organizacional.

Casi todas las teorías planteadas hasta aquí comparten la visión funcionalista de la organización al suponer que existen acoplamientos naturales entre las estructuras de la organización, sus procedimientos, su discurso, etc. Aquello que no tiene acoplamientos con otros elementos de la organización produce problemas que son resueltos mediante la normatividad y la autoridad.

Si se analizan las organizaciones desde el punto de vista del acoplamiento, podemos ver que en realidad existe una gran di-

versidad de acoplamientos y desacoplamientos entre instancias, entre procesos, entre discursos, etc. Reconocer esta situación permite ver diferencias importantes en los procesos internos y posibilita incluir el concepto de "fuerzas interactuantes" desde una perspectiva dinámica, es decir, desde el punto de vista del conflicto y el cambio.

La idea de cambio es importante desde el punto de vista procesual, pero sólo tiene sentido en tanto que se reconozcan las condiciones estructurales que lo posibilitan. Las teorías del acoplamiento organizacional (Lotto, 1983, 374) y las teorías de las organizaciones complejas (Galbraith, 1976; Baldrige, 1977) permiten abordar precisamente estos problemas, superando aquellas que presuponen el equilibrio como condición del desarrollo organizacional.

Desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones complejas es posible analizar el tipo de acoplamientos y desacoplamientos, las condiciones estructurales que los generan y que se manifiestan en forma de fuerzas políticas interactuantes, discursos y procedimientos ambiguos, etc. De esta manera se tiene un esquema conceptual que permite aproximarse a la compleja red de relaciones en el interior de las organizaciones desde los puntos de vista estructural y procesual.

Estas ideas han sido sistematizadas por Baldrige et al (1977) quienes plantean cuatro características fundamentales de las organizaciones complejas:

- a. ambigüedad en los propósitos, objetivos y metas;
- b. dificultad en el establecimiento de procedimientos y técnicas que procesen los "objetos" de la organización educativa;
- c. desarticulación entre diversos grupos de profesionales;
- d. vulnerabilidad ambiental; es decir, vulnerabilidad ante las influencias del entorno.

En una organización con estas características, los procesos también se encuentran "desacoplados" con respecto al cambio. Al existir ambigüedad en el establecimiento de propósitos y objetivos, se dan las condiciones para el desacoplamiento y posible conflicto entre grupos internos. La materialización del discurso codificado en políticas, líneas de acción y estrategias de desarrollo institucional, es interpretado por cada uno de esos grupos de acuerdo a su posición relativa en el juego de fuerzas internas. Este es un elemento muy importante a tomar en cuenta, y que se hace evidente cuando se identifica la forma en que se dan las otras características en un momento dado.

Para el análisis de las estructuras organizacionales de acuerdo a este esquema conceptual, es necesario conocer la

configuración de los grupos internos, el discurso emitido por estos grupos, y en general las formas que toman las relaciones de intercambio. Es decir, los grupos internos interactuantes y las estrategias de desarrollo institucional. El planteamiento conceptual sobre estas estrategias lo haremos en la siguiente sección. Aquí nos abocaremos a analizar la interacción de los grupos al interior de la organización.

De acuerdo con Chapela (1982) la estructura de interacción entre los grupos dentro de la organización tiene las siguientes dimensiones: relaciones de intercambio, relaciones de poder y relaciones conflictivas, las cuales se encuentran en el ámbito de la distribución del poder entre grupos y dentro de cada uno de ellos.

Las relaciones de intercambio tienen las siguientes características (p. 42):

- a. Intercambio de recursos: financiamiento, trabajo, servicios, lealtad, poder, etc.
- b. Intensidad del intercambio: magnitud y calidad de recursos disponibles en el intercambio.
- c. Direccionalidad del intercambio: flujo de intercambio, horizontal y vertical, dentro de las estructuras formales de la organización.

Las relaciones de poder son como sigue (p. 42):

- a. El poder es una relación recíproca y asimétrica de intercambio.
- b. El poder está ligado a los propósitos y expectativas de los grupos participantes.

En cuanto a las relaciones conflictivas tenemos las siguientes características (p. 43):

- a. El conflicto representa los intentos de cambiar o preservar las relaciones existentes de poder y una tendencia a desarticular o desacoplar el flujo regular de los intercambios.
- b. El conflicto representa una modificación en la "normatividad" de la estructura de relaciones.

Finalmente, la distribución del poder entre grupos y dentro de cada uno de ellos se genera a partir de los propósitos, intereses y expectativas de los miembros de un grupo determinado (p. 44). De esta manera, es posible sugerir la siguiente tipología de grupos según la distribución del poder (p. 48):

- a. Grupos de autoridad formal.
"La organización está constituida por grupos organizados en una estructura jerárquica cuyos intercambios verticales están predeterminados por la estructura vertical de poder. El poder... depende de funciones y no de sus miembros" (p. 48).
- b. Grupos de autoridad pseudo-formal.
"La organización está constituida por grupos organizados en una estructura jerárquica con interacción horizontal" (p. 49).
- c. Grupos de poder pseudo-formal.

"La organización está constituida por grupos organizados en una estructura jerárquica con fuerte interacción horizontal... Las relaciones de poder no son necesariamente instrumentales para el logro de propósitos de la organización, sino parecen servir a los propósitos de cada grupo" (p. 50).

d. Grupos de redes de poder pseudo-formal.

"La organización está constituida por grupos organizados en una estructura jerárquica con intercambios horizontales" que toman diversas formas y constituyen redes de poder; "existe una relativa autonomía de los grupos" y "las relaciones de poder no son necesariamente instrumentales a la organización" (p. 51).

Este conjunto de dimensiones no agotan necesariamente las posibilidades analíticas sobre la problemática de la estructura de relaciones y fuerzas al interior de la organización. Sin embargo, rescatan los elementos necesarios para un análisis adecuado desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones complejas.

2.3. Estrategias de desarrollo y cambio institucional.

1. Planificación.

De acuerdo con los elementos de análisis señalados en la sección anterior, podemos suponer que los intentos de racionalización de las acciones al interior de las organizaciones se subordinan a situaciones estructurales de la propia organización. Por supuesto que una situación como ésta incluye fuentes de generación y distribución del discurso de racionaliza-

ción de las acciones presentes y de la estructura organizacional deseable en el futuro.

El cambio institucional orientado o dirigido requiere en realidad de un proceso de racionalización de acuerdo con los límites que la estructura organizacional presenta. El desarrollo de las instituciones de educación superior no puede constituirse en un proceso autónomo con respecto al entorno, ni basarse solamente en la inercia institucional o social. Esta relación entre la situación actual y los futuros deseados o esperados a diversos plazos parece abrir la posibilidad de plantear mecanismos de planificación.

La planificación se define como "un esfuerzo de racionalizar el proceso de cambio de acuerdo con ciertas metas y ciertas políticas" (Castrejón, 1975). Esta idea supera otros planteamientos derivados de teorías funcionalistas (e.g. Schiefelbein, 1978) que parecen no ver la naturaleza compleja de las estructuras organizacionales.

En esta definición tenemos los conceptos de "racionalización" y de "cambio". La racionalización no se limita a la concepción "racional" de los sistemas que se usa comúnmente en planificación, donde la realidad se subordina a la técnica, sino

que dada una realidad específica, se ofrece una "tecnología" de planificación pertinente. Con un enfoque más amplio como el de Castrejón (1978) se superan aquellos que Hufner y van Gendt llaman "planeación de primera generación" [8], los cuales se limitan a analizar y promover procesos específicos localizados y limitados.

Hemos visto que la planificación realizada bajo el supuesto de la estabilidad social, es sumamente limitada en lo que se refiere a su impacto sobre la estructura social. No es nuestro propósito analizar el conjunto de relaciones que se dan entre instituciones de educación superior y el entorno, sino establecer un marco teórico de referencia para el análisis de las relaciones entre planificación y desarrollo institucional.

Por otra parte, dado que en realidad las instituciones de educación superior son sistemas educativos de carácter social, definitivamente son permeables a las influencias de una gran diversidad de procesos sociales del entorno. Es decir, estos sistemas educativos, individualmente por institución o en su conjunto, se encuentran en un cierto nivel de subordinación a las determinantes estructurales de la sociedad.

Esta doble caracterización de las instituciones de educación superior nos permite ver que la planificación de un sistema determinado está subordinada a las estructuras y coyunturas del sistema mayor al que pertenece, mediadas por las estructuras internas del propio sistema en consideración.

De este modo, la planificación de la educación superior está ligada al complejo conjunto de relaciones que se dan en los procesos sociales que estructuran el desarrollo social de diversas maneras, como las siguientes: la fuerte presión de la demanda social de educación obliga a las instituciones a reformular de varias maneras sus políticas de admisión, regulando el acceso a las diversas oportunidades educativas e influyendo en la composición de la estructura del mercado de trabajo; a su vez, la estructura presiona a las instituciones a realizar modificaciones en la regulación de proporciones de estudiantes por carrera; las políticas gubernamentales conductoras del desarrollo social inciden en las instituciones de educación superior a través de la adopción de políticas y programas específicos en base a orientaciones ideológicas y políticas, así como de necesidades determinadas por el financiamiento.

La configuración estructural y coyuntural que encontramos en

Un momento dado entre las instituciones y el entorno ofrece las condiciones mínimas para iniciar un proceso particular de planificación institucional. Hay que tomar en cuenta que, debido precisamente al carácter tan complejo de la estructura social, hay relaciones entre la educación y el desarrollo que no se pueden reducir a indicadores cuantitativos y de fácil manejo en el análisis diagnóstico o prospectivo de la educación. Esta situación, de mayor abstracción analítica, permite reconocer las formas de subordinación institucional a la complejidad del entorno social.

Una vez analizadas las relaciones entre la institución y el entorno, existen condiciones para iniciar la planificación institucional con mucho mayor significatividad. El análisis de la planificación requiere a su vez tomar en cuenta la forma en que se dan estas relaciones, ya que su representación por medios discursivos o su interpretación para la acción permitirá entender con más claridad las posibilidades concretas para el cambio inducido.

La planificación es ante todo un proceso que implica cambios. Es decir, se intenta modificar el curso del desarrollo de una institución dada en un momento determinado, lo cual probablemente incidirá en el entorno. En este caso es necesario determinar qué tipo de cambios se desea generar; qué cambios

son necesarios; qué cambios son posibles; qué condiciones o elementos se requieren para iniciarlos; qué estrategias seguir para lograrlos; cómo saber que se está avanzando o que se están alcanzando los objetivos y metas propuestas; y qué fuerzas políticas internas y externas hay que movilizar para que se involucren en esos cambios.

El uso generalizado de la planificación institucional en México nos ha aportado diversas experiencias localizadas, algunas de ellas de gran riqueza metodológica y conceptual. Esta situación ha permitido continuar con la práctica de la planificación por la vía de los hechos. Varias de estas experiencias podrían incluirse en alguna de las siguientes formas de planificación:

a. Planeación indicativa.

Es de carácter fundamentalmente propositivo y carece de normatividad. Señala vías de acción en diversos ámbitos de la educación. En México se ha utilizado muchísimo este tipo de planificación. En la segunda mitad de los años setentas se formalizó un esquema nacional de trabajo para el desarrollo institucional. Los planes y discursos que se produjeron se derivan de esta noción. Marquíz (1982) describe en detalle el sistema de planificación que se creó, y los documentos de ANUIES (1978, 1981, 1982a, 1982b) contienen una presentación de las propuestas originales y las formas en que se evaluó.

En general, este tipo de planificación se utilizó en formas fuertemente dirigida con el propósito de involucrar al conjunto de instituciones de educación superior.

b. Planeación sectorizada.

Está constituida por modificaciones a los procedimientos

que se tienen en áreas o sectores definidos dentro de la institución.

c. Planificación instrumental.

Está constituida por modificaciones a procedimientos administrativos específicos. Generalmente se reduce a ajustes de organización y acción interna, y su trascendencia en la institución es limitada.

d. Planificación estratégica.

También se conoce como "planeación a largo plazo" o "planeación integral". "La planeación estratégica es el fijar objetivos, seleccionar estrategias para alcanzarlos en un periodo de tiempo fijo, normalmente de cuatro a siete años y el foco principal es afinar una política a largo plazo" (Castrejón, 1984, 37).

Esta situación permite proponer modificaciones en casi todos los ámbitos de la vida institucional, desde aspectos más o menos abstractos como pueden ser los fines de la institución, hasta la racionalización de procedimientos administrativos, pasando por aspectos complejos de la institución como la redistribución de las relaciones de intercambio, materializadas en políticas específicas.

Existen muchas otras formas de clasificar las diversas formas de hacer planificación (Balderston, 1981; Llerena, 1981). Cualquiera que sea la clasificación que se use, es posible encontrar planes que combinen diversas características propias de cada enfoque. Por otra parte, la integración del análisis sociológico a la planificación ha intentado dar mayor fundamentación al análisis del problema señalado anteriormente: el diagnóstico, la interpretación y la generación del cambio institucional.

ii. Planificación integral.

La planificación integral supone la voluntad política y las condiciones de factibilidad para realizar cambios fundamentales de amplio alcance. Requiere de la definición de áreas al interior de la institución que necesitan atención especial y, posiblemente, cambios sustanciales. Las fases de la planificación integral varían más en énfasis que en tipo, y en general podemos hablar de las siguientes (Bergquist y Shoemaker, 1976b) [9]:

- 1). Evaluación institucional
- 2). Análisis de políticas
- 3). Análisis de información y modelación
- 4). Diseño y prueba de estrategias de cambio
- 5). Implantación de estrategias de cambio
- 6). Seguimiento y evaluación

De acuerdo con sus características particulares, cada organización da mayor énfasis a alguna de las fases. En general, el discurso de la planificación enuncia todas las fases. Sin embargo, en la práctica existe una situación diferente. La mayoría de los planes institucionales incluyen la primera fase; las fases dos y tres carecen usualmente de solidez; las fases

dos y cuatro se combinan en una sola, dejando prácticamente de lado la parte de "prueba" de las estrategias.

Los planes que llegan a aplicarse inician su ciclo de vida en la quinta fase, y por lo general se olvida la fase de seguimiento y evaluación. La poca estructuración o inexistencia de un modelo de seguimiento y evaluación de las estrategias elegidas provoca que, en general, la planificación se reduzca a operar cambios menores y localizados.

La forma que toma la planificación y el alcance que tiene depende de las condiciones políticas para el cambio; las condiciones estructurales y coyunturales de la organización; la información disponible y el uso que se hace de ella; y de los recursos humanos y financieros disponibles. Es importante señalar que la voluntad política para el cambio y la decisión de llevarlos a cabo es un elemento importante para que la planificación pueda tener significado y tomar dimensiones amplias en la institución. Por otra parte, si bien la racionalidad del cambio inducido apenas puede alcanzar los límites de los complejos procesos sociales en que están inmersas las instituciones, la sola voluntad política sin racionalidad pierde solidez operativa y puede caer en la abstracción. En otros términos, se requiere la conjunción de la voluntad política y de la racionalidad, ya que el espacio social que

puede generar una planificación significativa es fundamental y debe ser ganado constantemente.

Las fases de la planeación estratégica o integral tienen las siguientes características:

A. Evaluación institucional.

Es sumamente importante contar con un análisis adecuado de las "áreas" susceptibles de inducción tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Para el caso de información cuantificada, la construcción de índices es la forma más adecuada ya que rebasa los niveles puramente descriptivos y permite hacer interpretaciones más ricas. De esta manera tenemos los siguientes niveles en el manejo de la información:

- a. Manejo de datos brutos, como pueden ser el número de investigadores, proyectos, programas, etc.

Este tipo de información nos ofrece una descripción del estado de la institución y puede ayudar a hacer un análisis cualitativo más o menos completo e interesante.

- b. Manejo de información estructurada, a partir de índices.

Este tipo de información se basa en relaciones entre eventos o procesos cuantificados. De esta información se puede obtener un valioso panorama de la institución y detectar problemas de diversos niveles de complejidad con mucho mayor impacto en el entendimiento de la institución.

Estos dos niveles de análisis ofrecen el material básico para la elaboración de un diagnóstico significativo de la institución. A través de este diagnóstico interno, se tiene que realizar un análisis preciso de las relaciones entre institución y entorno. Se requiere establecer relaciones entre indicadores institucionales y procesos sociales específicos, de tal forma que sea posible obtener una evaluación completa de la institución y su entorno.

La fase de evaluación se complementa con dos tipos de estudios: uno de ellos es sobre el pasado inmediato de la institución, de acuerdo con la definición de épocas o etapas definidas por su importancia e impacto en la vida actual de la institución. Es conveniente continuar manejando las mismas áreas e índices en lo posible. Este análisis ofrece una visión de las tendencias que ha presentado la institución y es un magnífico conjunto de elementos explicativos que ayudará a conformar un diagnóstico más preciso.

El otro tipo de estudios es sobre el análisis del futuro en sus dimensiones tendenciales y deseadas. Los estudios de tendencias o de proyección permiten determinar escenarios futuros de acuerdo con las tendencias observadas en periodos previos al momento de la planificación, para lo cual se utilizan diversos métodos matemáticos [10]. Por otra parte, los esce-

arios de "futuro deseado" estipulan la situación que se desea tener en un tiempo determinado.

Introduciremos aquí la idea de "futuro factible", que utiliza los métodos de los estudios tendenciales, estipula el futuro deseado y se analiza su factibilidad económica, social y política, de acuerdo a análisis complementarios sobre estas dimensiones de la vida institucional y su entorno. Se determinan además las variaciones en los factores en consideración y se analizan de acuerdo con la configuración del futuro deseado en los términos señalados. La construcción del futuro factible es un adelanto de la fase de modelación.

La evaluación y el futuro factible constituyen las bases de la planeación, y por necesidad, de la planeación integral. Hay que tomar en cuenta los procesos internos que puedan detectarse con índices, como podrían ser las expectativas, las valoraciones, las percepciones, etc., de diversos grupos o individuos participantes en las relaciones de intercambio. Es importante diseñar formas de acceso al conocimiento de estos procesos.

El producto de la evaluación es una representación de las condiciones estructurales de la institución y es deseable que

tenga la cobertura suficiente en diferentes dimensiones sobre las relaciones de intercambio. Es decir, que cubra aspectos básicos sobre recursos, relaciones, estructuras internas, etc..

B. Análisis de políticas.

La segunda fase de la planeación integral se constituye con el análisis y clasificación de los fines, propósitos y objetivos de diverso nivel de generalidad. Es el momento en que se determina si las actuales políticas dirigen a la institución hacia el futuro factible; en el contexto de las relaciones con el entorno y las condiciones estimadas a futuro de la dinámica del sistema educativo y económico del país.

Es necesario enfatizar que esta fase es crucial en el proceso de planificación. Cualquier intento de cambio menor en el plano de la operacionalización de procedimientos internos sólo convertirá a la institución, en el mejor de los casos, en una entidad eficiente. Si bien el contar con un nivel adecuado de eficiencia es una condición necesaria para el buen funcionamiento de las diversas instancias de trabajo al interior de la institución, debe ser claro que esta situación no resuelve sustancialmente ningún problema como para mover a la institución a responder a los desafíos que le plantea el entorno.

C. Análisis de información y modelación.

La tercera fase de la planificación integral consiste en el diseño de un modelo prospectivo de la institución. Para ello se construyen "imágenes-objetivo" o "escenarios" a partir del análisis de futuros realizado en la primera fase, de acuerdo con "áreas de planificación". Es deseable que la construcción de escenarios se haga a partir de un análisis sólidamente documentado. Las áreas de planificación que constituirán la imagen-objetivo no son necesariamente las mismas que pudieran haberse detectado como "áreas problema" en la fase de evaluación.

D. Implantación de estrategias de cambio.

La cuarta fase de la planificación estratégica consiste en el diseño de estrategias para realizar las modificaciones previstas a corto, mediano y largo plazo. Esta fase es sumamente importante, dado que en ella se establecen los criterios o parámetros de operación del plan. Es muy conveniente la puesta a prueba de cambios cuya dimensión pueda ser observable a corto plazo.

En lo que se respecta a las estrategias de desarrollo insti-

tucional, Bergquist y Shoemaker (1976b) señalan dos grandes tipos: estrategia para el cambio y estrategia para la estabilidad. La estrategia para el cambio es aquella que efectivamente genera cambios sustanciales en políticas y "áreas de planificación". Es muy notable cuando la institución se encuentra en un relativo estatismo. En todo caso sólo toma dimensiones importantes cuando se ve acompañada de fuerzas internas o externas.

Por otra parte, las estrategias para la estabilidad son aquellas que permiten modificar procedimientos o mecanismos operativos al interior de la institución con el criterio de la eficiencia. Se puede reconocer esta estrategia cuando una institución busca una mayor claridad en la definición que existe en objetivos o propósitos institucionales abstracta o débilmente definidos. También se utiliza esta estrategia con un enfoque evaluativo, de tal modo que la institución recupere un pasado considerado adecuado, con lo cual se utiliza un enfoque reproductivo.

La diferencia entre estas dos estrategias no es nítida ni mucho menos absoluta. En realidad, la diferencia es de carácter práctico y obviamente tiene un profundo impacto político. Es posible que una estrategia de cambio con un impacto signifi-

cativo en cierto ámbito de la institución pueda generar la necesidad de iniciar una estrategia de estabilización en otro. Sin embargo, cuando un plan presenta ciertas características relativas al cambio o la reproducción, sabemos que en el fondo se está enfocando a la institución y sus relaciones con el entorno desde una perspectiva muy específica, es decir, con alguna de las estrategias mencionadas.

Por otra parte, cualquiera que sea la estrategia que se elija, no es sino una forma de establecer condiciones institucionales para facilitar el manejo, dirección o control del sistema de relaciones de intercambio y de poder a que nos referimos en la sección anterior. En medio de todo ello se encuentra el corpus del discurso de la planificación institucional como instrumento de control. De acuerdo con Galbraith (1976), si se estructura el proceso de control desde la perspectiva de la articulación de las relaciones de intercambio a la producción y distribución de la información, toda organización elige una de las siguientes formas de acción [11]:

- a. reformulación del nivel de ejecución y logro;
- b. creación de unidades o entidades institucionales auto-suficientes;
- c. creación de sistemas verticales de comunicación;
- d. creación de sistemas horizontales de participación;

La primera estrategia consiste en mantener el mismo nivel de conocimiento sobre las acciones que se realizan y las implicaciones que estas tienen en la institución y su entorno, modificando sólo el nivel de ejecución. Dado que no se aumenta el nivel de información, existe un nivel de incertidumbre que impide manejar la situación satisfactoriamente y redistribuir o redefinir el uso de los recursos. De este modo el resultado es un desperdicio de recursos con la consiguiente disminución en el nivel de rendimiento.

La segunda estrategia provee las condiciones para la operación autosuficiente de unidades de trabajo dentro de la organización. Su mayor y más importante efecto es introducir procesos de descentralización, dado que se rompen ciertos canales de dependencia en el proceso de toma de decisiones. Esta estrategia es altamente funcional y generalmente produce información nueva.

La tercera estrategia se refiere básicamente a la adecuación de los mecanismos de comunicación en las diversas instancias de la institución de acuerdo con los periodos y frecuencia en que se desea controlar la información. Organizaciones relativamente grandes y altamente jerarquizadas generan múltiples núcleos de información que, de dejarse sin atención

pueden afectar el desarrollo de la institución. Se requiere por tanto, formalizar estos flujos de información y reducir la incertidumbre.

Finalmente, la cuarta estrategia para el manejo de las condiciones institucionales para la acción deseada consiste en establecer flujos de información en forma de ciclos internos, en ciertos grupos o instancias jerárquicas de la institución, sin necesidad de tener que abrir todos los canales de información que llegan hasta las autoridades máximas.

Galbraith (1976) plantea que la forma más simple de intentar resolver problemas inmediatos es operar con la primera de las estrategias mencionadas. Paradójicamente, el proceso de modificación en el nivel de la ejecución produce desperdicio de recursos y provoca una disminución en el nivel de rendimiento de los participantes como grupo. Dado que el análisis de estrategia organizacional propuesto por Galbraith está en el nivel de la operatividad y la eficiencia, estas estrategias son parte de las formas específicas de acción llevadas a cabo por una institución generalmente cuando se detectan problemas particulares en el ámbito de las acciones de grupos definidos al interior de la organización (grupos orgánicos, como son los pertenecientes a las dependencias universitarias, cuerpos colegiados, etc.)

Dado que la imagen-objetivo de la institución puede modificar las relaciones de intercambio y de poder, el uso de estas estrategias, subsacentes al nivel de la operatividad, tienen un alto contenido político, ya que la planificación institucional incide en la posición relativa de los grupos internos de la institución. Con ello se determinan las formas de participación, los flujos de información interna y se establecen las formas de control de la información y acción de los grupos.

E. Implantación de las estrategias de cambio.

La quinta fase de la planificación integral consiste en la operación de las estrategias diseñadas. Es importante reconocer que la alta variabilidad de los procesos organizacionales rebasa los intentos de control por parte de la estructura generada a partir de la racionalidad de la planificación. Por otra parte, la incidencia de problemáticas políticas internas y externas tienen también un efecto importante sobre esas intenciones. A fin de cuentas, podríamos decir que hay casi tantas formas de desarrollo institucional como instituciones que intentan promoverlo. En todo caso, la planificación integral es un marco de referencia instrumental y político cuyas características están fundamentadas en el ámbito del cambio estructural, del cambio procesual y de cambios actitudinales

propios del comportamiento social al interior de la institución.

F. Seguimiento y evaluación.

La sexta fase de la planificación integral consiste en la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación permanente con periodos pre-establecidos de análisis sistemático y global de acuerdo a las acciones desarrolladas y las características del propio plan. De hecho toda planificación supone un complemento de evaluación. Más que una sexta fase, teóricamente consiste en un momento de la planificación que se inicia durante o al final de la cuarta fase y entra en funcionamiento durante la quinta fase, para después constituirse en un análisis evaluativo del proceso histórico de transformaciones inducidas en la institución.

El modelo de planificación integral es muy exigente, pero no significa que sea poco realista. Sin embargo, es evidente que no todos los intentos cristalizan. De todas maneras es necesario reiterar que todo proceso de planificación que pretenda tener seriedad e ir más allá de los cambios instrumentales sólo con el criterio de la eficiencia, requiere contem-

pliar estas seis fases de alguna forma u otra. La diferencia fundamental entre ésta y otra formas de planeación es su cobertura e impacto institucional, social y político.

2.4. Cambio y conflicto.

En la actualidad el cambio institucional se entiende de una manera más profunda que cuando se le tomaba como sinónimo de expansión o de procesos continuos de carácter evolutivo. No es una simple coincidencia que los cambios socioeconómicos de la últimas dos décadas hayan provocado cambios en las perspectivas teóricas sobre las organizaciones, ni lo es tampoco que se hayan reformulado los planteamientos acerca de la planificación. Millet (1977) afirma que las instituciones de educación superior "están experimentando dificultades sustanciales para diseñar procesos y productos de planificación adecuados a las circunstancias y las nuevas expectativas".

Las nuevas interpretaciones del cambio institucional son fundamentales para la conceptualización sobre la planificación y las posibilidades del cambio dirigido. Castrejón et al (1976), Bergquist y Shoemaker (1976) y Millet (1977) han señalado con claridad esta situación para diversos contextos. Las relaciones entre diversos procesos y elementos de la pla-

nificación al interior de las organizaciones educativas también tienen un contexto social muy específico, el cual tiene que interpretarse con claridad.

De acuerdo con Baldrige y Deal (1977) el cambio institucional se puede clasificar en tres grandes categorías: cambios ligados a procesos de "invención"; cambios ligados a procesos de "difusión"; y cambios ligados a factores organizacionales [12].

- a. Cambio por invención. "Es el proceso de desarrollo de nuevas tecnologías y procedimientos en el interior de una organización" (p. 86).

Es decir, estamos hablando de procedimientos no disponibles hasta entonces en una institución dada. Este tipo de cambios es totalmente inducido y está focalizado a un objeto definido con gran precisión respecto al contexto complejo de la organización. Los cambios provocados para lograr nuevas formas internas de trabajo o para producir un nuevo producto utilizable dentro de la organización, caben en esta categoría.

La trascendencia de estos cambios es limitada y cuando se los induce desde niveles centrales de la institución, corresponde a las formas sectorizada e intramental de planificación.

- b. Cambio por difusión. La idea central de esta forma de cambio es que todo descubrimiento o invención (elaboración de nuevos procedimientos, métodos, etc.) es aplicable per se. Cuando este tipo de cambios se induce en la organización, se tiene el modelo de Investigación-Desarrollo-Difusión---Aplicación de Guba [13].

- c. Cambio por factores organizacionales. Es el tipo de cambio que incide en la "estructura básica de autoridad, objeti-

vos y programas... el entorno, la estructura formal de la institución, la tecnología de la organización, así como en las relaciones individuales y grupales en un sistema formal de relaciones" (Baldrige y Deal, 1977, 87-88).

Este tipo de cambios se basa en modificaciones en las relaciones de intercambio y los contenidos de las estrategias de desarrollo que presentamos en secciones anteriores.

Cualquiera de las dos primeras interpretaciones sobre el cambio institucional nos da una visión sumamente limitada de la dinámica de la institución. Cuando se interpreta el cambio como una "invención" o producción instrumental, se está reduciendo la complejidad del sistema a un grupo limitado de problemas o procesos cuyo impacto institucional y en el entorno generalmente no se incluye en el análisis. Por ejemplo, proveer incentivos a los participantes de la organización presupone recuperar la funcionalidad de los roles que deberían cumplirse; es decir, las disfunciones son situaciones que tienen que superarse en búsqueda del equilibrio, para lo cual se crean procedimientos nuevos ("invenciones"). La idea de equilibrio es útil para interpretar, desde este enfoque, la necesidad de encontrar "sentido" a las acciones y discursos de la organización; sin embargo, las necesidades y problemáticas del entorno quedan prácticamente fuera de esta interpretación.

En general, cambios de esta naturaleza no inciden sustancial-

mente en la estructura de las relaciones de intercambio entre grupos ni en las dimensiones estructurales de las estrategias de desarrollo (políticas, objetivos, etc.) y definitivamente tienen poco impacto en el entorno.

Cuando los cambios se interpretan como procesos de difusión, se tiene una situación que supone un encadenamiento inexplicado de procesos dentro de la institución y hacia el entorno. Esta interpretación en realidad sólo es posible para situaciones particulares, por lo que su carácter circunstancial hace que esta idea carezca de potencial explicativo. Suponer que un cambio inducido de limitadas dimensiones tendrá efecto a corto, mediano o largo plazo puede tener validez, aunque ésta sólo se puede apreciar a posteriori. Estos problemas impiden dar fundamento a procesos de planificación integrales, ya que la planificación no puede hacerse basándose en procesos con un semejante nivel de incertidumbre.

Como se puede ver, estas dos primeras interpretaciones no pueden explicar procesos complejos que escapan a los flujos de actividad más o menos equilibrados, es decir, sin mayor conflicto. La idea que subyace a ambas es que la producción, creación, o generación de "medios" para la optimización de la eficiencia es efectivamente aceptada por otros grupos en ese momento o posteriormente.

Según el énfasis que se dé a cada una de ellas, vemos la influencia de la teoría de sistemas en su versión administrativa (cambio por invención) o de la burocracia racional (cuando a la idea de invención se vincula la de difusión). La forma más superficial que pueden tomar estas estrategias pueden ser de tipo "relaciones humanas" o de "sistemas sociotécnicos" [14].

Estos procesos son una forma de socializar la acción y buscar el consenso en el uso de tecnologías para la operación más adecuada de la institución. En este momento se puede notar claramente la fuente conceptual que ayuda a estructurar estas interpretaciones del cambio como sucesión de acciones en equilibrio.

Cuando se interpreta el cambio a partir de factores organizacionales, es posible articular los diversos elementos que varios enfoques toman aisladamente, como los siguientes (Baldrige y Deal, 1977, 88):

a. Propósitos.

Hemos señalado antes que la ambigüedad en los fines y propósitos es una característica de la organización educativa. Los enfoques ligados a metas, entre los cuales se ubican procedimientos tan estructurados como la llamada técnica de "presupuesto por programas" se limitan precisamente al análisis y la conducción de la institución a partir prácticamente de este elemento metas.

Por otra parte, el elemento "propósitos" es un constructo

muy amplio, ya que desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones complejas, la construcción de imágenes-objetivo no se limita al establecimiento de metas particulares, sino al ámbito del análisis y establecimiento de políticas institucionales.

b. Entorno.

Es evidente la incidencia del entorno en la dinámica institucional. Sabemos que muchos de los cambios institucionales se generan directamente en el entorno. Los enfoques sociológicos esquemáticos interpretan la dinámica institucional solamente desde el punto de vista de la influencia unilateral y directa del entorno sobre la institución. Una visión tan simplista necesita ser superada tomando en cuenta las relaciones entre entorno e institución como un marco de referencia para el análisis de la dinámica institucional.

c. Tecnologías.

Existe mucha discusión sobre la importancia de las formas de accionar al interior de la institución para lograr los propósitos deseados. Para algunos, este problema se reduce al manejo de "tecnologías educativas" ligadas al aprendizaje. Para otros, el problema se resuelve generando "tecnologías administrativas" ligadas al problema de la eficiencia.

Las explicaciones sistémicas de corte administrativo o las de carácter sociotécnico, son algunos de los enfoques que abordan este problema institucional. Sin embargo, es necesario determinar el espacio social que ocupa la "tecnología" en la dinámica de las instituciones educativas.

d. Estructura formal.

Los sistemas para regular las operaciones internas generan procesos específicos ligados a la autoridad y la normatividad: estructura formal de autoridad, líneas de mando en las jerarquías, procesos de toma de decisiones, etc.

Este es uno de los elementos cruciales a tomar en cuenta, ya que de detrás de la formalidad de la organización se encuentran relaciones de intercambio muy importantes como los descritos en la segunda sección.

Para tomar estos elementos como un conjunto manejable de interrelaciones complejas y no como aspectos aislados, es importante identificar las características básicas de la institución. Hemos planteado reiteradamente que la estructura organizacional se sustenta en las relaciones de intercambio y en estrategias de desarrollo. Siguiendo con la teoría de las organizaciones complejas, el elemento que vincula a estos dos factores está constituido por el proceso de decisión y establecimiento de políticas institucionales:

"El establecimiento de políticas es un punto crucial ya que políticas de cierta trascendencia comprometen a la organización con ciertos propósitos, genera estrategias para lograrlos, y determina las características que tomará la organización en el futuro... Ya que las decisiones sobre políticas atan a la organización a cierto curso de acción, los miembros de la organización usan su influencia para que sus valores particulares se implementen. Las políticas son un punto central de conflicto" (Baldrige y Deal, 1977, 132).

Este es justamente el punto central de la planificación: la forma de articular las relaciones de intercambio con las estrategias de desarrollo se hace mediante un discurso (políticas) que muestran que, quien lo logra, tiene el control de la información (reduciendo la incertidumbre) y de la acción (reduciendo la oposición).

Si bien la planificación tiene que ver con el futuro, en realidad está manejando la incertidumbre que conlleva el futuro (Chapela, 1982, 12). Además, "no es la incertidumbre la que

"genera la necesidad de planificar, sino la ausencia de suficiente poder para controlarla" [15].

En realidad, la planificación no reduce significativamente la incertidumbre que se genera en la acción de grupos si no altera las estructuras de poder existentes; la reducción parcial en este ámbito se debe a la legitimación de una imagen futura que es apoyada por diversos grupos de poder.

2.5. Planteamiento del problema.

En este trabajo analizaremos el problema de la planificación institucional a partir de la estructura que la sustenta. Tomaremos los dos casos descritos en el capítulo primero, como muestra de prácticas recientes de planificación en el nivel de las instituciones de educación superior, también llamada "planificación universitaria".

El análisis que realizaremos en este trabajo se basa en dos formas de planificación: la planeación estratégica, representada por la reciente experiencia en la UNAM, en la que se produjo el documento denominado Plan Rector de Desarrollo Institucional (PREDI); y la planeación indicativa, representada por la experiencia también reciente de un organismo interinstitucional: el Consejo Regional para la Planeación de

la Educación Superior en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (CORPES-AMCM), en la que se produjo el documento titulado Programa Regional Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior del AMCM (PRIDES-AMCM).

Ambos planes tuvieron interrupciones o rechazos en su implantación. Esta situación forma parte de la problemática de la planificación institucional y parece inscribirse dentro de una situación global. Es decir, la mayoría de los planes que se producen se han quedado en la etapa de documentación y han pasado al olvido sólo para ser reconstruidos y vueltos a guardar en un ciclo que parece repetirse una y otra vez.

Esta situación nos parece razón suficiente para indagar acerca de la naturaleza y la viabilidad de planes institucionales, haciendo énfasis en el marco de referencia provisto por la teoría de las organizaciones complejas, como forma de interpretar la estructura y dinámica de las relaciones al interior de las instituciones que producen tales planes.

Nuestro análisis será conducido de acuerdo con las siguientes hipótesis de trabajo:

1. Que las instituciones de educación superior son organizaciones complejas cuyos procesos de cambio no están determinados por la racionalidad de planificación por ellas

elegida.

2. Que las instituciones de educación superior llevan a cabo estrategias de cambio institucional que tienden a reducir el conflicto en las relaciones de intercambio a partir de la reducción en la incertidumbre sobre la información.
3. Que la racionalidad de la planificación sólo tiene sentido cuando se vincula a las relaciones de intercambio que existen en las instituciones de educación superior, de acuerdo a condiciones coyunturales y estructurales de las propias instituciones.

CAPITULO 3: ANALISIS DE UN MODELO DE PLANEACION INSTITUCIONAL: EL CASO DE LA UNAM

3.1. Antecedentes.

La planificación en la UNAM se hizo en una manera discreta hasta 1970 a través de diversos mecanismos. En la década de los setenta se le dio un fuerte impulso. La Dirección General de Planeación fue creada en esa época y llevó a cabo diversas actividades entre las cuales se encuentran estudios teóricos sobre planificación [16], estudios aplicados sobre diversas problemáticas de la vida institucional [17] y estudios anuales sobre estimación de la demanda de estudios profesionales.

En el periodo 1980-1984 la Universidad enfrentó una situación socioeconómica sumamente crítica que incidió en la vida institucional a través de la reducción en el financiamiento. Como sucede en muchas situaciones de severa crisis, diversas limitaciones y problemas se hicieron más notables y otros problemas nuevos aparecieron. Empezaron a surgir cuestionamientos sobre el papel de la institución como formadora de cuadros profesionales: Cuál debería ser el nivel de absorción de la demanda. Qué criterios se deberían tomar para determinar el nivel y calidad de la oferta educativa. También surgieron cuestionamientos sobre la vida interna de la insti-

tución, las características organizacionales, la programación de actividades, etc.

Ante esta situación la Administración del Rector Rivero Serrano se planteó durante 1982 la posibilidad de realizar una evaluación del funcionamiento y rendimiento de cada área académica y académico-administrativa dentro de la institución con la idea de "dar principio al proceso de renovación de la Universidad Nacional" (UNAM, Evaluación y marco de referencia para los cambios académico-administrativos, 1983, 155; la información que se presenta a continuación proviene de este documento, salvo indicación en contrario, y será citado como "Evaluación").

3.2. Características de la evaluación.

Con esta decisión se ponía en marcha un proceso de planificación con el símbolo de la renovación, que más tarde se calificó de Reforma Universitaria en los discursos y documentos oficiales y así se le conoció en general. El documento Evaluación presenta información descriptiva y muy condensada de tipo cualitativo sobre los logros y las condiciones de la Universidad en lo que se refiere a las funciones sustantivas y de apoyo.

Se presenta también un diagnóstico de la institución a través de 14 problemas identificados en los diversos subsistemas, a saber: organización, financiamiento, administración, los estudiantes, personal académico, educación técnica, educación media superior, licenciatura, posgrado, investigación, extensión universitaria y difusión cultural, y relaciones laborales.

La definición del carácter, alcance, control y análisis de la información que se desea obtener con propósitos evaluativos o de diagnóstico constituye un problema para muchas instituciones, ya que se presentan dificultades políticas y prácticas para obtener la información, o se carece de procedimientos y recursos adecuados para llevar a cabo un análisis sistemático de esa información. En el caso de la UNAM se pretendió cubrir todos sus ámbitos y se definieron aspectos que "importaba conocer más para poder evaluar los sistemas" (Octavio Rivero Serrano, en un discurso presentado en la XXI Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de ANUIES en Mexicali, B.C., 18-19 de noviembre de 1983). El Rector de la Universidad dio cuenta oficialmente del propósito, carácter y procedimiento de la evaluación a fines de 1983 ante Rectores y Directores de las instituciones de educación superior del país.

En cuanto al propósito, se mencionó ahí como en otras ocasiones, que se requería tener un diagnóstico-imagen del desarro-

llo cuantitativo y cualitativo de la institución, que a su vez serviría para iniciar los procesos de innovación. La evaluación además sería de carácter integral, dado que alcanzaría a cubrir diversos aspectos de cada uno de los subsistemas.

El procedimiento se inició con una definición de los propósitos del diagnóstico por subsistema, los objetos y criterios de la evaluación, los objetivos y funciones de cada subsistema, y el manejo de los bancos de información existentes (Evaluación, 7). Una vez hechas estas definiciones, se levantó la información a través de cuestionarios enviados a funcionarios y miembros de la comunidad universitaria; finalmente se analizó la información en diversos cuerpos colegiados de la institución y su Consejo de Planeación.

El contenido del documento describe los logros y condiciones de la Universidad. Se buscó una presentación sencilla y directa en el lenguaje y el tipo de información, pero no se aprecia en la información que se ofrece la gran cantidad de datos que aparentemente se manejó si se piensa en el diseño que se utilizó. Sabemos que existen documentos que integraron información desagregada de acuerdo con los aspectos que se buscaba evaluar, pero desconocemos las formas particulares de tratamiento y análisis que se hizo de esa información [18].

Es inexplicable que, habiendo un proceso de evaluación diseñado con tanto detalle, según se desprende de descripciones posteriores hechas por la propia Administración (entre otros, Evaluación, 15-16; Rivero Serrano, discurso en ANUIES, ya citado) se produzca un documento tan condensado con información que en gran parte es ampliamente conocida en el medio universitario y aun fuera de él.

Este desfase entre el diseño de la evaluación y su producto nos hace preguntarnos por qué no se dio a conocer la situación de la institución mediante información mucho más rica dado que aparentemente se contaba con ella en forma lo suficientemente desagregada para ese efecto. Además tenemos que tomar en cuenta el esfuerzo que implicó movilizar recursos durante casi un año para la obtención de la información que finalmente no se dio a conocer.

En la segunda sección del documento Evaluación se presenta el diagnóstico de la Universidad realizado por la Administración inmediatamente después del proceso de levantamiento y análisis de la información. El diagnóstico se inicia con una descripción de los problemas de la institución. En esta parte se reconoce el impacto del desarrollo social del país sobre la Universidad mediante procesos como el flujo masivo de estudiantes y ciertos desequilibrios de la sociedad en su conjun-

to. Se hace referencia muy sucinta a la centralización administrativa y a la carencia de marcos jurídicos reguladores de las relaciones entre diversos grupos dentro de la institución.

El documento hace notar que, ante la masificación estudiantil, el crecimiento de personal académico y administrativo y la multiplicación de procedimientos administrativos que en conjunto plantearon "problemas inéditos de interacción y organización" (p. 51), se produjo el crecimiento y fortalecimiento de la estructura administrativa centralizada, con el supuesto de la racionalización de las acciones en los niveles organizativos de decisión, gestión y control.

Sin embargo, el gran volumen de asuntos sobre los cuales la administración debería decidir, gestionar y controlar, al parecer no pudo ser racionalizado y terminó, según el propio diagnóstico, en una situación llena de acciones "ajenas al quehacer académico" (p. 51). Además no sólo dificultó el surgimiento de la planeación académica "proyectada, compartida y ejecutada por todos los sectores" (p. 51) de la institución, sino que las acciones de planificación que se llevaron a cabo fueron aisladas, sin mayor incidencia en la vida institucional en su conjunto y terminaron por ser "planes generales, inoperantes, contraproducentes y sin participación" (p. 51).

El documento concluye que, ante la incidencia de factores externos, la organización que tenía la institución no estaba en capacidad de responder a las necesidades de operación que un sistema educativo como el universitario, "grande y complejo", requiere.

Es particularmente notoria la diferencia en el carácter y forma de presentación de los logros de la institución y el diagnóstico. De una descripción simple y relativamente poco informativa de la primera sección se pasa al diagnóstico de un conjunto de problemas que llevan a la administración universitaria a concluir que su propia estructura y proceder son inoperantes. No existe una derivación directa de la primera sección a la segunda. De este modo podría suponerse que el diagnóstico constituye una sistematización de información desagregada no derivada directamente de la sección anterior, o bien constituye un esfuerzo de sistematización de problemas ya conocidos en general.

La diferencia entre el análisis de logros y el diagnóstico parece llevarnos a la siguiente conclusión: a pesar de las limitaciones de diversa índole, la Universidad cuenta con una tradición académica productiva, con un lugar ganado dentro del sistema educativo; y, en todo caso, que satisface necesidades nacionales. Si el primer caso fuera cierto, parecería

que, la situación de la institución se debe a la inercia institucional y social. Mientras que en el segundo, se debe solamente a razones de necesidad.

Si esta es la conclusión que derivamos del documento, entonces la evaluación realizada fue innecesaria, pues esa es precisamente la información que se conoce y la imagen que en general se tiene de la Universidad. Una evaluación que produce información con estas características es innecesaria y probablemente obedece a situaciones estructurales de mayor trascendencia.

En el caso de que la docencia y la investigación sean realmente los elementos que mueven a la institución en forma aparentemente productiva y satisfactoria, tenemos una institución académica cuya estructura administrativa, con la cual ha sido provista a partir de los setentas, no ha tenido un papel sustancial excepto como facilitadora de las funciones sustantivas. Sin embargo, la evaluación realizada por la propia Administración nos informa que no es así. De este modo podemos observar un desfase importante entre el proceder administrativo y la academia.

Esta diferencia se puede ver con toda claridad en la parte restante del diagnóstico, en el cual se señala un sinnúmero

que, la situación de la institución se debe a la inercia institucional y social. Mientras que en el segundo, se debe solamente a razones de necesidad.

Si esta es la conclusión que derivamos del documento, entonces la evaluación realizada fue innecesaria, pues esa es precisamente la información que se conoce y la imagen que en general se tiene de la Universidad. Una evaluación que produce información con estas características es innecesaria y probablemente obedece a situaciones estructurales de mayor trascendencia.

En el caso de que la docencia y la investigación sean realmente los elementos que mueven a la institución en forma aparentemente productiva y satisfactoria, tenemos una institución académica cuya estructura administrativa, con la cual ha sido provista a partir de los setentas, no ha tenido un papel sustancial excepto como facilitadora de las funciones sustantivas. Sin embargo, la evaluación realizada por la propia Administración nos informa que no es así. De este modo podemos observar un desfase importante entre el proceder administrativo y la academia.

Esta diferencia se puede ver con toda claridad en la parte restante del diagnóstico, en el cual se señala un sinnúmero

de problemas detectados. Muchos de esos problemas son conocidos por diversos sectores de la comunidad universitaria y muchos de ellos también son del conocimiento público, aunque en términos más generales. La Tabla 1 del Apéndice 1 contiene un listado de los problemas que se mencionan en el diagnóstico, organizados de acuerdo a las funciones sustantivas. En ella podemos ver con más claridad la conclusión a la que nos lleva el diagnóstico: que la Universidad posee la inercia histórica y social suficientes para el desarrollo institucional, independientemente de la particular estructura administrativa con la que opera.

Esta situación es definitivamente sorprendente si se considera que una institución de las dimensiones de la Universidad Nacional opera con todo tipo de problemas en prácticamente todos los aspectos, complementada con una estructura administrativa y organizativa inoperantes. Ante esta situación y ante el hecho de que es prácticamente imposible reconstruir el proceso de evaluación que se llevó a cabo, no nos queda sino analizar las condiciones estructurales que subyacen a esta situación paradójica. Es decir, no es posible atribuir el desarrollo de la institución a la inercia de sus subsistemas o a su tradición. Se trata más precisamente de un problema estructural propio de las organizaciones educativas de nivel superior y no una simple característica, propia de la Universidad en particular, que debería abordarse desde una perspec-

tiva técnica, como parece sugerir el propio documento.

El procedimiento para llevar a cabo la evaluación no tomó en cuenta la participación abierta de diversos grupos universitarios, sino que se hizo verticalmente, a través de directores y funcionarios académicos y administrativos. Una buena parte de la comunidad conocía muy poco o nada del proceso de evaluación. Desde el punto de vista técnico, esto genera problemas en cuanto a las posibilidades de rescatar información suave y fresca de la comunidad universitaria como complemento a los datos fuertes de tipo cuantitativo. Enfocaremos nuestra atención al impacto institucional y político de este descuido en el procedimiento.

Al parecer la intención fue entregar a la comunidad universitaria un documento elaborado, en lenguaje accesible, para que ésta reaccionara. El problema deja de ser solamente técnico y se ubica en el terreno de los propósitos de la evaluación. El propósito de la evaluación se hizo explícito en las declaraciones oficiales de la Administración: en agosto de 1983, a sólo un año de terminar su periodo rectoral, el Rector señaló que se requería "un diagnóstico completo, certero y eficaz de la situación que vive la Universidad en todos los subsistemas" antes de hacer cambio alguno para el "trabajo futuro" de su Administración (discurso pronunciado el 20 de agosto de

1983).

Este dato es muy significativo ya que muestra las intenciones de la Administración de continuar en el poder. Para ello se utilizó un instrumento: la planeación; y un discurso: la innovación. Si bien ambos aspectos son elogiados desde el punto de vista técnico, el contexto político se volvió cada vez más problemático para la Administración. La coyuntura institucional fue cada vez menos propicia para que esa Administración permaneciera cuatro años para conducir administrativa, académica y políticamente una institución constituida por diversos sectores con intereses de diversa índole, en un contexto en que los diversos problemas institucionales estaban planteados.

La coyuntura institucional se fue configurando a partir de la dinámica generada por las relaciones estructurales de intercambio, ya que las intenciones que la Administración tenía de integrarse a la vida institucional a través de instrumentos de operación y control no fue recibida con tranquilidad.

3.3. El modelo de planificación.

1. Características generales.

Una vez terminada la evaluación, así como la presentación del

diagnóstico y de posibles vías de solución, se procedió a mediar el proceso de planificación con una consulta a la comunidad universitaria, convocada oficial y públicamente para que opinara respecto a la propuesta de cambios. La propuesta estuvo constituida por 57 proyectos que respondían casi uno a uno a los problemas planteados previamente. Estos proyectos fueron asignados a funcionarios de diverso nivel jerárquico a partir de lo cual se procedería a la consulta.

La consulta duró aproximadamente seis meses, a través de los cuales hubo participación por adscripción institucional en foros y mesas redondas. A través de este procedimiento se recolectaron documentos conteniendo propuestas de diversa índole, que los responsables de proyectos se encargarían de estudiar. Desconocemos el tratamiento que estos responsables y sus equipos de trabajo dieron al conjunto de propuestas.

Mientras se desarrollaba la consulta, se inició en abril de 1984 el proceso de implantación de programas, con algunas modificaciones respecto de su forma original como proyectos. El proceso terminó en octubre de ese año. Paralelamente, diversas instancias colegiadas de la Universidad se encargarían de aportar el marco de referencia del plan que eventualmente se produciría, a través de ocho proyectos llamados "integrales" relacionados con las funciones universitarias. Estos proyectos agruparían programas diversos. El diseño de los proyectos

se terminó en octubre y se presentó como el Plan Rector de Desarrollo Institucional (PREDI). Más tarde se presentó un documento complementario titulado La Reforma Universitaria, que contiene los 49 programas implantados para el desarrollo institucional.

El PREDI contiene dos partes: un marco de referencia calificado en el propio documento como "un análisis en perspectiva histórica de la Universidad y su entorno", que presenta principios, funciones y un perfil de la institución, relaciones entre la Universidad y el desarrollo social, y una caracterización de la Reforma Universitaria. La segunda parte contiene los ocho proyectos integrales.

La sección sobre principios y funciones revisa las bases de la vida universitaria (libertad de cátedra, investigación y expresión en la tarea de formación, investigación y extensión de la cultura) y el desarrollo de una organización interna en subsistemas. Se afirma que la estructura organizativa se ha configurado "en función del desarrollo y estructura académicas, de la expansión y diversificación de sus servicios y de la especialización del trabajo y la compleja organización que implica la ejecución de las tareas docentes, de investigación, de extensión cultural y de apoyo" (PREDI, 12), aparte de estructuras académicas establecidas en la legislación y

ajena al control directo de la Administración (Consejos Técnicos, Consejos Internos y Consejo Universitario).

No está claro si esta estructura es la misma que se calificó de inoperante en la fase de evaluación. Se describen además las características generales de las funciones sustantivas, básicamente en la misma forma que en la sección de logros. Se continúa con una breve presentación de las limitaciones que han existido en las relaciones entre Universidad y desarrollo social. Finalmente se presentan las modificaciones propuestas en el marco de la Reforma Universitaria, las cuales constituyen "la inaplazable necesidad de que nuestra Institución racionalice el uso de los recursos y la de que se incida con mayor profundidad y decisión en la tarea de desarrollo, comprometer a los universitarios a un enorme esfuerzo de transformación en la Universidad" (pp. 28-29) en "un proceso de cambio totalizador con el que se pretende atacar en forma simultánea el conjunto de problemas que se han detectado". De acuerdo con el propio documento, el PREDI es la síntesis de la Reforma Universitaria (p. 31). Sin embargo, la Reforma misma no se agota con la presentación del Plan: "La Reforma implica la institucionalización del proceso de planeación" (p. 32).

ii. El Plan propuesto.

Con el esquema de planificación propuesto, se plantea "llevar la planeación de la vida académica a todos los aspectos del quehacer Universitario de modo que pueda preverse racionalmente el desarrollo a seguir por la Institución en los próximos años (p. 35). Para ello se pretendía, a "corto plazo, incrementar los niveles de gestión" a través de "la administración y evaluación de los programas y recursos" (p. 35), adecuando esta gestión a los requerimientos del proceso académico definido por la propia Administración.

Estos elementos muestran el tema del discurso de la planificación que manejó la Administración para llevar a cabo los cambios institucionales: acción total y abierta, trabajando en forma simultánea en un sistema que la propia administración definió como complejo, y en el interior del cual se decidió elegir aspectos relevantes que requieren atención. Este planteamiento parece implicar que efectivamente los "aspectos más relevantes" identificados por la Administración cubren la totalidad de la situación. Por otra parte, y desde el punto de vista del análisis organizacional, un planteamiento de esta naturaleza supone el control de la información y de la interacción de las fuerzas internas.

iii. Manejo del discurso de la planeación.

El cuerpo principal del discurso de la innovación se estructuró con el siguiente formato: objetivos generales; problemas identificados en la evaluación y consulta; líneas de acción de los programas; programas y tendencias.

En el caso de la docencia, los objetivos "generales de carácter permanente" enuncian un nivel inalcanzable de logro, en tanto que permanentes, pero deseables (p. 37):

- a. Impartir educación Universitaria para formar profesionales, investigadores, profesores universitarios, técnicos e individuos útiles a la sociedad;
- b. Contar con una planta académica formada y actualizada en las disciplinas adecuadas a los planes y programas establecidos;
- c. Ofrecer educación Universitaria en consonancia con los recursos y políticas institucionales;
- d. Disponer de la infraestructura escolar y académica indispensable para ofrecer e impartir educación universitaria.

En este conjunto de proposiciones se puede notar un alto nivel de abstracción y de incertidumbre [19]. Es decir, cualquier intento de modificación o cambio que implique un avance de alguna manera y en cualquier nivel en un momento puede ser validado a partir de esos objetivos.

El primer objetivo se utilizó como parte de la definición del

perfil institucional (p. 11) por lo que al parecer el perfil es deseable. Esto significa que en ese aspecto no se requieren modificaciones, ya que lo deseable es parte de la definición y cualquier intento de cambio es innecesario. Por otra parte, utilizar como objetivo del plan una definición preestablecida tan amplia como la enunciada en la Ley Orgánica de la Universidad, simplemente parece indicar que no se está cumpliendo con lo estipulado; por lo tanto, lo que se requiere es dar cumplimiento a la Ley. Esta situación es un ejemplo de "cambio retrospectivo" como un intento de cumplir un mandato preestablecido.

Se diseñaron 24 programas para el área de docencia, los cuales cubren desde el mejoramiento de los trámites escolares, hasta el ajuste y racionalización de los programas de estudio, pasando por programas que dan atención a áreas de servicio y apoyo para profesores. Todos ellos cuentan con objetivos generales y específicos, "metas principales" con diferente grado de precisión, así como con una sección titulada "diagnóstico prospectivo" que presenta beneficios esperados en diferentes plazos; se complementa la presentación con "antecedentes y acciones realizadas". La presentación de los programas es sumamente sucinta como para hacer un análisis fino de cada uno de ellos. [20].

Los estudios de tendencia no existieron ni en la evaluación ni en la planificación. La sección sobre docencia se basa, como todo el esquema de planificación que subyace al PREDI, en dos aspectos: los problemas detectados durante el proceso de evaluación y la consulta, y los beneficios esperados. Teóricamente la mediación entre estos dos aspectos la constituye la programación. Sin embargo, salvo el establecimiento de algunos criterios de operación y organización, no existe una estructura programática que racionalice los procedimientos a seguir.

A los dos aspectos mencionados se agregan "líneas de acción de los programas" que permiten identificar las formas de participación de diversos sectores de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes, cuerpos colegiados y unidades académico-administrativas), en el trabajo propuesto. Finalmente, se incluye una sección complementaria sobre apoyos académicos y docentes.

En lo que respecta a la investigación, también se presentan "objetivos generales de carácter permanente", después de una introducción sobre principios básicos. Los objetivos para la investigación en humanidades son:

- a. Llevar a la práctica estudios cuyo objetivo sea, principalmente, analizar las condiciones y los problemas nacionales;

- b. Contribuir a la formación de profesionales, investigadores y técnicos útiles a la sociedad a través de su vinculación con la docencia;
- c. Preservar y transmitir los valores culturales universales y nacionales.

Los objetivos para el área de la "investigación científica" son iguales a los de humanidades, con excepción del tercero:

Realizar trabajos en el campo de la investigación básica, aplicada y la tecnología.

Para ambas áreas de investigación se presenta un esquema similar al de la docencia y con las mismas listaciones programáticas. La única diferencia sustancial es que las "líneas de acción" en el caso de las humanidades se refieren directamente a los programas propuestos.

La función de apoyo administrativo no contiene objetivos explícitos, y solamente se afirma que la Reforma Universitaria "preve dar una sólida infraestructura operacional y financiera a los servicios de apoyo universitario" (p. 105).

En una sección aparte se agregan otros asuntos: sobre información, para la que se anuncia un Sistema de Información Universitaria; y sobre el apoyo jurídico, acerca del cual se afirma claramente que no se contemplan reformas de ningún ti-

po al marco jurídico interno, ya que se considera que "ha demostrado su validez, por lo que se deben agotar todas las posibilidades de su cumplimiento" (p. 134).

iv. Análisis del esquema de planificación.

De acuerdo con los elementos de análisis presentados en la sección anterior, se puede observar que el intento de establecer un proceso de planificación integral en la UNAM está muy lejos de haberse logrado. En primer lugar, la evaluación no es informativa: no se maneja información sustancialmente nueva. Se manejaron datos brutos sin mayor procesamiento.

El documento es descriptivo y muy general. En realidad enuncia necesidades sentidas y apreciaciones ya conocidas, apoyado en un estudio superficial del pasado de la institución. Con estos elementos se posibilita el manejo del elemento de "logro" institucional, como un recuento del pasado. El análisis de la relaciones de la Universidad con el entorno es igualmente superficial y no existe un análisis prospectivo a este respecto.

El análisis de políticas, fines, propósitos y objetivos para movilizar a la institución en la dirección del cambio deseado es prácticamente nulo. Los ocho proyectos integrales que in-

dican esta dirección repiten, en el nivel de los propósitos, lo que ya se desea que suceda permanentemente. En este sentido, sin contar con futuros proyectados se dificulta pasar del grado de generalidad de la definición de funciones al establecimiento de propósitos específicos para encaminarse en la dirección de los futuros deseados. Por otra parte, hemos visto claramente que los proyectos integrales planteados no fueron elaborados antes del diseño de las estrategias, sino que surgieron después de ellas [21], e incluso cuando la gran mayoría de los programas se encontraba ya en operación [22].

En la operación del PREDI se hizo un salto metodológico: de la definición de funciones a los programas operativos que señalan las estrategias de cambio. La larga lista de programas establece todo tipo de acciones, desde las que se refieren al cumplimiento de aquello que ya se encuentra estipulado en documentos normativos (por ejemplo, el Programa 28: "Mecanismos para el cumplimiento del Estatuto del Personal Académico"), como a la búsqueda de definiciones operativas (Por ejemplo, el Programa 44: "Funciones del Consejo de Estudios de Posgrado"), hasta aquellas que tienen como propósito el diseño de un proyecto (como el Programa 42: "Factibilidad de creación de nuevas licenciaturas").

Como en el caso de los ocho planes integrales, la programación carece de criterios y procedimientos de evaluación casi

en su totalidad. La Tabla 2 del Apéndice 1 nos permite ver que de los 49 programas implantados, 25 incluyen elementos de evaluación. Sin embargo, solamente cinco programas sugieren algún tipo de acción a seguir en este aspecto, ya que cinco basan la evaluación en "informes periódicos" y trece sólo mencionan que "deberá haber evaluación" (además de dos programas de evaluación, no del Plan, sino de áreas específicas: investigación científica y de humanidades).

La evaluación producida por la Administración del Rector Rivero Serrano señaló dos problemas fundamentales de la Universidad: la existencia de una estructura administrativa inoperante y un desfase entre la administración y la academia. Estos dos elementos de autocrítica fueron bien aceptados por la comunidad universitaria y se generaron expectativas sobre el proceso de conducción consecuente para llevar a cabo cambios importantes en la institución.

Al plantear la calidad y tradición de las labores académicas, se estaba planteando básicamente que la Universidad se encontraba en un estado de inercia histórica. Integrando este argumento a la inoperancia de la organización, se aprovechó la coyuntura propicia para plantear el propósito de la Administración: que era necesario e inaplazable un giro en el curso de la institución, y que esa Administración era la in-

dicada para llevarla a cabo.

Al argumento de la necesidad de conducción y las expectativas surgidas por parte de la comunidad siguió la respuesta: el Plan Rector de Desarrollo Institucional propuesto por la Administración. Este fue el momento crucial en el periodo rectoral de 1980-84: las condiciones estaban dadas para buscar las formas de conducción institucional. La serie de eventos que se desencadenaron durante 1984 generó la agudización de conflictos internos y el rompimiento de acuerdos implícitos, ganados por la vía de los hechos.

En primer lugar, la Administración se colocó en el centro del escenario a la Vista de todos los sectores de la institución, con el supuesto de que podía conducir a la institución hacia cambios sustanciales. Sin embargo, el discurso de la participación (Evaluación, 7, 29) y la innovación (pp. 8, 29) se convirtió en un mensaje sin fundamentos: la idea de "participación" que en realidad tenía la Administración consistía en dirigir verticalmente las acciones, presentando un documento pre-elaborado, solicitando participación y reacción de la comunidad universitaria.

Si bien este procedimiento pudo haberse aprovechado al máximo, se convirtió en el primer error de la Administración: la comunidad universitaria no apreciaba diferencias sustanciales

entre los proyectos propuestos para la consulta y los programas presentados después de la consulta.

A pesar de la gran movilización de personas y un amplio uso de infraestructura a través de una gran cantidad de eventos que se llevaron a cabo en un periodo de seis meses: "mesas redondas, seminarios abiertos, reuniones de trabajo, consultas directas con dependencias y entrevistas, que sumaron más de 1600 actos en los que se presentaron 3251 ponencias y trabajos escritos" (p. 30), la sección programática del PREDI no parece haber tomado en cuenta la información generada mediante tal nivel de actividad. Los cambios entre los proyectos propuestos para consulta y los programas finalmente presentados efectivamente no son muy grandes.

La forma de dirigir este proceso, a través de funcionarios diversos muestra que el procedimiento de consulta no fue un mecanismo de participación como lo señaló repetidamente la Administración, sino un mecanismo estructurado de control de flujos de información, generados en las propuestas individuales. Desde el punto de vista de las estrategias de control de incertidumbre (véase la sección 2.3, capítulo 2 en esta tesis), se puede notar que se utilizó una combinación de dos de ellas: "reformulación del nivel de la ejecución o logro" y "de creación de sistemas verticales de información".

La primera estrategia permite un alto grado de actividad, como fue el caso de la consulta, sin que necesariamente se llegue a mantener un nivel adecuado de eficiencia, y con un mínimo de información. Es decir, se operó básicamente con la información con que ya se contaba antes de la consulta. Por otra parte, toda la información que podía producirse se canalizó a través de los mecanismos creados ex profeso para la coordinación y conducción de la consulta. Con ello la información disponible estaba bajo control y se reducía la incertidumbre por parte de la administración.

El control de la participación y la información fue la base del procedimiento elegido por la Administración. La amplia movilización sin resultados notables significa un bajo índice de eficiencia y por supuesto, un bajo nivel de logro. Para una Administración universitaria que pretende continuar su gestión, la ineficiencia e ineficacia son los enemigos mayores. Esta contradicción entre discurso y acción produjo una quiebra en la confiabilidad de la Administración por parte de la comunidad universitaria.

La propuesta que hizo la Administración para superar la inoperancia de la estructura administrativa fue bien recibida en tanto que suponía la superación de la ineficiencia interna y un mayor apoyo a las funciones sustantivas (docencia e inves-

tigación). Con ello se pretendía abordar el otro problema detectado por la Administración: el desfase entre ésta y la academia. Para lograr este propósito se generó un discurso complementario al discurso de participación que hemos analizado: el discurso de la innovación.

Desde el punto de vista de este segundo eje estratégico implementado por la Rectoría, el argumento de la innovación sirvió para fundamentar la necesidad de tener una instancia conductora del proceso de cambio, capacidad o rol que la Administración se atribuyó a sí misma. Sin embargo, el mensaje que en realidad se presentó fue el de la racionalización (PREDI, 28, 35) [23], el cumplimiento de normas establecidas [24] y el de la evaluación académica [25].

Es decir, a través de estos elementos se estaba planteando la regulación de las relaciones de intercambio. Este es uno de los puntos centrales del proceso de planificación intentado por la Administración del Rector Rivero Serrano: la oferta de servicio y la exigencia de trabajo implica la redistribución en el intercambio de recursos en cuanto a su tipo (servicios, trabajo, financiamiento) y la consiguiente recomposición de las relaciones políticas, ya que con la redistribución de los elementos mencionados, se genera una redistribución del poder; véase la sección 2.2, capítulo 2 en esta tesis); en

cuanto a su magnitud (ya que la operación de programas produce una redistribución de las cargas de trabajo y con ello, una redistribución del financiamiento); y en cuanto a su direccionalidad (ya que la creación de nuevos cuerpos colegiados y la operación de nuevos programas implica nuevas formas de trabajo).

Una de las condiciones fundamentales para que la planificación tenga sentido y alcance el nivel operativo es que diversos sectores de la institución estén convencidos de que es necesaria, es importante y que el enfoque que se utiliza es el adecuado en un momento dado (Castrejón, 1976). En una institución de educación superior existen diversos sectores claramente diferenciados por las características de su trabajo o forma de relación con la institución: la administración central; el cuerpo docente congregado alrededor de escuelas y facultades; el cuerpo de investigadores congregados en centros e institutos; los empleados dispersos en dependencias administrativas, centros de docencia y centro de servicio; y los estudiantes.

Ciertas instituciones pueden tener estos cinco sectores nítidamente diferenciados, o presentar características en el otro extremo del espectro: intersecciones estructurales entre uno o más de estos sectores. Si identificamos estos sectores desde el punto de vista de las relaciones verticales y horizon-

tales de intercambio y las maneras de distribución del poder, tenemos la siguiente tipología tentativa:

VERTICALIDAD

HORIZONTALIDAD

(1) ***** (2) ***** (3) ***** (4) ***** (5)

administración
central

escuelas y
facultades

centros e
institutos

centros e
institutos
agrupados

estudiantes

empleados
adminis-
trativos

- (1) La administración central se basa en intercambios verticales y constituye un "grupo de autoridad formal", de acuerdo con la clasificación presentada en el capítulo 2.
- (2) Las escuelas y facultades se manejan con cierto nivel de relaciones horizontales y probablemente constituyen una combinación de "grupos de autoridad pseudo-formal" y "grupos de poder pseudo-formal".
- (3) Los estudiantes constituyen un grupo complejo y muchas veces amorfo, cuya posición relativa en la composición de fuerzas obedece a coyunturas particulares; probablemente estamos en lo correcto al ubicar este grupo hacia el centro del espectro.
- (4) Los investigadores de centros e institutos (como unidades orgánicas) si bien mantienen relaciones verticales propias de la organización interna de su dependencia, también se manejan al interior de ellas con flujos horizontales de intercambio con un alto nivel de flexibilidad. En este caso, constituyen "grupos de poder pseudo-formal".

Por otra parte, los investigadores pueden moverse fácilmente al nivel de las relaciones horizontales de inter-

cambio en forma de redes de poder (en el caso de la "investigación científica", la "investigación de humanidades" o aun una combinación de ambas, en la UNAM). En ese caso, la reconfiguración en las relaciones de intercambio en el sector de la investigación se constituye en "grupos de redes de poder pseudo-formal".

- (5) Los empleados administrativos constituyen un sector complejo y muchas veces muy organizado en base a cuestiones de interés particular, básicamente de carácter laboral. Este sector constituye un "grupo de redes de poder pseudo-formal".

En general, el cuerpo docente y los investigadores, constituidos en "personal académico", el personal de la administración central y los empleados administrativos son los sectores que detentan o exigen mayor participación en el poder. Para una definición más precisa de la posición relativa de los sectores identificados aquí se requiere una conceptualización más clara de la analogía utilizada de "espectro", de modo que se puedan tener criterios más precisos para establecer la ubicación de cada sector. También se requieren estudios de casos particulares para observar el comportamiento de cada sector en condiciones institucionales específicas y la "distancia" que presentan entre ellos dentro del "espectro". Es importante reconocer que el proceso histórico de la organización y su relación con el entorno produce un efecto de "ábacó" y aun de aglutinamiento sobre la ubicación de cada sector ("movimientos" o inclinaciones coyunturales a lo largo del "espectro"). De igual manera, es importante reiterar que estamos planteando que la relativa ubicación de estos secto-

res al interior de la organización tiene una base estructural, de acuerdo con las formas de autoridad y el uso del poder.

La distribución del poder entre estos sectores genera una serie de relaciones internas en un proceso político de fuerzas que no necesariamente están de acuerdo. Por lo tanto, para que sea posible la conducción institucional, especialmente a través de la planificación, se requiere del acuerdo entre sectores. En el caso del PREDI, la Administración se sostuvo en su planteamiento hasta el final. Los estudiantes desconocieron en su mayoría el proceso de planificación, carecían de interés o desistieron de participar. Los empleados administrativos se desligaron de la Reforma Universitaria descalificándola con críticas más o menos aisladas [26].

Aunque hubo protestas de diversas formas por parte de miembros del personal docente [27], la reacción más explícita la presentó el sector de investigadores como un bloque o "red de poder". Este sector mostró su repudio al proyecto político de la administración central mediante un análisis poraenorizado del liderazgo del Rector y de la Reforma Universitaria [28] como climax de un confuso proceso de crítica a la evaluación, (la Reforma Universitaria), al Plan Rector y al propio Rector, en un contexto de conflicto y desilusión institucional.

Como se puede ver, el personal académico, especialmente el sector de investigadores no aceptó la propuesta de regulación de las relaciones de intercambio por parte de la administración central y surgió el conflicto:

- a. Al cuestionar el carácter dirigido y unilateral de la planificación como acción aislada por parte de la administración central, se estaba exigiendo tener participación directa en el uso del poder.
- b. Al reclamar mayor participación en el uso del poder, se estaba exigiendo participación en la definición de una nueva "normatividad" propuesta por la Administración en forma de programas de evaluación de la investigación.

El modelo de planificación planteado por la Administración del Rector Rivero Serrano tenía como ejes la eficiencia interna y el apoyo a las funciones sustantivas. El discurso de la innovación en ambos casos se vio muy pronto sin fundamento, pues en realidad los cambios previstos se limitaban a la generación de nuevos procedimientos, instrumentales en su mayoría. Es decir, en un intento por optimizar la eficiencia interna, se cayó en un proceso de generación de cambios por "invención" (véase la sección 2.4, capítulo 2 de esta tesis), para encontrar las formas de cumplir con las exigencias de la calidad tradicional de la Universidad.

Este discurso ambiguo y retrospectivo se complementó con una

estrategia de estabilidad (sección 2.3) que intentó controlar la información y la participación. Con el control de la información se frenó la participación, pero se desarticularon las relaciones de intercambio y surgió el conflicto.

A través del Plan Rector, la Administración creyó controlar la incertidumbre que conlleva el proceso de conducción de la institución mediante el manejo de propósitos "permanentes", a partir de los cuales pretendía legitimar el control de la participación mediante la regulación de las relaciones de intercambio. Esta estrategia no recogió los intereses de los sectores de la Universidad, quienes no vieron cambios, sino sólo interés de la Administración por continuar en el poder.

De esta manera, el discurso, carente de fundamento en la acción, provocó que el instrumento que pretendió utilizar la Administración, la planificación, se debilitara completamente.

La evidente y quizá extrema dificultad que tuvo la Administración para plantear propósitos y objetivos no redundantes y que se pudieran utilizar como indicadores de situaciones o "escenarios" a alcanzar en el futuro, se debe a que, de acuerdo con la teoría de las organizaciones complejas, existen condiciones estructurales que restringen la definición

precisa del curso a seguir por una organización cuyos sectores o "grupos de profesionales" (sección 2.2) no están de acuerdo [29]. En el caso de la UNAM esta situación fue tan clara que el establecimiento de propósitos y objetivos institucionales realmente no existió, ya que lo que se hizo fue repetir de una manera superficial y simple el discurso normativo de la institución.

Así, lo que tenemos es una situación de conducción de la vida institucional por necesidad, buscando reducir al mínimo el conflicto entre grupos, dado que en lo mínimo es lo único en que por necesidad se puede estar de acuerdo: el discurso filosófico con un apego a la normatividad.

Ante la presencia de sectores diferenciados por el desacuerdo, y careciendo de un planteamiento propositivo que pudiera aglutinarlos nuevamente, la Administración se encontró totalmente desarmada para intentar conducir la institución. De esta manera, las estrategias propuestas carecieron de sentido y los "objetos" de la organización educativa (sección 2.2), es decir, la docencia, la investigación y los sistemas de apoyo académico y académico-administrativo no pudieron ser procesados.

Finalmente, es sabida la importancia de la relación que tiene

la Universidad con el entorno, por su carácter de "Nacional" y por su desarrollo histórico. De alguna manera la evaluación practicada en 1983, mostrando la inoperancia de la administración y la necesidad de usar los recursos disponibles en forma eficiente no sólo obedece a una simple reproducción de lo que se estaba realizando en el sistema educativo y prácticamente en todo el campo de acción del gobierno federal, sino a las necesidades de regular la vida institucional ante la contracción del financiamiento en un momento de severa crisis económica. La planificación propuesta enfatizó la necesidad de "reaccionar adecuadamente" a los retos del entorno social.

El análisis de las relaciones entre las instituciones de educación superior y el entorno ha sido ampliamente documentado y a través de él es posible notar la "vulnerabilidad ambiental" (sección 2.2) que caracteriza a las organizaciones complejas [30].

De acuerdo con el análisis que hemos presentado, el perfil institucional de la UNAM se configura con una inserción muy clara en la problemática del entorno y que hemos llamado "vulnerabilidad ambiental"; con un alto grado de ambigüedad en los propósitos establecidos en un Plan que supuestamente movilizaría a la institución; con una gran dificultad para llegar a establecer procedimientos como forma "tecnológica"

para procesar los "objetos" de la institución (docencia, investigación, etc.); y con una desarticulación de los diversos "grupos profesionales" que hemos identificado aquí como sectores.

El conflicto es la base del proceso en que se enmarca este perfil, y se manifiesta en forma de desfase e incertidumbre en la generación, distribución y control de la información y la participación.

La desarticulación institucional obstaculizó la autorreproducción de la Administración y la recomposición de las relaciones de intercambio previstas por ella, en un proceso degenerativo que culminó en el cambio de Administración; en la transformación del discurso administrativo de la eficiencia a uno que recuperó el valor de la academia; y un casi total olvido al principal producto abiertamente intencionado del modelo de planificación: el Plan Rector [31].

CAPITULO 4. ANALISIS DE UN MODELO DE PLANEACION INTERINSTITUCIONAL: EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

4.1. Antecedentes.

La gran mayoría de las experiencias de planificación en México se ha hecho por institución. Los diversos intentos de apoyar el desarrollo de las instituciones de educación superior como conjunto han sido generados desde las dependencias del gobierno federal. En 1950 se asociaron diversas instituciones de educación superior y crearon la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior y desde esa época ha servido de apoyo a experiencias localizadas en todo el país, en conjunto con el propio gobierno federal.

Hacia fines de los años setentas se creó el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, SNPPES (ANUIES, 1978), a través del cual se propuso la implantación de un plan de desarrollo de la educación superior a nivel nacional con el propósito de "dar respuesta a las exigencias del desarrollo nacional atendiendo la demanda educativa y la formación integral del hombre, y con el compromiso de salvaguardar la autonomía" (SEP-ANUIES, 1982a).

Este plan se llamó Plan Nacional de Educación Superior (SEP-ANUIES, 1981). Estos elementos permitieron la creación de una estructura jerarquizada de planificación universita-

ría por regiones geográficas a través de ocho Consejos Regionales (CORPES) y Comisiones Estatales (COEPES), así como Unidades Institucionales de Planeación (UIP), todo bajo la coordinación de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), constituida por SEP y ANUIES. De 1980 a 1981 algunas CORPES produjeron documentos de diagnóstico del contexto a manera de inventario de la situación socioeconómica de la entidad federativa correspondiente (SEP-ANUIES, 1982a), y en 1982 se contaba con 23 planes estatales producidos por otras tantas COEPES, conteniendo lineamientos para los siguientes diez años. Estos documentos presentan toda clase de limitaciones metodológicas y de información para una planificación adecuada (véase Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y Perspectivas, 1982, 65; ha habido algunas críticas a estas experiencias, como la de R. Chain, 1983, 53-60) [32].

Desde instancias superiores de la SEP se produjeron lineamientos para el diseño, operación y seguimiento de los planes, aunque en realidad tuvieron poca repercusión en las instituciones, los estados y las regiones. Debido a que se pretendía instrumentar políticas de desarrollo regional, se requería un trabajo conjunto de varias instituciones con el propósito de integrar sus esfuerzos mediante acuerdos sobre políticas y estrategias a seguir. Para ello se utilizó el en-

foque de planeación indicativa, con el cual se tiene la ventaja de realizar un trabajo muy contextual y general.

De hecho, los enfoques utilizados permiten realizar la planificación con cierta flexibilidad a partir de diversos criterios y diversas definiciones sobre los requerimientos conceptuales y metodológicos (La Educación Superior en México. Recomendaciones normativas, 1982). Así, se plantea que debe ser participativa (Casillas, 1982, 253; Marquíz, 1982, 163) e integral (Casillas, 1982, 254). Como la planificación indicativa carece de normatividad, es posible construir un marco de referencia para la acción, del cual las instituciones en principio pueden elegir los aspectos que les sean más pertinentes y convenientes para su propio desarrollo.

El trabajo en conjunto implicaba la construcción de marcos de referencia que sirvieran de "apoyo y promoción" (La Educación Superior en México. Recomendaciones normativas, 1982, 51) a los esfuerzos institucionales de planeación. La idea era apoyar esfuerzos de planificación integra por parte de las instituciones. Las propuestas interinstitucionales se convertirían de ese modo en "opciones" (López, 1982c, 276) para cada institución involucrada.

Desafortunadamente la planificación se quedó en la mayoría de las ocasiones en simples diagnósticos del contexto y los

marcos de referencia para la acción que se produjeron eran tan esquemáticos que no ofrecían mayor guía para desarrollos institucionales específicos. Al parecer, la formalización de la planificación institucional mediante criterios y mecanismos oficializados estaba impidiendo el desarrollo espontáneo de las instituciones involucradas. Con ello se desaprovechaba la coyuntura socioeconómica del país, que a fines de los años setentas parecía estar en condiciones de articular políticas de desarrollo de los servicios educativos a las políticas de desarrollo socioeconómico.

La caída tan drástica del modelo de desarrollo socioeconómico a principios de los ochentas convirtió la situación promisoría de años anteriores en una crítica situación en donde inmediatamente se produjo una contracción del financiamiento canalizado a las instituciones de educación superior. El nuevo gobierno federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se planteó la necesidad de racionalizar el sistema de educación superior (Plan Nacional de Desarrollo, 1982, 223); la articulación del desarrollo de la educación superior a políticas de desarrollo social en medio de la crisis requería de un ordenamiento de tal forma que "la planeación... de la educación superior, debe establecer los mecanismos de coordinación con el sistema nacional y los sistemas estatales de planeación del desarrollo" (p. 230).

El trabajo conjunto entre la SEP y la ANUIES produjo el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) que, a través de once programas y varios proyectos pretendía apoyar ciertas líneas de desarrollo de las instituciones de educación superior en el país. La SEP producía en esos momentos el Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte, el cual plantea once lineamientos estratégicos como vías de apoyo al desarrollo institucional. En medio de esta serie de cambios, quedaron más o menos olvidados el SNPPES y el PNES.

Sin embargo, diez instituciones de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, decidieron trabajar en conjunto y en 1982 produjeron una primera versión del Programa Regional Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior (PRIDES). Este documento elaborado por dos profesionales a contrato, nunca entró en operación y sirvió como un ejercicio interinstitucional a manera de trabajo exploratorio de planificación conjunta, aunque formal, para coordinar esfuerzos.

En 1983, estas mismas 10 instituciones decidieron red denominarse CORPES del Área Metropolitana de la Ciudad de México (CORPES-AMCH), eliminando el nombre de CORPES-VIII que le correspondía en la organización regional del SNPPES. En ese mismo año se aprobó el plan de trabajo, que incluía la elaboración de un nuevo PRIDES del AMCH. El programa se elaboró de

julio de 1983 a diciembre de 1984.

4.2. Características del diagnóstico.

El PRIDES-AMCH está dividido en tres partes: un análisis del contexto socioeconómico, una caracterización de las instituciones de educación superior y lineamientos prospectivos, con un programa de acción.

a. Análisis del contexto socioeconómico.

El PRIDES se inicia con el señalamiento de los problemas claves que han configurado la actual situación de la educación en el Area Metropolitana, especialmente en lo que se refiere a la demanda educativa: la concentración social, económica, política, educativa y demográfica, así como el predominio del sector terciario de la economía. Se analizan también las repercusiones de la estructura del empleo en la acreditación educativa y la práctica profesional, y las relaciones entre la estructura productiva con la formación de cuadros profesionales.

Estos problemas se agudizan en los ochentas, cuando la severidad de la crisis económica generó altos índices de desempleo y subempleo. La presión que esta situación ejerció sobre las instituciones de educación superior se manifestó en la formulación indirecta de una política de contención de la de-

manda de empleo mediante la apertura de oportunidades de acceso al posgrado, acompañada de otras políticas como la que tiene que ver con la expansión de la oferta educativa en el nivel de estudios profesionales.

Se señalan también algunas relaciones importantes como las que se tienen con el sistema de ciencia y tecnología, lo cual incide en una forma u otra en la formación de profesionales, en el posgrado y en la investigación. Se señala que estas relaciones son débiles, ya que a pesar de que en las instituciones de educación superior del área metropolitana se desarrolla la mayor parte de la investigación en México, y de que la mayor parte del aparato industrial y los servicios están en el área, ambos elementos carecen de una vinculación sólida.

b. El diagnóstico de las instituciones de educación superior del CORPES-AMCH.

El capítulo segundo del PRIDES-AMCH describe la heterogeneidad de las instituciones de educación superior del área: privadas y públicas; entre las públicas: las autónomas, las descentralizadas y las pertenecientes a la SEP; además, algunas instituciones son Universidades y otras son Tecnológicas. Esta gran variedad se analiza mediante un esquema modificado de

funciones institucionales: docencia (licenciatura y posgrado), investigación, extensión académica y difusión cultural, "servicios académicos de apoyo" (bibliotecas, intercambio académico y servicio social) y "servicios administrativos de apoyo" (administración y financiamiento e informática).

A través de este análisis se estima el peso cualitativo que estas nueve instituciones tienen en el país [33] mostrando un alto grado de concentración en el AMCH. Esta situación se reproduce en el propio conjunto de instituciones del país, ya que si las instituciones del AMCH concentran recursos, ingreso, egreso, etc., las instituciones miembros del CORPES concentran a su vez, esos aspectos; la UNAM se encuentra en la cima de la pirámide de la concentración del sistema de educación superior [34].

También se analiza la estructura de la demanda educativa de acuerdo con su distribución por institución, áreas de conocimiento y sexo, así como la distribución de la titulación y del personal docente por institución. El análisis del posgrado recibe un tratamiento similar, aunque con un menor nivel de desagregación.

La Investigación se presenta de una manera más descriptiva y cuantificada, sobre recursos humanos, financiamiento, proyectos institucionales y otros elementos cualitativos como poli-

ticas, propósitos y mecanismos de evaluación. La concentración se observa también en este caso, prácticamente en la misma forma [35]:

La difusión cultural, la extensión académica y los servicios académicos de apoyo se presentan en forma más apreciativa y se puede ver el problema de la concentración nuevamente. Finalmente, se da tratamiento a los servicios administrativos de apoyo en una sección que, por carecer de información, resultó brevisima.

A partir de esta presentación, cuya densidad informativa y analítica disminuye conforme se avanza en el texto, se plantean algunas "perspectivas generales de las funciones académicas" en forma apreciativa "dado que no se tienen datos suficientes ni confiables para plantear con márgenes de veracidad satisfactorias las tendencias históricas de la educación superior en el AMCM" (PRIDES, 142). Esta sección de "perspectivas generales" permite tener una idea o imagen a futuro de la educación superior como un "futuro esperado" a manera de sustitución cualitativa de un futuro proyectado, de acuerdo a tendencias históricas.

La desvinculación entre funciones al interior de las propias instituciones, entre éstas, y entre las instituciones y el

entorno parece ser una de las características principales del conjunto de instituciones analizadas, en un contexto socioeconómico cuya principal característica es la concentración.

4.3. El esquema de planificación.

1. Características generales.

De acuerdo con el análisis de las relaciones entre instituciones de educación superior y el entorno, se presentan algunos lineamientos prospectivos siguiendo el esquema de funciones utilizado en el diagnóstico. Esta sección del capítulo tres del PRIDES permite apreciar algunas variaciones que podrían esperarse en el desarrollo de cada una de las funciones de acuerdo con su vinculación a "referentes específicos como el propio Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Educación Superior, el Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y el Programa para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro" (PRIDES, 250).

Si la sección sobre tendencias muestra un futuro desalentador de seguirse el curso degenerativo que se observaba, la sección de prospectiva parece rescatar una serie de acciones que estaban tomando efecto en esa época principalmente a través de la gestión del gobierno federal.

Finalmente se presenta el Programa propiamente dicho, como una propuesta de acción que intentaba operacionalizar la intención de las instituciones participantes de "la necesidad de modificar las tendencias que las funciones sustantivas han tenido en los últimos años y que continuará teniendo de no actuar de manera planificada" (PRIDES, 167).

ii. El discurso de la planificación.

Los temas predominantes en la propuesta de trabajo del PRIDES son la integración y el cambio. Se enfatiza que no es posible continuar con la situación que se ha venido desarrollando, especialmente desde los setentas, para lo cual se requiere un cambio sustancial en el curso del desarrollo institucional. Dado que el esquema propuesto carece de normatividad, se requiere integración de esfuerzos, de tal modo que aquello que el CORPES pudiera sugerir para el desarrollo de la educación superior en el ANCHM, fuera realmente indicativo para el desarrollo institucional.

El discurso se estructuró con el siguiente formato:

- a. objetivos
- b. políticas
- c. programas

d. proyectos

La propuesta se inicia con cuatro objetivos, a saber:

- a. Propiciar un desarrollo armónico de la Educación Superior en el AMCM, en función tanto de la identidad institucional como de las necesidades de la región y del país;
- b. Consolidar los esfuerzos de coordinación interinstitucional;
- c. Propiciar la participación al interior de las instituciones miembros del CORPES en los diversos proyectos del PRIDES;
- d. Apoyar el mejoramiento de la calidad de las funciones sustantivas de instituciones de educación superior del CORPES

Estos objetivos pretenden ser alcanzados en el mediano plazo mediante estrategias de acción de acuerdo a las siguientes políticas:

- a. Fortalecer la coordinación entre planeación institucional e interinstitucional en la región;
- b. Establecer sistemas dinámicos de información y comunicación interinstitucional, así como vías de expresión conjunta;
- c. Promover acciones y mecanismos que tiendan a mejorar la calidad y operación de las funciones sustantivas y de apoyo de las instituciones de educación superior del CORPES;
- d. Promover acciones interinstitucionales que vinculen las funciones académicas sustantivas con el contexto regional y nacional;
- e. Diseñar estrategias de financiamiento para proyectos interinstitucionales.

Se derivaron cinco programas de estas políticas, uno por cada una de las funciones definidas en el propio PRIDES:

a. Licenciatura.

Programa 1. "Fortalecimiento de la licenciatura", con doce proyectos con diversos aspectos: información (2), demanda (1), oferta (6), formación profesional y empleo (1), vinculación docencia-investigación (1) y superación profesional (1);

b. Posgrado.

Programa 2. "Fortalecimiento del posgrado", con cinco proyectos: sobre información (2), criterios normativos (1), vinculación docencia-investigación (1) y superación profesional (1);

c. Investigación.

Programa 3: "Coordinación regional de la investigación", con cinco proyectos: sobre información (2), definición de líneas de investigación (1), prospectiva (1) y superación académica (1);

d. Apoyo académico.

Programa 4: "Fortalecimiento de las funciones de apoyo académico", con nueve proyectos: sobre información (2), coordinación (4), planes de estudios (1), programas de servicios (1) y automatización (1);

e. Apoyo administrativo.

Programa 5: "Mejoramiento de las funciones administrativas de apoyo a las funciones sustantivas", con cinco proyectos: sobre información (1), el uso de las técnicas administrativas (2) e informática (2).

iii. La metodología de trabajo.

En julio de 1983 se definieron los mecanismos de trabajo y la organización para llevarlos a cabo. El CORPES estaba formado por los Rectores y Directores de las instituciones partici-

pantes, y un cuerpo de conducción y decisión constituido por los jefes y directores de las unidades de planeación de esas instituciones denominado Comisión de Planeación (CP). Se creó un grupo operativo, el "grupo técnico de planeación" (GTP), encargado de diseñar el Programa, coordinar el trabajo para su elaboración y realizar la síntesis programática.

Para la obtención de los datos y propuestas específicas sobre problemas concretos, se crearon nueve grupos de trabajo, los "grupos técnicos por área" (GTA). Se tenía la intención de que las nueve instituciones participaran en la Comisión, el GTP y los GTA.

En la Comisión de Planeación, coordinada por la UNAM, participaron en forma permanente la UNAM, la UAM, el IPN, la UIA y el ITAM, mientras que el COLMEX, el CINVESTAV, la UPN y la UAEM participaron en forma limitada.

El GTP estuvo constituido prácticamente sólo por la UNAM, la UAM y el IPN, con participación del CINVESTAV durante la primera etapa de trabajo. Sólo la UNAM, la UAM y el IPN participaron en los nueve GTA. Las otras instituciones participaron sólo en algunos grupos. Esta situación generó algunas dificultades para la obtención de la información y limitó la posibilidad de tener propuestas de todas las instituciones del

CORPES.

La participación no fue completa ni constante, ya que hubo cambios de representantes en casi todos los grupos por lo menos una vez. Esta situación detuvo el avance de los trabajos. Es importante señalar que para la constitución de los GTA, se decidió que se contara con representantes de las instituciones que "tuvieran alto nivel académico y jerárquico en las áreas correspondientes" (PRIDES, 17), suponiendo con ello que el alto nivel académico daría mayor calidad al trabajo, y que el alto nivel jerárquico dentro de su institución para el área correspondiente permitiría tomar decisiones sobre la marcha, de acuerdo a las necesidades que surgieran en el proceso de elaboración de los programas. En realidad, resultó que los representantes de más alto nivel jerárquico enviaron a su vez a representantes personales, sin preocuparse por la continuidad del trabajo, ya que en varias de las ocasiones se presentaron personas diferentes. Si bien la calidad no se vio afectada, el trabajo se detuvo y si se nulificó la capacidad de toma de decisiones.

El flujo de la información entre el Consejo y la Comisión de Planeación se hacía por Institución, y formalmente existía comunicación entre la Coordinación de la Comisión y los miembros del Consejo. La comunicación entre la Comisión de Planeación y el GTP se hacía a través de la Coordinación del GTP.

que participaba en las sesiones de la Comisión. Para la comunicación entre el GTP y los GTA, los miembros del primero se distribuyeron entre los nueve grupos de trabajo, fungiendo como asesores.

La Figura 1 del Apéndice 2 contiene la "mecánica de operación" para la elaboración del PRIDES, en donde se incluye el trabajo simultáneo de los GTA y el GTP. La Figura 2 del Apéndice 2 muestra las fases para la elaboración del PRIDES. Una vez diseñado y aprobado el programa de trabajo (fases 1 a 3), se integró el GTP (fase 4) y se dio inicio al programa (fase 5) con el diseño metodológico para el trabajo de los GTA (fase 6). Se integraron los GTA y se les presentó un documento titulado "Documento Básico para la Operación de los Grupos Técnicos por Área", el cual contiene la información, las instrucciones y las recomendaciones para entender el carácter del PRIDES y las formas de trabajo para su elaboración.

Por su parte el GTP elaboró el esquema interno de trabajo (fase 7). Los GTA trabajaron durante cuatro meses en la elaboración de documentos de análisis y propuesta por área (fases 8 y 10), mientras que el GTP trabajaba en el análisis del contexto (fases 9 y 11). Una vez finalizados estos trabajos, el GTP integró el material con el propósito de elaborar una versión preliminar del programa (fases 12 y 13). Para la

integración de los materiales se trabajó sobre la información contenida en el documento elaborado por el propio GTP y los nueve documentos producidos por los GTA (La Figura 3 del Apéndice 2 muestra el procedimiento que se siguió para este trabajo).

En este proceso se detectó la grave falta de información que las instituciones tienen de sí mismas. Se apreciaron, sin embargo, las posibilidades de trabajo conjunto, de incidir en el entorno con programas específicos y de modificar en alguna forma relevante el desarrollo que cada institución había seguido unilateralmente.

Una vez integrado el diagnóstico del contexto y de las instituciones participantes a partir del esquema de funciones, se procedió a elaborar el programa de trabajo, de acuerdo con el procedimiento que se muestra en la Figura 4 del Apéndice 2. El documento fue presentado a la Comisión de Planeación y se practicó una evaluación al propio documento mediante una matriz de congruencia interna y, después de repetidas revisiones de forma y organización del texto durante seis meses, fue aprobado finalmente. Hasta ahí llegó el trabajo y la revisión del PRIDES por parte de los GTA (fase 15) nunca se realizó.

Aunque siempre han existido acuerdos bilaterales y trabajos

conjuntos entre instituciones, la metodología utilizada para la elaboración del PRIDES es un aporte original al trabajo de planificación en México, ya que es una de la primeras experiencias conjuntas, a nivel interinstitucional. Otro aspecto interesante del PRIDES es que el trabajo del GTP se basó en el enfoque de la investigación sociológica y la lógica de la planificación, con lo cual se produjo un documento sólido en lo que concierne al diagnóstico, y coherente en lo que se refiere a las relaciones entre las partes del documento.

iv. Análisis del esquema de planificación.

La planificación llevada a cabo por el CORPES para el desarrollo de la educación superior en el ANCM se basó en dos elementos: la integración y el cambio. Hay que señalar dos aspectos importantes para entender la dinámica de elaboración del PRIDES. Primero, la totalidad del trabajo y la capacidad de decisión quedó en manos de la Comisión de Planeación (CP); segundo, esta Comisión basó su estructuración prácticamente sólo en la voluntad política de sus miembros de echar a andar un proceso abierto de ejercicio conjunto. En realidad, la CP era un grupo de interés cuyo carácter organizacional no estaba claramente definido. Esta situación explica el manejo de un discurso basado en la integración.

"A partir de la idea de integración se diseñó la estructura orgánica ya descrita anteriormente, que permitiría la participación de las nueve instituciones miembros del Consejo. La aceptación de esta forma de participación generó una metodología de trabajo en donde cada institución haría su aporte de acuerdo a sus intereses y posibilidades.

De esta forma, la CP misma se comportaba como un "grupo de poder pseudo-formal" (Chapela, 1982, 50) debido a su fuerte interacción horizontal, ya que cada uno de sus miembros representaba intereses propios de la institución de la que provenía. Sin embargo, la metodología de trabajo implicaba una estructura organizacional de carácter vertical a la manera de "grupos de autoridad formal":

Comisión de Planeación

Grupo Técnico de Planeación

Grupos Técnicos por Área

La estructura vertical de trabajo dio fluidez a las acciones a partir de la interacción entre GTP y GTA, ya que al de-

finir con claridad las funciones de estos grupos, los objetivos que debían cumplir y los productos esperados que debían presentar en tiempos específicos, se redujo enormemente la incertidumbre. Con ello, se logró controlar el trabajo a nivel vertical.

La organización creada por el CORPES se superponía a su propia organización interna. Las nueve áreas de trabajo sirvieron como grupos de trabajo ad hoc y aunque hacen referencia a "sectores" ya existentes en organizaciones estructuradas (tales como "investigadores", "docentes", etc. en las diversas instituciones participantes), no eran sectores estructurados de acuerdo a intereses comunes, sino convocados en razón de un servicio temporal.

Algunos de estos grupos de trabajo, cuyas relaciones ya se habían establecido previamente a partir de problemas e intereses comunes y con propósitos no necesariamente idénticos a los sugeridos por el CORPES, produjeron documentos que incluían diagnóstico y proyectos específicos de carácter interinstitucional. Los grupos que no habían tenido esa experiencia dedicaron su mayor esfuerzo a encontrar precisamente los puntos de coincidencia en sus problemas y objetivos. Sin embargo, todos ellos habían sido informados de que participarían activamente en la etapa de planificación por área una

vez que la CP contara con un documento propositivo (indicativo) ya integrado.

Esta doble estructura organizacional (la horizontal, al interior de la CP; y la vertical, entre la CP y el resto de los grupos) no causó mayor conflicto mientras se trabajaba en las fases iniciales de la planificación. De hecho, esta situación representa una decisión estratégica de trabajo: la creación de unidades autosuficientes, es decir, los GTA. Con ello se reducía el nivel de incertidumbre en el flujo horizontal (al interior de cada grupo) ya que se tenían a tres o más personas trabajando en áreas de su especialidad.

El efecto de la operación de una estrategia como ésta es introducir procesos de descentralización operativa, lo cual sucede debido a requerimientos técnicos especializados. Las decisiones fundamentales sobre el proceso y el producto de los trabajos de estas "unidades autosuficientes" permanece en instancias superiores, en este caso en la CP. El vínculo entre la instancia de decisión (CP) y el "grupo descentralizado" (los GTA) se hizo a través del GTP, ya que sus miembros participaron en los GTA como asesores.

Con esta estrategia se redujo la incertidumbre de carácter técnico ya que se logró llegar a fuentes de información de manera directa, particularmente en los casos en que existía

información desagregada que no era conocida públicamente. Por otra parte, se redujo la incertidumbre de carácter político ya que se controló toda la información "descendente" y "ascendente" (de CP y GTA y a la inversa respectivamente) a través del diseño metodológico.

De esta forma, si bien el costo de la operación de esta estrategia consistió en una movilización de personal especializado (aportada de buena fe por las instituciones participantes), el beneficio fue la obtención de información, que era precisamente lo que se deseaba.

A la etapa del diagnóstico y análisis del contexto siguió la de programación. Los aportes particulares de cada grupo por áreas fueron integrados por el GTP en forma de un "esquema programático" limitado a enunciar propósitos, políticas, programas y proyectos. Estos últimos sólo presentan objetivos y una breve descripción. La idea que se tenía es que los GTA retomaran este esquema programático como una línea de trabajo y formularan las especificidades de los proyectos de acuerdo a su problemática y necesidades.

Este fue el momento de la ruptura de la débil articulación de la estructura horizontal que prevaleció en el seno de la CP. Una primera razón de la ruptura es que esta débil estructura

horizontal de relaciones carecía de elementos para configurar condiciones políticas que generaran acuerdos y tomar decisiones en conjunto sobre el trabajo futuro de la educación superior. Es evidente que la toma de decisiones en una organización horizontal requiere de un sustento político basado en el acuerdo. Sin embargo, y a pesar de que los programas y proyectos propuestos son de carácter básicamente operativo, las instituciones participantes hicieron clara su postura de que cada una de ellas aportaría y participaría de acuerdo a sus necesidades. El discurso de la integración se vio contraargumentado con un nuevo discurso: el de la autonomía.

El discurso de la integración encontraba su manifestación en una plataforma mínima de trabajo: intercambiar e integrar información. Como vimos en la sección anterior, 7 de las 36 proyectos propuestos tenían como propósito la obtención de información y cuatro más implican la obtención de información para implantarse. Sin embargo, faltaba definir el uso que se daría a esa información, así como la forma concreta de implantar proyectos que tocaban áreas sensibles de las instituciones. Por ejemplo, se proponía hacer un análisis de demanda educativa en el cual participarían aquellas instituciones interesadas, con el propósito de regular la oferta educativa por institución. Este aspecto no causaba mayor conflicto a instituciones como la UNAM, la UAM y el IPN, las cuales ya tenían regulada la oferta disponible mediante políticas de

números clausus, pero generaba un nivel inadecuado de incertidumbre a instituciones privadas como la UIA y el ITAM.

Esos proyectos sobre información, entre otros, constituían un conjunto de elementos que comprometían de una forma u otra a la organización, lo cual no es sino una forma de conflicto (Baldrige y Deal, 1977). La debilidad de la vinculación ya existente antes de la necesidad de decidir sobre el futuro inmediato se agudizó en esta etapa.

De acuerdo con Baldrige y Deal (1977), la toma de decisiones estructura las relaciones de intercambio y las estrategias de desarrollo. Las instituciones detuvieron repentinamente el proceso de integración manejado hasta entonces como discurso abstracto, ante las implicaciones que presentaban las transformaciones en las relaciones de intercambio. El cambio mismo, derivado del discurso y sustentado por los grupos de trabajo, aparentemente no iba más allá de mantener lazos de coordinación a través del intercambio de información. Sin embargo, las decisiones que tenían que ver con las funciones que tendría la CP en la fase de implantación de programas y proyectos, o sobre quiénes tomarían las decisiones sobre financiamiento, por ejemplo, nunca se hicieron. El nivel de incertidumbre sobre éstos asuntos creció al máximo y el proceso se detuvo.

El hecho de no tomar decisiones sobre la implantación del "esquema programático" propuesto significa que las instituciones participantes en la CP habían decidido atomizar las relaciones de intercambio "de acuerdo a sus necesidades". Como consecuencia, la organización quedaba sin estructuración.

La segunda razón es que la fase de decisión sobre la implantación de programas y proyectos implicaba una redistribución del poder. Se había previsto que los GTA revisaran el documento PRIDES y que su participación en esta segunda etapa alcanzara un nivel de coordinación de áreas específicas. Ni una ni otra cosa sucedió.

La tercera razón es que la UNAM dio prioridad a sus procesos internos, que en ese momento se concentraban en el proceso de elección de nuevo Rector, por lo que el proceso de toma de decisiones en la CP, alimentado por las situaciones planteadas arriba, se convirtió en un lento proceso de revisión textual del PRIDES. Esta definición unilateral de prioridades no es sino una forma del uso del poder no mostrado hasta entonces. Es decir, el discurso de la integración perdía todo su significado y el contraargumento de la autonomía parecía quedar relegado a asuntos puramente técnicos.

Este conflicto entre integración y autonomía al interior de la CP no podía ser resuelto más que en términos de acuerdos políticos. Sin embargo, el poder, aparentemente distribuido homogéneamente entre las instituciones a través del proceso de atomización ya mencionado, no pudo manifestarse como base de acuerdos ya que en realidad se había desplazado hacia un centro de gravedad formal, la UNAM, aprovechando su situación de coordinadora de la CP. Así, la integración y la autonomía como discursos entraron en contradicción con los hechos.

Además, el conflicto se generó en los momentos cruciales de toma de decisiones: la capacidad de decisión, solicitada a participantes en GTA, en realidad tenía un sustento político ya que la función deseada era la representatividad administrativa como manifestación del poder. Esta situación, que supone la estrategia de creación de verdaderas "unidades de trabajo autosuficientes" aun en el terreno político, implica una distribución del poder de tal forma que cada "unidad" puede decidir en su propio nivel, sobre sus necesidades y propósitos. Por supuesto que esta idea concuerda con las nociones de "participación" sugeridas en las definiciones de planeación indicativa. No obstante, la estructura vertical de relaciones entre CP y GTA impidió la libre toma de decisiones: los resultados indican que fue un error de criterio que redujo la fluidez de los trabajos y, paradójicamente, impidió

la toma de decisiones.

El proceso de retroalimentación entre CP y GTP, y entre GTP y GTA, pero no entre los tres niveles, se convirtió en otra fuente de conflicto: las relaciones verticales siempre se dieron en forma unidireccional, con el GTP actuando como mediador. En estas relaciones se dio un desfase en el uso del poder, ya que se especifica la responsabilidad institucional de cada representante ante su superior, excepto en el caso de los representantes en los GTA. La complicada red de relaciones existentes en la elaboración del PRIDES se muestra en la Figura 5 del Apéndice 2.

Esta situación ilustra el problema ya señalado del conflicto entre la estructura vertical de relaciones que se había diseñado y la distribución del poder a través de la aparente capacidad de toma de decisiones en el nivel de los GTA; éstos no asumieron la responsabilidad institucional y se convirtieron en grupos de interés como "grupos de poder pseudo-formal" (Chapela, 1982, 50).

La doble estructura de relaciones (vertical, entre CP, GTP y GTA; y horizontal, en la CP originalmente y también en los GTA posteriormente) generó diversos desplazamientos del poder, cuya distribución fue frenada finalmente por la CP. Y ante la desestructuración de las relaciones horizontales en el seno de la propia CP, sólo quedaron relaciones verticales

reducidas a la CP y el GTP.

Por otro lado, el PRIDES fue un ejercicio intenso para un grupo relativamente pequeño: aparte de los casi 60 participantes en los GTA y alrededor de 20 personas en la CP y el GTP, nadie más pareció enterarse de su existencia. Este alejamiento de su entorno inmediato, causado por los conflictos ya señalados, se hizo evidente en relación a la problemática de la educación superior en el país que se presentaba en esos momentos. Hacia fines de 1983 se abrió la posibilidad de que las instituciones de educación superior contaran con apoyo económico proveniente del gobierno federal. El apoyo propuesto, a través del PRONAES, estaba dirigido a las instituciones localizadas fuera del AMCH.

En la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ANUIES realizada en Mexicali el 18 de noviembre de 1983, el Presidente de la República anunció el apoyo financiero "para Universidades y Centros de Estudios Superiores" en base a "una reserva presupuestal especial para estimular progresos cualitativos" ("Palabras y Declaratoria Inaugural", Revista de la Educación Superior, no. 49, 85). Las instituciones de educación superior detectaron cierto nivel de violación de la autonomía debido al control programático propuesto a través de los mecanismos de financiamiento.

En esa misma Asamblea el propio Rector de la UNAM expresó sutilmente el rechazo de las instituciones al PRONAES, al afirmar que "el PRONAES apoya a la educación superior; el PRONAES es orientador. Creo que deberíamos trabajar... de tal modo que en conjunto realicemos el Programa de educación superior. Debemos realizar un programa más completo" (Crónica de la VI Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de ANUIES, Revista de la Educación Superior, no. 49, 180). Más tarde, el mismo propuso en esa Asamblea que "se diera al tiempo necesario para realizar el estudio" con mayor detenimiento sobre los asuntos incluidos en el documento "Criterios y Procedimientos para el financiamiento de la Educación Superior", propuesta que fue aprobada (Crónica,... 181).

Además, la Asamblea acordó "que las instancias del SNPPES "deben participar en la evaluación del sistema de educación superior" (Acuerdos de la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ANUIES, Revista de Educación Superior, no. 49, 193ss.) y se pospuso la discusión del documento "Problemas y Propuestas de Solución respecto del Financiamiento de la Educación Superior en México" preparado por un grupo de trabajo interinstitucional conducido por la Secretaría Ejecutiva de ANUIES, "para otra ocasión" (Acuerdos,... 198).

En un momento muy importante en el desarrollo de la educación

superior en el país, el CORPES, conducido por la CP, se enfocó a analizar el PRIDES sin hacer ninguna articulación estructural entre este Programa y los esfuerzos a nivel nacional. Podría suponerse que esta era una oportunidad importante de mostrar autonomía, especialmente si se toma en cuenta que el CORPES había tomado distancia de la estructura de la CONPES y sus miembros eran universidades autónomas (UNAM, UAH, UAEM), privadas (UIA, ITAM) o descentralizadas (CINVESTAV, COLMEX). Sin embargo, la organización del CORPES estaba desarticulada en esos momentos como para responder adecuadamente.

Una vez que se definió el cambio de Rector en la UNAM, el PRIDES había perdido momentum. Se aprobó finalmente en 1984, sin haber sido revisado por los GTA. La nueva Administración de la UNAM señaló que tomaría el tiempo suficiente para ordenar sus estrategias y ponerlas en operación a nivel interno. Esto significa que no se iba a involucrar en un trabajo cuya dinámica le había sido prácticamente ajena. El proceso de planificación interinstitucional, con la sola fuerza de su propia inercia, pasó a un segundo plano.

El CORPES puede ser caracterizado como una organización "extremadamente compleja", de acuerdo con la definición de "organización compleja" que hemos utilizado en este trabajo.

El establecimiento de objetivos no fue tan problemático, pero si lo fue la decisión de materializarlos en programas y proyectos. La "tecnología" necesaria para procesar los "objetos" de la organización (demanda, oferta, calidad educativa, etc.) no pudo conjuntarse a pesar de que algunas instituciones ya estaban trabajando en ellos por su cuenta. La desarticulación organizacional debido al rompimiento de las relaciones de intercambio vinculadas al poder impidió la implantación de los proyectos y en consecuencia, la implantación de estas "tecnologías" o formas de conducción de procesos interinstitucionales sobre problemas específicos.

Los grupos profesionales se diluyeron en la etapa de diagnóstico debido al diseño metodológico llevado a cabo. Sin embargo, algunos grupos de trabajo por área se convirtieron en grupos de interés, en espera de la segunda etapa, la de programación. Esta transformación coincidió con las transformaciones en el discurso en el seno de la CP (de la integración a la autonomía). Esta doble transformación se debió a modificaciones en las relaciones de intercambio que la propia CP no pudo definir y se vio rebasada por la postura de los GTA.

A pesar de los intentos del GTP de introducir racionalidad en las acciones y actuar como mediador entre los niveles de la estructura vertical (CP-GTP-GTA), la transformación de GTA en otra estructura horizontal, aparte de la ya existente en la

CP, limitó la capacidad de maniobra del propio GTP. La incertidumbre generada por las múltiples fuentes de información en una organización tan amplia como la del CORPES, se pudo reducir al mínimo en la etapa de diagnóstico, pero no en la de toma de decisiones.

El carácter "extremadamente complejo" de esta organización se puede apreciar fácilmente en la medida en que las instituciones participantes se convirtieron en su propio entorno inmediato. Esta contradicción surgió visiblemente cuando se llegó el momento de decidir sobre la forma de continuar el trabajo. Las dificultades de contar con un "entorno" en su propio interior impidió al CORPES asumir una postura específica ante el entorno político que en ese momento incidía en las relaciones institucionales a nivel nacional.

La imposibilidad de llegar a acuerdos importantes en el momento adecuado nulificó totalmente un diseño de planificación muy estructurado y productivo tanto por su coherencia como por la metodología y la información obtenida.

CONCLUSIONES.

El análisis presentado en los dos capítulos anteriores nos muestra una disección del proceso de planificación desde el punto de vista de la estructura organizacional de las instituciones de educación superior. En este contexto, el problema fundamental es el de la viabilidad de los planes en condiciones que nos parece son de carácter estructural, como hemos señalado antes.

A pesar de la diversidad de procesos institucionales generados a partir de procesos de planificación, así como de la diversidad de procesos sociales e institucionales cuya coyuntura permite generar planes, nuestro análisis nos permite ver que efectivamente existe una estructura subyacente que impide una articulación estable de los procesos de cambio.

Como hemos señalado en el capítulo segundo, el núcleo de la planificación está constituido por procesos de articulación de las relaciones de intercambio ligadas al poder. Dado que esta articulación se intenta realizar mediante el discurso y el acuerdo político, debiera ser evidente que para llevar a cabo procesos de planificación es imprescindible tomar en cuenta las condiciones que generan esas articulaciones.

Algunos planteamientos que podemos desprender del análisis realizado son los siguientes:

- A. La producción y distribución del discurso genera poco conflicto cuando manifiesta cambios en la dirección que los diversos grupos o "sectores" de la organización consideran adecuados. Pero cuando este discurso se intenta colocar en el nivel de la acción, aparecen los conflictos ya que su implantación implica modificaciones en las relaciones de intercambio, y por tanto, en la redistribución del poder.

La necesidad del acuerdo político, como mediación entre discurso y acción, aparece en este momento del proceso político subyacente a la planificación.

Tanto en el caso de la UNAM como en el del CORPES, diversos grupos participantes mostraron su aceptación por el discurso producido, ya que éste estaba plenamente justificado al proponer cambios en áreas que requerían atención. También en ambos casos encontramos que en la fase del acuerdo político, la estructura interna se desplomó debido a la polarización (UNAM) o atomización (CORPES) de posturas que detentaban o exigían poder.

B. El proceso de búsqueda y mantenimiento del poder en momentos de cambio implica desplazamientos mínimos en el juego de fuerzas políticas de tal manera que su redistribución no modifique sustancialmente la relativa posición de los participantes en estas situaciones coyunturales. Sin embargo, como hemos mencionado antes, las modificaciones "mínimas" a la estructura de relaciones de intercambio que propone el o los grupos en el poder, es percibida de manera diferente por cada grupo participante al interior de la institución.

En el caso de la UNAM, a uno de los grupos participantes (los investigadores) no le parecieron mínimas las modificaciones propuestas por la Administración, y terminó por rechazarlas: Así, el acuerdo político se imposibilitó. En el caso del CORPES, ante la lentitud que tomó el proceso de toma de decisiones (por parte de la Comisión de Planeación, lo cual en realidad significaba no implantar cambio alguno), las propias instituciones miembros, y grupos de interés con nuevo poder (GTA), implícitamente planeaban una redistribución de las relaciones de intercambio. El alto nivel de incertidumbre no se pudo reducir y el acuerdo político no pudo darse tampoco.

- C. Estas situaciones de conflicto son producto "del cambio", es decir, de las transformaciones en las relaciones de intercambio que sólo pueden entenderse cuando se analizan tomando en cuenta los "factores organizacionales" (Baldrige y Deal, 1977, 85).

Hemos visto en el capítulo dos que el análisis del cambio no puede limitarse al uso de nociones instrumentales o circunstanciales. En este trabajo hemos visto que los procesos de planificación son tan complejos que se requiere, por lo menos, de un instrumental teórico como el que hemos utilizado aquí.

- D. Es posible identificar los procesos que limitan o reducen las posibilidades de cambio inducido no solamente a partir del análisis del entorno, sino de la estructura interna de las organizaciones.

El andamiaje conceptual basado en la estructura y redistribución del poder nos ha permitido precisamente hacer el análisis de la problemática interna de las instituciones incluidas en este estudio. El análisis del entorno en sus dimensiones estructural y coyuntural dará mayor riqueza al estudio de procesos de planificación institucional.

E. Podemos caracterizar a las instituciones de educación superior como "organizaciones complejas".

E.1. Ambigüedad en los propósitos, objetivos y metas.

Es evidente la dificultad de la UNAM para superar este problema. Los propósitos establecidos no plantean un estado futuro de la institución más allá de la definición de los fines de la propia institución. El CORPES llegó a definir un conjunto de objetivos, de políticas y aún programas. No obstante, implicaciones o consecuencias previstas de las políticas y la forma de trabajo para la materialización de los proyectos impidió llegar a determinar los estados futuros a corto plazo.

E.2. Dificultad en la generación de metodologías para la superación de problemas institucionales.

La adquisición de recursos financieros, la regulación de la demanda y la oferta educativas, la integración de la docencia y la investigación, la caracterización de la calidad educativa, etc., son algunos de los problemas importantes de las instituciones de educación superior. Las instituciones aquí analizadas

no pudieron llegar a la definición de metodologías específicas de trabajo que les permitiera el logro de los objetivos planteados.

E.3. Desarticulación entre diversos grupos de profesionales.

El proceso de planificación de la UNAM muestra esta situación con toda nitidez. En el caso del CORPES hubo transformaciones importantes: por un lado las instituciones participantes se convirtieron en grupos de interés actuando como "grupos profesionales" al interior de la organización (como en las organizaciones complejas); por otro lado, los grupos de trabajo por área se convirtieron casi al mismo tiempo en grupos profesionales. Estos grupos de interés mostraron un alto grado de desarticulación de tal manera que no pudieron llegar a acuerdos sustanciales.

E.4. Vulnerabilidad ambiental.

La UNAM contrajo su actividad a la elaboración de su plan institucional de desarrollo. Dado que la base de este proceso de planificación era la reelección del

Rector, la incidencia del entorno en ese momento particular no fue sensiblemente visible. Al parecer, se defendía una parcela de poder en el conjunto de fuerzas en el ámbito del sistema de educación superior, y se generó el alejamiento entre plan y entorno.

El CORPES encontró una coyuntura propicia para el trabajo conjunto por un periodo de dos años, pero en el momento en que los propios participantes se convirtieron en "entorno inmediato", el CORPES se convirtió a su vez en un objeto vulnerable ante la atomización de las decisiones. El entorno nulificó el proceso de integración que se buscaba.

De esta manera, y a reserva de ampliar y profundizar este análisis para contar con mayor potencial explicativo, podemos afirmar que:

1. Instituciones de educación superior, tan grandes e importantes como la UNAM, o en asociación como en el caso de las ocho instituciones incluidas en este análisis, son "organizaciones complejas" de acuerdo con los criterios y elementos conceptuales planteados aquí;

2. Las transformaciones en las relaciones de intercambio generan incertidumbre y conflicto. Las instituciones intentan reducir ambos por medio de la implantación de estrategias específicas, las cuales no necesariamente producen resultados previstos ni conducen al cambio deseado;
3. La racionalidad de la planificación carece de sentido si no incide en el proceso de transformaciones en las relaciones de intercambio mediante el establecimiento de condiciones para el acuerdo político.

Así, la viabilidad de los planes institucionales no puede basarse solamente en el manejo de recursos (factibilidad) sino en la articulación entre racionalidad de la planificación y los procesos estructurales cuyo componente político, materializado en las relaciones de intercambio, constituye determinantes fundamentales del desarrollo institucional.

NOTAS.

- 1) La Comisión de Planeamiento Integral de la Educación produjo un plan nacional de desarrollo de recursos humanos en 1968 (Vielle, Planeación y...., 12) y en 1977 se incluyó al sistema de educación superior en el Plan Nacional de Educación del gobierno federal (F. Martínez Rizo, Planeación de.... 53).
- 2) J. E. Freeman indica que se presentó una situación similar en los Estados Unidos en la década de los cincuenta y los cambios que tuvieron lugar en la década siguiente no modificaron en gran medida esa situación: el desarrollo de los sistemas educativos se dio básicamente a partir de la vinculación entre el desarrollo tecnológico y la propia educación superior. Esta situación representa una forma más de la concepción de la educación como una estructura social generadora (formadora) de recursos humanos. Hasta los años setentas se empezó a plantear la posibilidad de contar con formas alternas, más globales, de planeación.
- 3) El Consejo de Planeación estaba formado por el Rector, los Secretarios Generales Académico y Administrativo, los Coordinadores de la Investigación Científica y de Humanidades, el Coordinador de Extensión Universitaria y el Director de Planeación.
- 4) La información que se presenta en la sección 1.4.2 sobre el CORPES-AMCM y los PRIDES producidos en 1983 y 1984, proviene de los Programas de esos años, así como de otros documentos del propio Consejo.
- 5) Los estudios de Hawthorne precedieron a estas dos formas de interpretación de las organizaciones, haciendo énfasis en el "hombre social" (Burrell y Morgan, 1978, 131-132) dentro de un "sistema cerrado", de acuerdo con la concepción que estos estudios tenían de la organización. Estas ideas son las fuentes de los estudios psicosociales de la organización y constituyen, según Burrell y Morgan (1978) una de las primeras aproximaciones al estudio de problemas organizacionales desde la perspectiva de la teoría de sistemas. La "teoría socio-técnica" de las organizaciones desarrollada en los años 50's, retoma estas nociones, moviéndose hacia el ámbito

de la influencia de los "factores sociales y tecnológicos en sistemas de producción industrial"; con este enfoque se abrieron las posibilidades para el análisis de la calidad de vida en el trabajo, tema central de un movimiento surgido en sociedades industrializadas a fines de los sesentas.

La introducción de estas ideas en la práctica de la administración educativa no es muy clara. Sin embargo, un enfoque más técnico basado en la idea de "sistema" ha tenido mayor predominancia en la "teoría administrativa de las organizaciones" a partir de la denominada "administración científica" propuesta por Taylor a principios siglo.

- 6) Véase por ejemplo Stephen Michael, *Techniques of Organizational Change*, 1981.
- 7) Existen otras orientaciones teóricas como la "teoría de la racionalidad" de Simon y otras "estructural-funcionalistas" entre las cuales podemos encontrar las de "sistemas abiertos" (Bertalanffy, Katz y Kahn entre otros; las de "contingencia" (Michael); las de "diseñaciones burocráticas" (Gouldner, Blau); y otras. Casi todas estas teorías incluyen de una forma o de otra los conceptos de "poder", "cambio" y "conflicto".
- 8) Hufner y van Gendt, citados por Castrejón, 1976, 260.
- 9) Castrejón (1975, 1982) y Onushkin (1977) plantean esquemas similares que se han aplicado en alguna forma en diversos contextos.
- 10) Véanse por ejemplo las colecciones de trabajos presentados en OECD, 1967 y OECD, 1973. En México se han utilizado algunos modelos como en el caso de Las necesidades esenciales de México, COPLAMAR, 1982 y Castrejón, 1982.
- 11) Estas estrategias no son inherentes a la racionalidad de la planeación ni necesariamente se subordinan a ella, dado que constituyen formalizaciones de procesos de reorganización para fines específicos. Sin embargo, cualquier que sea la forma de planeación, se puede observar la presencia de una o más de esas estrategias.
- 12) Estas tres categorías tienen un impacto en la organización como un todo. Otras formas de innovación se refieren a cambios actitudinales a nivel individual, por lo que no las mencionaremos aquí.

- 13) Guba, citado por Navarro, 1982, 36.
- 14) Véase nota 5.
- 15) Benveniste, citado por Chapela, 1982, 12
- 16) Véase por ejemplo Huascar Taborga, Concepciones y enfoques de la planeación, México, UNAM, 1980.
- 17) Destaca entre ellos el trabajo de Cuauhtemoc Valdés, Análisis del flujo educativo, México, UNAM, 1981.
- 18) Por ejemplo, los documentos Informe de la Coordinación de la Investigación Científica, 1983 e Informe de la Coordinación de Humanidades, 1983.
- 19) La incertidumbre que generan estos núcleos de información es llenada parcialmente por propuestas más específicas. No existe una clara delimitación entre objetivos y propósitos. Se podría considerar que los propósitos son enunciados propositivos ligados a fines, con un carácter general y casi permanente; por otra parte, los objetivos denotarían enunciados propositivos de carácter relativamente definido a corto, mediano y largo plazos, con mayor normatividad y ligados a metas. El uso de términos tales como "generales", "específicos", y otros no aportan mayor claridad a este problema.
- 20) Los programas presentados carecen de una estructura programática (fases, metas, mecanismos de evaluación interna, procedimientos, estrategias, personal involucrado, recursos, etc.).
- 21) Los elementos estratégicos, materializados en programas, se generaron entre abril y octubre de 1984. Los proyectos integrales se elaboraron en ese mismo periodo y se llegó a un acuerdo sobre sus características fundamentales hacia fines de agosto.
- 22) Los 49 programas (numerados del 10 al 65) fueron implantados a partir del 6 de abril (Programa Editorial) y hasta el 18 de octubre de 1984 (Programa de Fortalecimiento de la carrera docente en enseñanza superior) con "un ritmo acelerado: tres de ellos se iniciaron en abril; cuatro en mayo; quince en junio...; seis en julio; nueve en agosto; ocho en septiembre y tres en octubre" (La Reforma Universitaria, xxii-xxiii).
- 23) Véanse, entre otros, el Programa 47 sobre los planes de estudios de posgrado; el 19 sobre trámites administrativos; y el 20 sobre elaboración y ejecución del presu-

puesto.

- 24) Por ejemplo, el Programas 17, sobre el uso de instalaciones universitarias; el 28, sobre el estatuto del personal académico en general; el 40, sobre estudios de licenciatura; y el 36, sobre el personal académico del nivel medio superior.
- 25) Por ejemplo, el Programa 47, sobre la racionalización del posgrado; el 28, sobre el cumplimiento del estatuto del personal académico; el 39 y el 40, sobre los planes de estudio de la licenciatura; el 36, sobre el personal académico del nivel medio superior; y en particular los dos programas 51 sobre la evaluación de la investigación en la Universidad.
- 26) Se ha sugerido que este alejamiento es explicable si se toman en cuenta los aumentos salariales ofrecidos durante este proceso. No obstante, el análisis que aquí presentamos nos permite ver que se debe a acuerdos implícitos de control en lo que se refiere a las regulaciones de intercambio.
- 27) Algunas reacciones se hicieron públicas, como la de Abelardo Villegas en su artículo "Qué rector queremos?" en la revista Proceso, sep 1984, núm. 411, p. 33, quien afirma que "Si es cierto que corren vientos de cambio en la Universidad, si no se trata de una pura retórica oficialista, éstos deben alcanzar a la rectoría"; la de Eli de Gortari, quien en su comentario "Debate académico sobre la estructura de la UNAM" en el diario La Jornada, sep 15 de 1984 cuestiona la "discriminación lesiva para quienes enseñan e investigan, ... casi simultáneamente a la realización del proceso nada democrático y hasta sigiloso de la elección del nuevo rector"; o las críticas, atribuidas a diversos profesores e investigadores, presentadas por María Esther Ibarra en su artículo "Mediocre, Rivero ha llevado a la UNAM al inmovilismo académico" en la revista Proceso, sep 1984, núm. 410, pp. 6-11.
- 28) Manuel Meneses publicó en el diario La Jornada (sección Perfil de la Jornada, dic 3, 1984, pp.15-17), una presentación titulada "Rivero Serrano renunció a la autonomía, aseguran científicos" en donde "se reproducen textualmente... las partes más sobresalientes del documento, concluido a principios de octubre y titulado 'Análisis de la gestión del doctor Octavio Rivero Serrano como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México'.", p. 15.

- 29) Cuando existe acuerdo político entre grupos se da la mediación necesaria para el desarrollo de acciones institucionales que pueden sistematizarse en procesos significativos de planeación.
- 30) Véanse por ejemplo los trabajos de Olac Fuentes, "Crisis de la Educación Superior en México" (1984a) y "Las épocas de la universidad mexicana; notas para una periodización" (1984b); de Víctor M. Gómez, "Crisis de la educación superior en México"; y de Guillermo Villaseñor, "La política universitaria del estado mexicano en el sexenio 1976-1982", (1983), entre otros.
- 31) En diciembre, la Junta de Gobierno decidió nombrar un nuevo Rector. A partir de entonces se ofreció un nuevo discurso y sólo tangencialmente se hizo referencia al Plan Rector (PREDI). En menos de cuatro meses de la nueva administración, se hicieron propuestas sobre cambios estatutarios y los investigadores se reunieron en diversas ocasiones con el nuevo Rector. El proceso de acuerdo político tomaba un nuevo curso, al cual se han subordinado diversas acciones institucionales; es interesante señalar que en este nuevo proceso no aparece el discurso de la planeación en forma explícita.
- 32) De acuerdo con la evaluación practicada por la propia Coordinación Nacional (CONPES), los CORPES prácticamente no funcionaron. Por otra parte, en cuanto a resultados se refiere, la misma evaluación indica que de los 23 Programas Estatales (PEIDES) registrados, sólo siete contenían lineamientos programáticos, y menos de la mitad presentaba uno u otro de los elementos metodológicos que la propia CONPES consideraba básicos para una adecuada planificación (Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y perspectivas, 1982).
- 33) En el caso de la licenciatura y el posgrado tenemos que de las 378 instituciones de educación superior registradas en el país en 1983, el 29% se encontraba en el AMCH, absorbiendo el 28% del total de la matrícula de licenciatura y posgrado del país. De estas instituciones del AMCH egresa el 31% de los profesionales del país y en ellas se encuentra el 61% del personal docente del país.
- 34) Las nueve instituciones miembros del CORPES son la culminación de la concentración. Por ejemplo, sólo ellas, de 111 instituciones de educación superior registradas en el AMCH, absorben el 95% de la matrícula de licenciatura y posgrado; de ellas egresa el 85% de los profesionales y en ellas se encuentra el 92% del personal

docente. En esta grave situación de concentración, la UNAM registra el 60% de la matrícula en los estudios profesionales ofrecidos por las instituciones miembros del CORPES, y de ella egresa el 58% de los profesionales.

- 35) Por ejemplo, el 30% de los investigadores y el 50% de los proyectos en curso del CORPES se encuentran en la UNAM.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Balderston, Frederick. "Dynamics of Planning: Strategic Approaches and Higher Education", en James A. Wilson (ed.), Management Science Applications to Academic Administration, pp. 41-50. New Directions in Higher Education, no. 35, sep 1981. San Francisco, Jossey-Bass.
- Baldrige, J. Victor. "Organizational Change: Institutional Sagas, External Challenges and Internal Politics", en Gary I. Riley y J. Victor Baldrige, Governing Academic Organizations, pp. 123-144. Berkeley, McCutchan, 1977.
- Baldrige, J. Victor y Deal, Terrence E. "Change processes in Educational Organizations", en Gary I. Riley y J. Victor Baldrige, Governing Academic Organizations, pp. 80-98. Berkeley, McCutchan, 1977.
- Baldrige, J. Victor, Curtis, David, V., Ecker, George P. y Riley, Gary I. "Diversity in Higher Education: Professional Autonomy", en Gary I. Riley y J. Victor Baldrige, Governing Academic Organizations, pp.42-63. Berkeley, McCutchan, 1977.
- Baldrige, J. Victor, Curtis, David V., Ecker, George P. y Gary I. Riley. "Alternative models of Governance in Higher Education", en Gary I. Riley y J. Victor Baldrige, Governing Academic Organizations, pp. 2-25. Berkeley, McCutchan, 1977.
- Bergquist, William H. y Shoemaker, William A. "Facilitating comprehensive institutional development", en William H. Bergquist y William A. Shoemaker (eds.), A comprehensive approach to institutional development, pp. New Directions for Higher Education, no. 15, 1976. Jossey-Bass, San Francisco.
- Bottomore, T. B. "Sociological theory and the study of social conflict", en John McKinney y E. A. Tiryakan, Theoretical Sociology. Perspectives and Development, pp. 137-153. New York, Appleton-Century Crofts, 1970.

- Burris, Beverly, H. y Heydebrand, Wolf. Educational control in the United States", en James A. Wilson (ed.), Management Science Applications to Academic Administration, pp. 5-26. New Directions in Higher Education, no. 35, sep 1981. San Francisco, Jossey-Bass.
- Carnoy, Martin. "Capitalismo transnacional, cultura y lucha política", en Guillermo González y Carlos A. Torres, Sociología de la Educación. Corrientes contemporáneas, pp. 175-217. México, Centro de Estudios Educativos, 1981.
- Casillas, Juan. "La Planeación de las instituciones de educación superior", en Planeación de la Educación Superior, pp. 253-258, 1982.
- Castrejón Díez, Jaime. La educación superior en México. México, SEP, 1976.
- Castrejón Díez, Jaime. El concepto de Universidad. México, Océano, 1982.
- Castrejón Díez, Jaime, Medina M., Luisa, Vielle, Jean-Pierre, Pérez, L., María S., Daows, Patricio y Panisio, Carlos R. Planeación y modelos universitarios, I. México, ANUIES, 1975.
- Collins, Randall. "Functional and conflict theories of Educational Stratification", en J. Karabel y A. H. Halsey, Power and Ideology in Education, pp. 118-136. Oxford, University Press, 1977.
- Chain, R. Ragreeb. "La Universidad Veracruzana, planeación o retórica". Foro Universitarios, no. 32, jul 1983. pp. 53-60.
- Chapela, José. Planning Conflict and the Power Structure in a Mexican Public Organization. Doctoral dissertation. University of California, Berkeley (mecanogr), 1982. 165p.
- De Ibarrola, María. "Enfoques sociológicos para el estudio de la educación", en Guillermo González y Carlos A. Torres (coords.), Sociología de la Educación. Corrientes contemporáneas, 11-30. México, CEE, 1981.

- Etzioni, Amitai. Organizaciones modernas. México, UTEHA, 1981.
- Faure, Edgar. Aprender a ser. La educación del futuro. Barcelona, Alianza Universidad, 1975.
- Freeman, Jack E. "Comprehensive planning in higher education", en John D. Millet (ed.), Managing turbulence and change, pp. 33-52. New Directions for Higher Education, no. 19, 1977. San Francisco, Jossey-Bass.
- Fuentes, Olac. "Crisis de la educación superior en México", en Oscar Mohar B. (comp.), Crisis y contradicciones en la educación técnica en México, pp. 39-52. México, Gaceta, 1984a.
- Fuentes, Olac. "Las épocas de la Universidad mexicana, notas para una periodización", en Graciela Lechuga (comp.), Ideología educativa en la Revolución Mexicana, pp. 113-134. México, UAM-X, 1984b.
- Galbraith, Jay. Designing complex organizations. Cambridge, 1976.
- Gómez, Víctor M. "Acreditación educativa y reproducción social", en Guillermo González y Carlos A. Torres, Sociología de la Educación. Corrientes contemporáneas, pp. 111-160. México, Centro de Estudios Educativos, 1981.
- Gómez, Víctor M. "Relaciones entre educación y estructura económica: dos grandes marcos de interpretación". Revista de la Educación Superior, vol. XI, no. 1 (41), ene-mar 1982. pp. 5-43.
- Hall, Richard. "Contemporary Organizational Theory and Higher Education: a Mismatch", en James A. Wilson (ed.), Management Science Applications to Academic Administration, pp. 41-49. New Directions for Higher Education, no. 35, sep 1981. San Francisco, Jossey-Bass.

- Karabel, Jerome y Halsey, A. H. "Educational Research: a Review and an Interpretation", en Jerome Karabel y A. H. Halsey, *Power and Ideology in Education*, pp. 1-85. Oxford, University Press, 1977.
- Katz, Daniel y Kahn, Robert. *Psicología social de las organizaciones*. México, Trillas, 1981.
- Kebee, Robert J. "The hazards of planning - predicting public policy", en Robert G. Cope (ed.), *Tomorrow's Imperatives Today*, pp. 23-26. Proceedings of the 13th Forum, The Association Institutional Research. Vancouver, 1973.
- Lehmann, H. y Schultz, H. J. "Planning the teaching work at Humboldt University, Berlin, German Democratic Republic", en Victor G. Onushkin (ed.), *Planning the development of Universities*, pp. 59-102. Paris, UNESCO Press (IIEP), 1975.
- Leithwood, K. A. y Montgomery, D. J. "A framework for planned educational change: Application to the assessment of program implementation". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 4, no. 2, 1982. pp. 157-167.
- Lema, Vicente y Márquez, Angel. "Qué tipo de desarrollo y qué tipo de educación". *Perspectivas*, vol VIII, núm. 3, 1978, 330-336.
- López, Romualdo. "Diagnóstico de la planeación de la educación superior en México", en CONPES, *Planeación de la Educación Superior*, pp. 269-340. México, SEP-ANUIES, 1982.
- Lotto, Linda S. "Revisiting the role of Organizational Effectiveness in Educational Evaluation", vol. 5, no. 3, 1983. pp. 367-378.
- Llarena de Thierry, Rocío. McGinn, Noel, Fernández, Alfredo y Alvarez, Isaías. "Panorámica y Perspectivas de la Planeación Educativa en México", en *Documentos Base*. Congreso Nacional de Investigación Educativa, vol. I,

1981, 427-474.

Martínez Rizo, Felipe. "Planeación de la Educación Superior en México 1968-1982". *Revista de Educación Superior*, Jul 1984. pp. 49-58.

Marquíz, Carlos. "Perspectivas de la planeación de la educación superior en México", en *Planeación de la Educación Superior*, pp. 163-177. México, Ed. CONPES, 1982.

Millet, John D. "Managing change in higher education", en John D. Millet (ed.), *Managing Turbulence and Change*, pp. 1-16. *New Directions for Higher Education*, no. 19, 1977. San Francisco, Jossey-Bass.

Millet, John D. "The changed climate of planning", en John D. Millet (ed.), *Managing Turbulence and Change*, pp. 91-96. *New Directions for Higher Education*, no. 19, 1977. San Francisco, Jossey-Bass.

Moncada, Alberto. *La crisis de la planificación educativa en América Latina*. Madrid, Tecnos, 1982.

Muñoz Izquierdo, Carlos. "Análisis e interpretación de las políticas educativas: el caso de México (1930-1980)", en Guillermo González y C. A. Torres (coords), *Sociología de la Educación. Corrientes Contemporáneas*, 389-446. México, CEE, 1981.

Navarro, Marco A. *The theory of Organizational Innovation and its Implications for the Mexican System of Higher Education*. Master's dissertation, University of London (Institute of Education), 1980, 163p.

Ornelas, Carlos. "Educación y sociedad: consenso o conflicto?" en Guillermo González y Carlos A. Torres, *Sociología de la Educación. Corrientes contemporáneas*, pp. 51-75. México, Centro de Estudios Educativos, 1981.

Pallán, Carlos. "La administración y la planeación de las instituciones de educación superior frente al requerimiento del desarrollo social", en CONPES, *Planeación de*

- la educación superior. pp. 9-47. México. SEP-ANUIES, 1982.
- Pogrow, Stanley. "Shifting Policy Analysis and Formation from an Effectiveness Emphasis to a Cost Perspective". Educational Evaluation and Policy Analysis, vol 5, no 1, 1983. pp. 75-82.
- Rama, Germán W. "El proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Perspectivas, vol. VIII, núm. 3, 1978, pp. 337-341.
- Sabine, Creta.D. Accountability: systems planning in Education. ETC. 1973.
- Seidman, William H. "Goal Ambiguity and Organizational Decoupling: the Failure of 'Rational Systems' Program Implementation". Educational Evaluation and Policy Analysis, vol 5, no. 4, 1983. pp. 399-413.
- Schiefelbein, Ernesto. Teoría, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la Educación. Buenos Aires, Ateneo, 1978.
- Schultz, T. "Investment in Human Capital", en Jerome Karabel y A. H. Halsey (eds.), Power and Ideology in Education, pp. 313-324. Oxford, University Press, 1977.
- Stolyetov, V. N. "Methodology of planning of the University System in the USSR", en Victor G. Onushkin (ed.), Planning the development of universities, IV, pp. 9-58. Paris, UNESCO Press (IIEP), 1975.
- Tanner, Kenneth C. Designs for Educational Planning. Lexington, Heath, 1981.
- Torres, Carlos A. "La Educación y las teorías del Estado". Perfiles Educativos, CISE-UNAM, abr-jun 1983.
- UNAM. La Universidad en Marcha-La Universidad en el Mundo, vol 22, 1980.

- Vielle, Jean-Pierre. "Planeación y Reforma de la Educación Superior en México, 1970-1976". Revista del Centro de Estudios Educativos, vol VI, no 4.
- Villaseñor, Guillermo. "La política universitaria del estado mexicano en el sexenio 1976-1982". Foro Universitarios, no. 32, jul 1983. pp. 23-32.
- Weiler, Hans. "Hacia una economía política de la planificación de la educación". Perspectivas, vol VIII, núm. 3, 1978. pp. 279-300.
- Weinberg, Gregorio. "Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina". Perspectivas, vol VIII, núm. 3, 1978. pp. 358-369.
- Wilson, James A., y Jerrell, S. Lee. "Conflict: Malignant, Beneficial, or Benign", en James A. Wilson (ed.), Management Science Applications to Academic Administration, pp. 105-123. New Directions for Higher Education, no. 35, sep 1981. San Francisco, Jossey-Bass.

DOCUMENTOS:

1. La Planeación de la Educación Superior en México. ANUIES, Puebla, 1978.
2. Plan Nacional de Educación Superior, lineamientos generales para el periodo 1981/1991. CONPES, México, 1981.
3. Plan Nacional de Desarrollo. Gobierno Federal, 1982.

4. Las necesidades esenciales de México, no. 4; La Educación.
COPLAMAR-Siglo XXI, México, 1982.
5. Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y Perspectivas.
CONPES, México, 1982.
6. La Educación Superior en México. Recomendaciones normativas.
CONPES, México, 1982.
7. Evaluación y marco de referencia para los cambios académico-administrativos.
UNAM, México, 1983.
8. Plan Rector de Desarrollo Institucional.
UNAM, México, 1984.
9. La Reforma Universitaria.
UNAM, México, 1984.
10. Programa Nacional de Educación Superior.
SEP-ANUIES, México, 1984.
11. Programa Regional Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (PRIDES-AMCH).
CORPES-AMCH, México, 1984.

TABLA 1

PROBLEMAS DETECTADOS EN LA EVALUACION PRACTICADA A LA UNIVERSIDAD

FLUJO DE ESTUDIANTES
CENTRALIZACION

ALUMNOS	PERSONAL ACADÉMICO	PERSONAL ADMINISTRATIVO
Se desconoce su perfil socioeconómico.	Descenso en la productividad del personal académico ----- y administrativo	
Carencia de orientación vocacional oportuna, eficiente y adecuada.	Desvinculación entre investigación y docencia.	Carece de capacitación.
	Falta de actitud profesional en la docencia.	No existen funciones definidas.
Falta de habilidades en el estudio, la lectura y el lenguaje.	Falta de práctica profesional - extrauniversitaria.	Hay exceso de personal. Falta comprensión hacia proyectos académicos. Desorganización en el servicio social. No existe ninguna legislación sobre ingreso y promoción del personal.
Limitaciones de tiempo para el estudio.	Deficiencias en la calidad docente.	
Deficiencias nutricionales y hábitos alimenticios inadecuados.	Falta de dedicación a los tiempos laborales asignados.	

Tabla 1, continuación.

Falta de asesores y directores de tesis.		
Abandono temporal frecuente.		Carencia de planeación.
		Exceso de trámites.
Dificultades sustanciales en la elaboración de las tesis.	No existen reportes anuales y proyectos de trabajo	
	Falta de control de asistencias.	
	Baja remuneración.	
	Falta de seguimiento y evaluación de la práctica académica.	
	Deficiencias en la programación y contenidos de los cursos.	
Insuficiencias de esfuerzos institucionales para formar y actualizar al personal docente.		
Decisiones discrecionales en la promoción e ingreso de personal.		

Tabla 1, continuación.

Incumplimiento de planes de - estudio	
Planta física insuficiente.	
OTROS PROBLEMAS GLOBALES:	
Desvinculación de la práctica profesional y el mercado de trabajo. Problemas metodológicos y pedagógicos. Evaluación escolar inadecuada. Desequilibrios en la matrícula. Bajo índice de eficiencia terminal.	

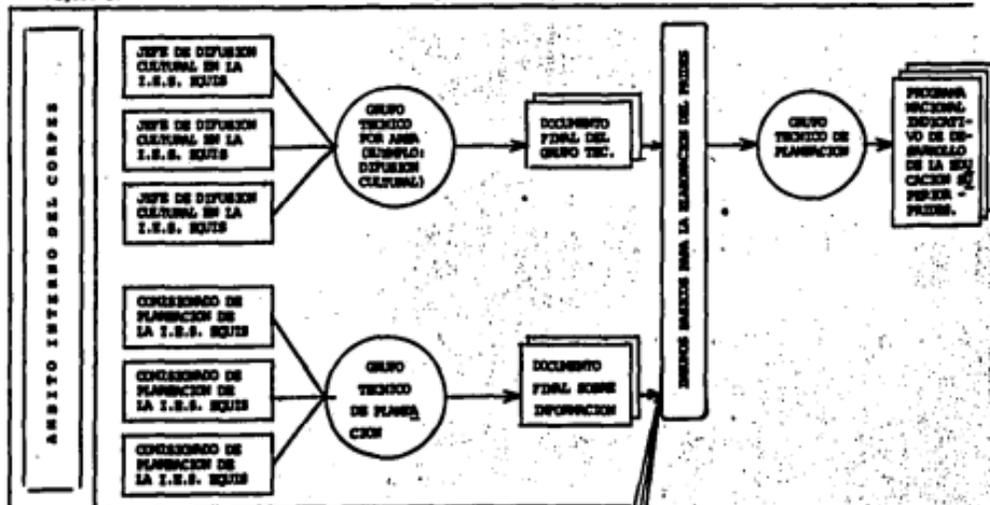
TABLA 2

PROGRAMAS CON EVALUACION: 22 DE 49

SOLO MENCIONA QUE HABRIA O DEBERIA HABER EVAL.	LA EVALUACION SOGERIDA SE BASA EN INFORMES	SI CONTEMPLA ELEMENTOS, PROCEDIMIENTOS O CRITERIOS DE EVALUACION.
43, 38, 39		
42, 41, 24	47, 45, 48	27
30, 40, 46	51a, 51b,	22, 34, 35
27	65, 33	31

MECANICA DE OPERACION

Figura 1.



(Fuente: Documento Básico para la Operación de los GTA, CORPES-ANCK)

Figura 1, continuación.

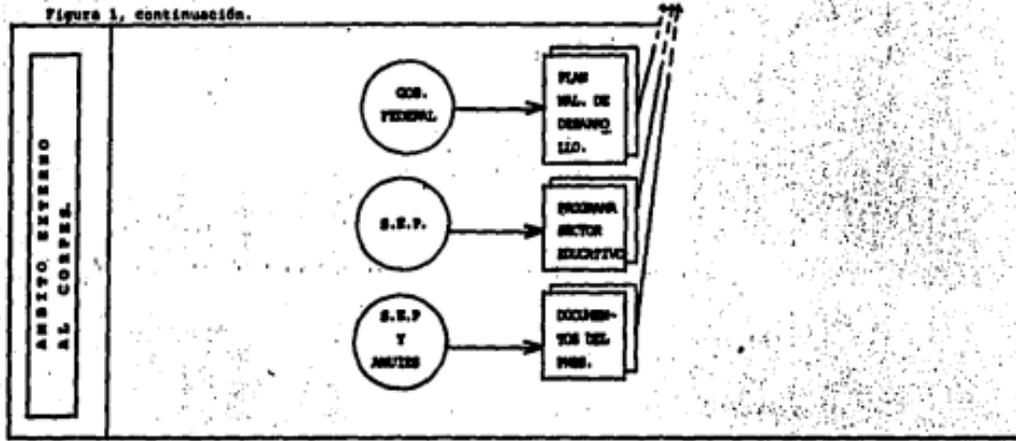
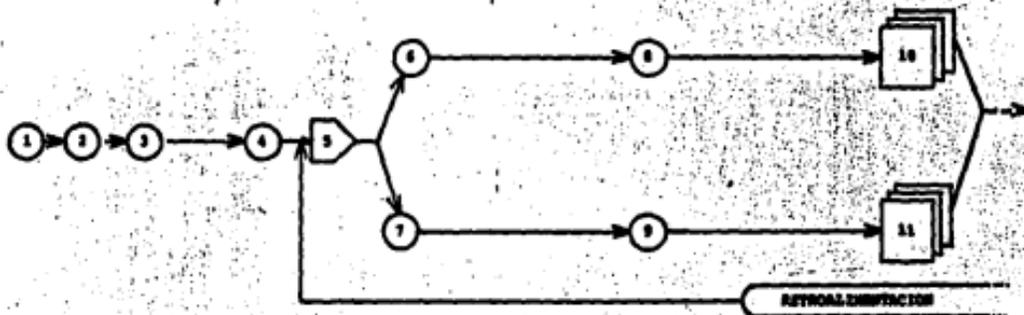


Figura 2.

ELABORACION DEL FRIDES																	
MES 0				MES 1					MES 2				MES 3				
1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4	5



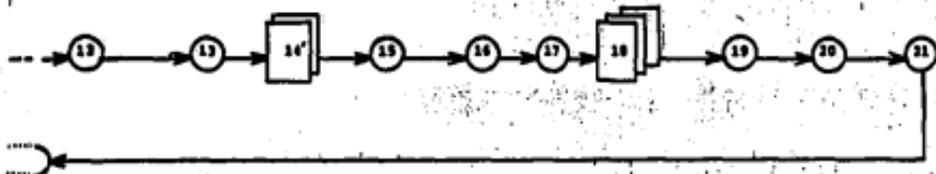
1. Presentación al Comité Interinstitucional del CORPES, del programa de trabajo.
2. Adopción y ajuste.
3. Presentación a titulares de CORPES.
4. Integración del equipo de trabajo.
5. Inicio del programa.

(Fuente: Documento, Básico para la Operación de los GTA, CORPES-AMCH)

6. Diseño del esquema metodológico para el trabajo de grupos técnicos.
7. Diseño del esquema de trabajo de recopilación y análisis de información.
8. Desarrollo del trabajo de grupos técnicos.
9. Desarrollo del trabajo de recopilación y análisis de información.

Figura 2. continuación.

MES 4				MES 5				MES 6					1984
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	



10. Documentos de los grupos técnicos.
11. Documentos de información.
12. Revisión integral de documentos, del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa del Sector Educativo.
13. Elaboración del PRIDES.
14. PRIDES. (primera versión)
15. Revisión con grupos técnicos.

16. Revisión con el Comité Interinstitucional del CORPES.
17. Presentación a titulares de CORPES.
18. Elaboración de la versión definitiva del PRIDES.
19. Reproducción y difusión.
20. Aplicación.
21. Evaluación.

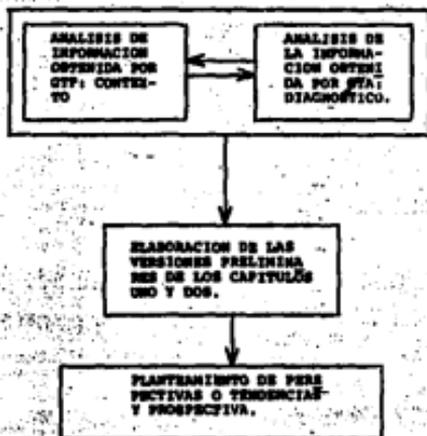


Figura 3. Análisis de la problemática de las IES del ANCV de acuerdo con los documentos de trabajo.

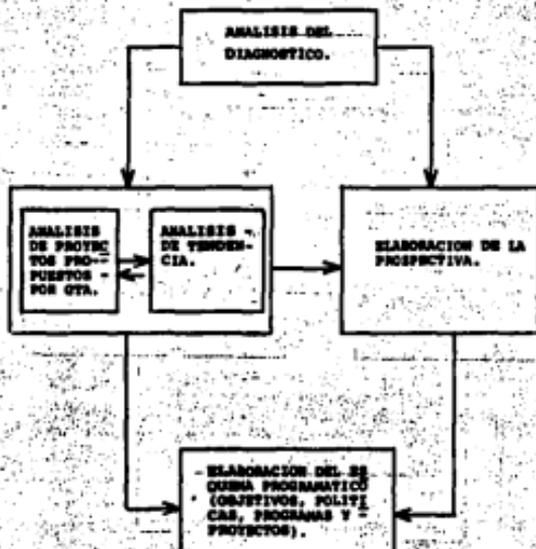


Figura 4. Elaboración del "esquema programático" del PRIDES.

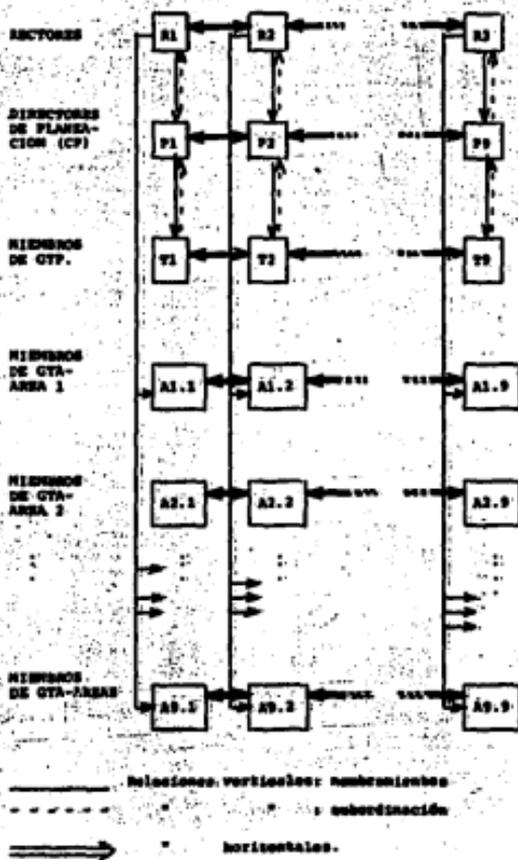


Figura 3. Estructura orgánica del CORPES.