

00463

1
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

División de Estudios de Posgrado

Planeación Universitaria: la UNAM 1970-1976

Tesis que para obtener el Grado de Maestro en Administración Pública

Presenta

HUGO CASANOVA CARDIEL

México, D.F., abril de 1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Indice

Introducción	4
I. La Administración Pública como marco de análisis de la planeación universitaria.	10
1. La Administración Pública	10
2. La planeación y la Administración Pública	15
3. La planeación de la Educación Superior	20
II. Planeación nacional y planeación en la UNAM: antecedentes 1930-1970	38
1. La planeación en México	41
2. La planeación de la educación superior en México	57
3. La planeación en la Universidad Nacional Autónoma de México (1950-1970)	73
III. Perfil del sexenio 1970-1976.	82
1. Perspectiva ideológica y política	87
2. El proyecto económico	92
3. Planeación nacional	96
4. Política educativa	103
5. Planeación educativa	109
6. Educación superior y planeación	115
7. Educación superior: una sistematización de acciones	126
IV. Planeación en la UNAM 1970-1972.	133
1. La gestión de Pablo González Casanova	134
2. Reforma y planeación universitaria	140
3. El Colegio de Ciencias y Humanidades	144
4. El Sistema de Universidad Abierta	150
5. El Programa de Descentralización	156
6. La planeación universitaria ante la política educativa superior	161
V. Planeación en la UNAM 1973-1976.	167
1. La gestión de Guillermo Soberón Acevedo	168
2. La reestructuración administrativa	173
3. La planeación soberonista	181
4. La Escuela Nacional de Estudios Profesionales (el nuevo Programa de Descentralización)	195
5. La planeación universitaria ante la política educativa superior	203
VI. Conclusiones	208
Bibliografía	213

Agradecimientos

Al presentar este trabajo deseo reconocer en primer término, el invaluable apoyo de la doctora Sonia Comboni Salinas, asesora de la investigación, quien orientó e impulsó ampliamente su realización; a la maestra Elena Jeannetti, quien amablemente discutió los primeros planteamientos del trabajo; y al doctor Luis Javier Garrido, referente intelectual durante mi trayecto académico.

La investigación aquí presentada, realizada en el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM, tiene mucho que ver y resulta imprescindible señalarlo, con mi ejercicio académico-administrativo realizado en la Dirección General de Bibliotecas, en la Coordinación de Humanidades y en el Programa Universitario Justo Sierra, espacios universitarios donde encontré el impulso de compañeros y amigos: el maestro Adolfo Rodríguez Gallardo, la maestra Estela Morales Campos, la maestra Margarita Almada de Ascencio, y el doctor Enrique Leff.

Agradezco particularmente a la maestra Ma. del Refugio González directora del Centro de Estudios sobre la Universidad, quien propició las condiciones académicas para la conclusión de este trabajo y a la señora Margarita Espinosa, por su profesional y amable apoyo mecanográfico.

Introducción

Entre los aspectos menos abordados de la Universidad Nacional Autónoma de México como objeto de estudio, se encuentra el referido al de su propio gobierno. Los procesos políticos y administrativos que se enmarcan en la administración universitaria, han sido tratados principalmente desde los propios órganos de gobierno y de manera excepcional desde posiciones externas. Ante tal perspectiva, constituye un motivo esencial de este trabajo contribuir al estudio de la temática referida y particularmente a la reflexión sobre la planeación universitaria* en la UNAM.

A partir de la década de los setenta la planeación universitaria surge como elemento orgánico e institucional dentro de la Universidad Nacional, constituyéndose en un mecanismo a través del cual, la administración ha aspirado a orientar racional y coherentemente los esfuerzos globales de la Universidad.

La planeación universitaria ha resultado como exclusivo del gobierno universitario; tanto su ejercicio práctico como su reflexión y análisis, han permanecido en el seno de la administración universitaria, la cual se ha valido de la pretendida racionalidad de la planeación para dotar de coherencia y legitimidad a sus decisiones. En tal sentido la separación entre el Estado y la Sociedad, toma

* Ante el indeterminado uso de los términos planeación, planificación y planeamiento para referirse a procesos similares, se ha optado en este trabajo por utilizar el término planeación, determinando su carácter a partir de la especificación de sus niveles. Así, se hablará de planeación nacional, planeación sectorial (en este caso, de la educación y de la educación superior) y planeación institucional o universitaria.

forma específica en el ámbito institucional, reproduciendo la separación entre los que toman las decisiones y aquellos que las acatan. Así, la administración universitaria, con los matices que impone el carácter institucional y autónomo de la UNAM, se ubica en el supuesto básico de la administración pública: como forma de mediación entre el Estado y la Sociedad.

La planeación universitaria en forma paralela, ha tendido a constituirse en un mecanismo de articulación entre la UNAM y el Estado, el cual de una manera incipiente e incierta al principio, pero formal y tecnicizada posteriormente, ha recurrido a la planeación como elemento de enlace entre su propio ámbito y el universitario. Sin embargo a través de la planeación, la racionalidad del Estado se ha venido imponiendo sobre los procesos universitarios, los que con base en la pretendida objetividad y neutralidad de la técnica se han visto subordinados a las tendencias gubernamentales.

De acuerdo con lo antes señalado, en este trabajo se ha considerado que el análisis de la planeación universitaria, resulta inseparable del estudio de la perspectiva estatal y que en consecuencia, la dualidad gubernamental de dirección y dominio, expresada en términos políticos, económicos y sociales, constituye el referente indispensable para el acercamiento a la realidad universitaria.

Desde los primeros planes sexenales surgidos en la década de los treinta y en la mayoría de los planes y programas de los sucesivos regímenes de gobierno, la educación superior ha ocupado la atención de la planeación nacional. En forma paralela desde los cincuenta, las instituciones de educación superior y particularmente

la Universidad Nacional, inician procesos de planeación universitaria. Tales hechos, de acuerdo a la perspectiva de este trabajo, requieren de un mayor estudio que profundice en la relación que, a través de la planeación se ha generado entre el Estado y la UNAM.

Entre 1970 y 1976 el gobierno federal instrumenta un nuevo esquema fundado en términos políticos en la llamada "apertura democrática". Tal esquema de gobierno implicó una serie de acciones que impactaron particularmente al sector educativo superior: la expansión del gasto público destinado a tal sector se traduce de manera principal, en una mayor atención a la demanda, en la creación de nuevas instituciones y en la promoción de la planeación como un instrumento del desarrollo de las instituciones de educación superior. Sin embargo la planeación de la educación superior, promovida principalmente a través de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, se caracterizó por su exceso de formalismo y por su marcada orientación coyuntural.

Durante la década de los setenta, la planeación universitaria se institucionaliza en la UNAM. Mediante la planeación se fundamentan diversas decisiones: se crean nuevas estructuras educativas, se fijan políticas de admisión, se crean carreras, se rediseña el campus universitario. En suma, durante el período descrito, la planeación tanto institucional, como nacional -referida a la educación- surgen como un mecanismo fundamental de la gestión pública y universitaria.

Así, constituye un propósito fundamental de este trabajo, la identificación y descripción de los procesos de planeación universi

taria durante el período 1970-1976. Tal pretensión se sustenta en las siguientes consideraciones: a) El análisis de la planeación universitaria en el período descrito, permite contribuir al conocimiento sobre la Universidad y particularmente sobre la administración universitaria y b) El estudio de los procesos de planeación universitaria, proporciona un nuevo cauce para el análisis de la relación Universidad-Estado. En tal sentido, el supuesto central del trabajo es el siguiente: "Los procesos de planeación generados en la UNAM entre 1970 y 1976, respondieron a una subordinación institucional ante las tendencias de la administración pública federal".

La demostración de tal enunciado, se fundamenta en la descripción y análisis de los procesos de planeación universitaria durante el período señalado, partiendo del propio contexto universitario y de su relación con el régimen echeverrista. En tal sentido, el texto aquí presentado, se nutre de una investigación biblio-documental que, desde el eje disciplinario de la Administración Pública, acude también a referentes de otras ramas del conocimiento las cuales, en diversos sentidos abordan el tema en cuestión.

En el primer capítulo de este trabajo, se exponen los aspectos conceptuales de la planeación universitaria. Se plantea el campo disciplinario desde donde se aborda el estudio y se presenta el desarrollo de la planeación, de acuerdo a sus niveles, como mecanismo racionalizador de la acción gubernamental.

Se ha considerado en este trabajo que, un referente indispensable para el acercamiento a la planeación universitaria de los setenta, es el constituido por los diferentes intentos de planeación na-

cional, de planeación de la educación superior y de planeación en la UNAM llevados a cabo en México, desde finales de los treinta hasta finales de los sesenta: el segundo capítulo ofrece una revisión en tal sentido.

En el tercer capítulo se presenta el perfil del sexenio en cuestión. Se abordan los aspectos políticos y económicos característicos del régimen echeverrista y se profundiza en el contenido de su política educativa superior, presentando además, una sistematización de las principales acciones que, en el nivel educativo superior, llevó a cabo el gobierno federal.

El cuarto y quinto capítulos, se ocupan respectivamente, de la descripción y análisis de los procesos de planeación, verificados durante las sucesivas gestiones en la rectoría de la UNAM, del doctor Pablo González Casanova y del doctor Guillermo Soberón Acevedo. Tal revisión parte en cada caso, de la caracterización de la gestión universitaria, y de la revisión de los proyectos específicos de planeación universitaria. En el primer caso se trata de procesos incipientes de planeación que apenas destacaron dentro de la compleja administración universitaria de González Casanova, constituyendo no obstante, un elemento formal de enlace entre la Universidad y el Gobierno, así como la base de la planeación soberonista. En el segundo caso, tales procesos ocuparon un papel protagónico en prácticamente la totalidad de los proyectos impulsados por Soberón. Bajo la perspectiva de la planeación, la Universidad de los setenta adquirió un nuevo perfil que parecía responder más a la lógica administrativa, que a los proyectos universitarios en sí.

En el último apartado se presentan las conclusiones, cuyo propósito consiste en sistematizar brevemente las reflexiones finales sobre el trabajo. Tal ejercicio, que concluye el texto, no pretende concluir por supuesto, el estudio sobre la planeación de la UNAM, tema que reclama una permanente reflexión académica.

I

La Administración Pública como marco de análisis
de la planeación universitaria

1. La Administración Pública

El análisis de la planeación universitaria, ha sido abordado desde diversos campos del conocimiento; disciplinas como la sociología, la pedagogía, la ciencia política y la economía, han brindado categorías y han contribuido al estudio y desarrollo de la planeación universitaria. Sin embargo en el ámbito de la Administración Pública, son pocos los trabajos que se han elaborado en torno a la temática referida. En tal sentido, este trabajo se ubica en el marco de la Administración Pública, bajo la premisa de que el tema de estudio encuentra sustento en los supuestos de dicha disciplina. Lo anterior no implica la exclusión del uso de categorías y conceptos propios de otros campos del conocimiento, sino la conducción del análisis a partir de los procesos que estudia la Administración Pública.

Como campo del conocimiento, la Administración Pública ha sido interpretada desde variadas perspectivas que no siempre han contribuido a su desarrollo. Desde la fallida concepción dicotómica -que separaba política y administración- hasta la confusión conceptual entre objeto y estudio -que designa con el mismo término disciplina y

objeto de estudio¹ la Administración Pública ha enfrentado posiciones teóricas que la han colocado en una situación poco precisa en el ámbito de las ciencias sociales.

Los estudios referidos a la Administración Pública como disciplina, surgieron durante el siglo pasado con autores como Wilson, Goodnow y Willoughby en Estados Unidos, Moreland en Inglaterra y Weber en Alemania. Dichos autores que contribuyeron innegablemente al desarrollo de la disciplina, también fundamentaron sus análisis en una concepción errónea de la administración pública asumiendo una dicotomía entre política y administración que por más de cincuenta años confundió los límites y el sentido de la administración pública.

En tal sentido, en su tratado sobre administración pública, W.H. Moreland señala que "la política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecución o para hablar en otras palabras, realiza cosas",² a su vez Woodrow Wilson señala que la administración pública "es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, en el que actúa, la dimensión más visible del gobierno, y por supuesto, es

1. En 1957 la conferencia sobre "Teoría y Práctica de la Administración Pública...", convocada por la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales llegó entre otros a los acuerdos siguientes: 1) la administración pública es una disciplina académica, pero también es un campo de ejercicio... 2) El campo de la administración pública no puede definirse fuera del sistema político en su conjunto 3) ...la vieja bifurcación del gobierno y de los asuntos públicos en política e implementación es errónea. v. Enrique González Pedrero, Universidad, política y administración, México, UNAM, 1970, p.35. En los ochenta Guerrero clasificó dos dimensiones de análisis de la administración pública: 1) como objeto de estudio, identificando y definiendo las relaciones sociales plasmadas en la acción gubernamental y 2) como estudio del objeto, sistematizando y explicando las categorías que surgen de esas relaciones. Cfr. Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista, México, Ed. Fontamara, 1981, p.19.
2. W.H. Moreland, "The science of public administration", p.414, cit. por: Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista. España, Ed. Fontamara, 1981, p.36.

tan vieja como el gobierno mismo",³ de igual manera Frank Goodnow que pretende en sus planteamientos resolver la rigidez del esquema tripartito de poderes, afirma en torno a la expresión de la voluntad y a la ejecución del Estado que "Estas dos funciones de gobierno pueden por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado. Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas".⁴

La dicotomía fue el primer intento por sistematizar el estudio de la administración pública, sin embargo, "no ha sido capaz de relacionar la realidad y el concepto de la administración pública",⁵ la dicotomía "es descriptiva, no explicativa",⁶ no profundiza en la división que verdaderamente fundamenta el sentido de la administración pública: la separación entre el Estado y la sociedad.

En un afán por replantear el estudio de la administración pública, en la década de los cincuenta autores como Dimock, White, Gaus y Truman entre otros, pretendieron enfrentar la corriente dicotómica con un concepto que unificara aquello que estaba dividido. La idea de política pública, no obstante, confundió en un solo concepto la separación del Estado y la sociedad, unificando lo político y lo privado; para Guerrero "el defecto de la política pública fue identificar lo inconfundible; es decir, es tan cierto que la administración

3. Woodrow Wilson, "The study of administration", p.198, cit. por Omar Guerrero, op. cit. p.37.

4. Frank Woodnow, "Politics and Administration", p.18, cit. por: Omar Guerrero, op. cit. p.42.

5. Omar Guerrero, op. cit. p.45.

6. Ibidem, p.46.

pública es a la vez administración y política, como lo es que ambas integran una estructura dual, pero inconfundible".⁷

Ante los problemas de identidad y creatividad de los sesenta y los setenta respectivamente,⁸ Guerrero propone como alternativa para el estudio de la Administración Pública, un replanteamiento que tome como base la filosofía política de los siglos XVI y XVII, la cual se fundamenta en la división del Estado y la sociedad.

Tanto Bodino como Hobbes en los siglos XVI y XVII respectivamente abordaron el estudio de la monarquía absoluta partiendo de la desvinculación entre vida política y vida civil. A su vez Hegel y Marx, profundizaron en el estudio de la división entre Estado y Sociedad, que ya Rousseau y Tocqueville enfocaban a través del análisis de los sistemas republicanos, surgidos de la sociedad ante el poderío del Estado.⁹ Tales autores coinciden en dos aspectos que resultan fundamentales para la administración pública: la división entre el Estado y la sociedad y, el concepto de la administración pública como delegación del Estado en la sociedad.

7. Ibidem, p.48.

8. La crisis de identidad surgió a partir de la separación entre la disciplina -la Administración Pública- y el objeto -la administración pública- (con minúsculas). En otras palabras desapareció el objeto de estudio y los trabajos de la época se limitaron al análisis de la propia disciplina. Tal situación desembocó con una crisis de creatividad en la siguiente década caracterizada por inproductividad.

9. Los principales planteamientos de tales autores sobre la Administración Pública son recogidos por Omar Guerrero, op. cit. J. Bodino en su obra Los seis libros de la República, es el primer autor que trata por separado el tema de la administración pública. Según Bodino hay que buscar la diferencia entre "la cosa en común y de carácter público" y la cosa propiamente privada (pp.226-229).

T. Hobbes en Leviatán, también escribe sobre la administración pública. Distingue al individuo como ser natural que precisa la creación de un poder común que regule sus diferencias, ese poder es el Estado; el Leviatán (pp.229-232).

J.J. Rousseau en El Contrato Social, plantea la separación entre el poder legislativo "que pertenece al pueblo" y el poder ejecutivo cuyo ejercicio legítimo es "el gobierno o suprema adminis-

Así, como disciplina, la Administración Pública desde su perspectiva más amplia, estudia al gobierno, estudia la administración pública que surge como forma de mediación entre el Estado y la sociedad ante su irresoluble separación. La administración pública que se constituye en la delegación del Estado en la sociedad, tomando forma en el ejecutivo, es como afirmaba Wilson a fines del siglo pasado: el gobierno en acción. La administración pública por tanto, tiene una naturaleza dual, implica política y administración: relaciona al Estado y a la sociedad mediante la dirección administrativa y el dominio político. La acción gubernamental de dirección implica la armonización y coordinación administrativa del conjunto social; el Estado mediante la administración pública, planifica y enlaza el aparato productivo de la sociedad (o al menos media entre sus factores). De manera simultánea, la administración pública tiene una posición de dominio político que surge de las contradicciones sociales y que ilustra el carácter antagónico entre el Estado y la sociedad. La síntesis de tal dualidad, expresada en hechos concretos como la política fiscal, la educación pública, la salud y la vivienda entre otros constituye la acción del gobierno: el objeto de estudio de la Administración Pública.

...

tración". El gobierno es "El cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación" (pp.110-111).

A. de Tocqueville en *La democracia en América y El Antiguo régimen y la revolución*, aborda a partir de los casos de Estados Unidos y Francia la separación entre el poder legislativo y ejecutivo (pp.233-234).

F. Hegel en su obra *Filosofía del Derecho* parte del divorcio entre Estado y sociedad, de la separación entre "sociedad civil" y "Estado político", relacionados por las clases sociales y la administración pública (p.90).

C. Marx profundiza a lo largo de su obra, en la separación entre Estado y sociedad, "Tomado directamente de Hegel, Marx encuentra propio del capitalismo el contener la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad y, como lo observa en 'la cuestión judía' toca al capitalismo abolir una característica peculiar del feudalismo: la identidad del Estado y la sociedad (p.69).

2. La Planeación y la Administración Pública

Surgida en el esquema del racionalismo capitalista, la planeación se constituyó en su origen como un instrumento regulador de la actividad económica del capitalismo moderno. Los planteamientos de Max Weber en torno a la civilización occidental y el capitalismo, introducen el principio de racionalidad como elemento que caracteriza el desarrollo de la actividad económica y política capitalista. La racionalidad, que se concreta en la búsqueda de la ganancia debe su evolución a los adelantos de la técnica y se condiciona al desarrollo de ésta, que a su vez se nutre gracias al propio capitalismo por las posibilidades de ganancia que brinda.¹⁰ En el ámbito de la economía, la racionalidad se expresa "cuando discurre con arreglo a un fin racional, o sea con arreglo a un plan".¹¹ Asimismo, se precisa de una técnica racional que "significa una aplicación de medios que conscientemente y con arreglo a plan está orientada por la experiencia y la reflexión, y en su óptimo de racionalidad por el pensamiento científico".¹²

En términos políticos, la racionalidad del Estado capitalista se expresa en el dominio de la burocracia, que como cuadro administrativo se compone por funcionarios individuales caracterizados por

10. Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo. México: Premia Editora, 1981, pp.13-14.

11. Max Weber, Economía y sociedad, Tomo 1, México: Fondo de Cultura Económica, 1974, p.46.

12. Ibidem, p.47.

una serie de regulaciones¹³ que permiten "la forma más racional de ejercerse una dominación ... en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, calculabilidad ... intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados".¹⁴

Conjugando tales principios de racionalidad que se pretenden neutros y objetivos, la planeación ha transitado de planteamientos ideales a una realidad característica de nuestra época, pasando del área de lo económico a todos los campos sociales. La planeación se ha extendido y promovido desde la esfera estatal y particularmente se ha convertido en un instrumento de gobierno, cumpliendo funciones de dirección y dominio.

Según Karl Manheim, quien desarrolla las tesis weberianas de racionalidad, "La racionalidad de una serie de actividades presenta ... dos criterios: a) la organización funcional para un fin y b) una consiguiente calculabilidad desde el punto de vista de un espectador o un tercero dispuesto a intervenir".¹⁵ Para Manheim, la planeación constituye una tendencia inevitable de la sociedad capitalista, y en tal sentido precisa un carácter democrático. Así, la

13. Relación con su cargo meramente objetiva, jerarquía administrativa rigurosa, competencias rigurosamente fijadas, seleccionados libremente según su calificación profesional, retribuidos en dinero y prestaciones, su cargo es su única o principal profesión, perspectivas de ascenso, separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, rigurosa disciplina y vigilancia. Cfr. Max Weber, op. cit. p.176.

14. Max Weber, op. cit. p.178.

15. Karl Manheim, El hombre y la sociedad en época de crisis. Buenos Aires: La Pléyade, 1968. pp.40-41. Cit. por Cristina Puga "Crítica de la democracia y discurso planificador", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm.124, abril-junio 1986. p.101.

apuesta es por una planeación democrática, consistente en poner tal técnica al servicio de las mayorías enfrentando con la razón a la irracionalidad social y confiando en la planeación como "un instrumento de cambio social".¹⁶

Para Habermas, quien también aborda el principio de racionalidad planteado por Weber, "la progresiva 'racionalización' de la sociedad depende de la institucionalización del progreso científico y técnico".¹⁷ Así, la racionalización significa la ampliación de los ámbitos sociales que quedan sometidos a los criterios de la decisión racional y de la industrialización del trabajo social.¹⁸ Según Habermas la planeación "tiende a la instauración, mejora o ampliación de los sistemas de acción racional..."¹⁹ que en términos del ejercicio estatal implica "El dominio manifiesto de un Estado autoritario (que) se ve reemplazado por las coacciones manipuladoras de una administración técnico-operativa".²⁰

La racionalidad impuesta con bases científicas y técnicas, se expresa de manera preponderante en la acción gubernamental a través de la planeación, cuyo fin supone alcanzar la máxima racionalidad y eficiencia. Sin embargo, las tendencias evolutivas de la actividad interventora del Estado, así como la creciente interdependencia de investigación y técnica que convierte a las ciencias en

16. José Medina Echavarría, Discurso sobre política y planeación. México: Siglo XXI, 1972. p.109.

17. Jürgen Habermas, Ciencia y Técnica como "Ideología". Madrid: Tecnos, 1939. p.53.

18. "Se trata de la implantación del tipo de acción que es la racional con respecto a fines" Ibidem, p.53.

19. Ibidem.

20. Ibidem, p.90.

la primera fuerza productiva,²¹ han transformado a la planeación en parte del aparato de dominación política, que busca con base en la "técnica" legitimar su acción e imponerla como ideología en el conjunto social.

La planeación se constituye así, en instrumento de legitimación para el Estado, que ante su creciente incapacidad para justificar y legitimar su autoridad basado en normas positivas, se ve precisado a incorporarse a un proceso que en términos generales se juzga adecuado, racional y generalmente inteligible recurriendo "cada vez más, para legitimar su autoridad a lo que Luhmann ha denominado 'legitimidad por procedimiento'".²²

En tal sentido, la planeación cubre en términos formales el espacio que media entre las leyes, que tienden progresivamente a fijar los últimos objetivos, y la compleja acción ejecutiva que precisa de señalamientos específicos de actuación, constituidos por: "los programas y planes que se convierten en el momento principal de la acción del gobierno".²³

La planeación como función, es considerada por otros autores como "inherente al proceso de gobernar"²⁴ siendo la institucionalización de la misma (el hecho explícito y consciente de planear) carac

21. J. Habermas, op. cit., p.81.

22. Hans N. Weiler, "La economía política de la educación y el desarrollo", Revista Perspectivas, vol.XIV, Nº 4, París: UNESCO, 1984. p.490.

23. Giorgio Pastori en N. Bobbio, Diccionario de Política, México: Siglo XXI, 1985. p.19.

24. Nicolás Ardito, et al., "La planificación para el desarrollo y los instrumentos reales de acción gubernamental" en ILPES, CEA, BID, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México: Siglo XXI, 2a. ed., 1979. pp.107-109.

terística del capitalismo moderno, en el cual la planeación se proyecta como instrumento de gobierno "racional".

En la administración pública capitalista, la planeación surgió bajo una modalidad "indicativa" o "flexible", diferenciándose de la "imperativa" que caracterizó la planeación centralizada socialista.²⁵ La planeación "indicativa", surgida en Francia, nutrió de particular manera a la llamada planeación "global" o del "desarrollo" que se promovió en los países subdesarrollados.²⁶ Principalmente a partir de la posguerra, países occidentales como Francia, Italia, Inglaterra y Alemania, generaron programas sectoriales que implicaban el desarrollo en algún grado de la planeación, consolidando paulatinamente a tal proceso como un mecanismo racionalizador de la acción del gobierno.

25. La planeación o planificación central, surgió en la URSS en 1929 al desarrollarse el primer plan quinquenal, extendiéndose después de la segunda Guerra Mundial al resto de los países socialistas. El carácter centralizado de la economía socialista otorga cualidades específicas a la planeación centralizada que la diferencia radicalmente de la generada en los países occidentales. El Diccionario Crítico del Marxismo define a la planificación como "un proceso voluntario de adaptación de la producción a las necesidades sociales, definidas como aquellas que una colectividad puede y desea satisfacer, habida cuenta del nivel de su técnica y de la importancia de sus medios de producción" V.A.Guillén, *La planificación central*, México, UNAM, 1986, p.3. (Tales principios resultarán sin duda impactados por los cambios de Europa Oriental registrados desde finales de 1989).
26. En América latina, la planeación "global" surgió en la perspectiva desarrollista de la década de los sesenta, que suponía como modelo a seguir el de los países capitalistas, para lo cual se requería ajustar y modernizar las estructuras económicas subdesarrolladas. En tal sentido fue creada la Alianza para el Progreso (ALPRO) por parte de los Estados Unidos con el fin explícito de "... procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente" (p.32). La "Carta de Punta del Este", impulsada en el seno de la Organización de Estados Americanos ofrecía cuantiosos préstamos para los países de A.L., condicionados a "la formulación y ejecución de un programa de desarrollo" (p.39). Así, la necesidad de planear quedaba "sugerida" desde el exterior, generándose una planeación formalista y "al vapor". v. Alonso Aguilar Monteverde, *Problemas estructurales del subdesarrollo*. México, UNAM, 1979. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica (ILPES), señala sin embargo que, la planeación surgió gracias a una "conciencia creciente" y al reconocimiento de la planeación como un instrumento eficaz para orientar las reformas estructurales, así como a la creciente complejidad de las funciones del sector público que requieren de un marco de coordinación. v. ILPES, *Discusiones sobre planificación, Informe de un seminario* (Santiago de Chile, 6 al 14 de julio de 1965, México: Siglo XXI, 16a, ed. op.9-11).

3. Planeación de la Educación Superior

Administración de la educación

Concebida como una función pública, la educación se ubica en el ámbito estatal²⁷ concretando su existencia por medio de la administración de la educación. Del mismo modo en que la administración pública media entre el Estado y la sociedad, la administración de la educación enlaza al sector educativo del Estado y la sociedad. La administración de la educación superior en consecuencia vincula al sector correspondiente del Estado y a la sociedad, y no obstante asumir en el ámbito universitario rasgos específicos, conserva las características esenciales de la administración de la educación. Según Sander la administración de la educación "... coordina las actividades del subsistema educacional del Estado, para el logro de los objetivos sociales".²⁸

La dualidad de política y administración, propia de la administración pública, que expresa funciones de dirección y dominio, se concreta en la acción del gobierno hacia el sector educativo a través de la administración de la educación.

27. En relación a la acción educativa del Estado, Torres afirma que "Durante el siglo XIX y especialmente el siglo XX, la educación se ha venido convirtiendo cada vez más en una función del Estado. Como tal, la educación es subsidiada por el Estado, y éste la dirige, la organiza y la certifica". C.A. Torres, "La educación y las teorías del Estado (implicaciones en la investigación sobre política educativa)", Rev. Perfiles Educativos No.1, nueva época, México: CISE-UNAM, 1983, p.26. A su vez Tedesco plantea que "... en América Latina el desarrollo educativo estuvo vinculado más al sistema político e ideológico que al sistema productivo" en el cual "... el Estado jugó un rol protagónico en la satisfacción de las demandas educativas". J.C. Tedesco "El rol del Estado en la educación", Rev. Perspectivas, vol.XIX, No.4, París: UNESCO, 1989 (72), p.496.

28. B. Sander. "Administración de la educación y transformación social", Rev. La Educación, OEA, No.65, 1973, p.75.

La estructura orgánica e institucional del sector educativo, su cuerpo burocrático, los recursos destinados a la educación, así como sus mecanismos de operación constituyen los principales factores de la administración de la educación, que en una compleja relación articulan en forma concreta al sector estatal en la sociedad.

La administración de la educación se expresa de manera específica en las instituciones educativas, en las que se materializa la relación entre el sector educativo estatal y la sociedad demandante de educación. Así, las instituciones educativas, se constituyen en uno de los espacios donde se verifican y confrontan las acciones gubernamentales con las demandas sociales, estas demandas a su vez impactan el ejercicio cotidiano de gobierno, otorgando características particulares y distintivas a la administración generada en cada institución, que no obstante en términos generales conserva los rasgos propios de la administración pública.²⁹

En tal sentido la administración que se desarrolla en las instituciones de educación superior, ha sido objeto de diversos análisis, que sobre todo a partir de la década de los setenta, toman como referente la Administración Pública como campo disciplinario del fenómeno administrativo universitario.³⁰

En términos retrospectivos los planteamientos en torno a la administración de la educación y la administración de la educación supe-

29. Bajo esta perspectiva y partiendo del carácter público de la educación, resultan fallidos los intentos por analizar la administración de la educación a partir de los "principios" de la administración privada o empresarial.
30. Entre los autores de tal interpretación están los brasileños Feital Pinto, Benno Sander y el mexicano Carlos Pallán Figueroa.

rior, han tenido un paralelismo con los generados en la administración pública. La dicotomía entre política y administración tomó forma en el sector educativo asignando un valor instrumental a la administración de la educación, en el cual la administración se reducía a ejecutar los principios dictados por la política. Bajo esta idea la administración de la educación era concebida como un conjunto de técnicas que garantizaban la racionalidad y eficiencia de cualquier institución educativa. En tal sentido Sander propone un esquema de análisis³¹ que resulta muy ilustrativo acerca del impacto de los enfoques gerenciales en el ámbito educativo que por otro lado aún siguen vigentes en ciertas instituciones.

A partir de la década de los sesenta, surge una corriente que cuestiona tales enfoques, abriendo una vertiente más amplia en el estudio de la administración de la educación y visualizando su campo disciplinario: el de la administración pública. Tal visión sustentada en los enfoques contextuales de la administración pública de autores como Feital Pinto,³² ubica dos dimensiones para el análisis de la administración de la educación: interna y externa. En esta lí-

31. El esquema describe cuatro criterios que han orientado en términos históricos la administración educacional: a) Rentabilidad, nutrido de la llamada administración científica; b) Rendimiento, basado en la corriente administrativa del "behaviorismo" o de relaciones humanas; c) Adaptabilidad, vinculado con la corriente del Desarrollo Organizacional (DO) y e) Pertinencia, relacionado con las ciencias sociales y culturales. v. B.Sander "Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias". Rev. Perspectivas, UNESCO, vol.XIX, N° 2, 1989, p.243-245.
32. Rogerio Feital Pinto realiza un estudio en los sesenta, sobre 30 autores latinoamericanos en el que destaca la relevancia de lo político en la administración, demostrando que "el factor primordial de la efectividad de las instituciones públicas es su funcionalidad política". Las categorías identificadas en su análisis fueron: internas u organizacionales y externas o sociopolíticas. v. B.Sander "Administración de la educación..." op. cit. p.67-69.

nea Pallán hace a partir de una recapitulación de algunos autores,³³ una nueva propuesta en la que integra cuatro factores: internos, institucionales, interinstitucionales y externos, cuya interrelación es abordada por la administración de la educación.³⁴ El carácter político de la administración de la educación es ratificado por el propio Sander, quien en su "paradigma multidimensional" ubica las cuatro dimensiones que interactuando entre sí, integran la administración de la educación: económica, pedagógica, política y cultural.³⁵

A partir de los planteamientos anteriores se reitera el acuerdo sobre la función mediadora de la administración de la educación entre un sector educativo del Estado y la sociedad. Asimismo, y dado su carácter subsidiario de la administración pública se ratifica que la administración de la educación implica política y administración, ejerciendo en el ámbito educativo en lo general y en el universitario en particular las funciones de dirección y dominio que caracterizan a la administración pública.

33. Pallán retoma textos de Jaime Castrejón, Darcy Riveiro, Olac Fuentes, Benno Sander, y Rourke y Brooks, que coinciden en tres factores sobre la administración de la educación superior: internos, institucionales y externos. C. Pallán, Bases para la administración de la educación superior en América latina: el caso de México, México: INAP, 1978, p.28-32.
34. Los factores internos son los medios determinados por la institución (normas, técnicas y procedimientos). Los factores institucionales son los fines determinados por la institución (docencia, investigación, difusión). Los factores interinstitucionales son elementos diversos determinados por la institución obedeciendo a motivaciones del medio social e interrelaciones con otras instituciones. Los factores externos son elementos que provienen del sistema social y constituyen el marco donde se dan los tres primeros (políticos, jurídicos, económicos, sociológicos, culturales). v. C. Pallán, op. cit. p.32-33.
35. B. Sander. "Gestión y administración de..." op. cit. p.245.

Planeación de la Educación

Ante la creciente racionalización del Estado y particularmente de la acción gubernamental en Occidente, la obligada consecuencia en el ámbito educativo fue la planeación de la educación que tuvo un impacto particular en el nivel educativo superior. Las altas expectativas en la educación como factor de desarrollo, impulsaron el surgimiento de un mecanismo que se pretendía objetivo y neutral con el propósito central de dar eficiencia y racionalidad a la acción gubernamental. Las metas en tal sentido, fueron definidas al término de la Segunda Guerra Mundial, en torno a la "reconstrucción" y el "desarrollo", planteamientos que tuvieron gran relevancia para los recién creados organismos internacionales.³⁶

En los países industrializados la necesidad de la reconstrucción, motivó que sus gobiernos recurrieran al mecanismo de la planeación, con la pretensión de manejar en forma eficiente las cuantiosas inversiones recibidas de manera principal a través del "Plan Marshall".³⁷

En el mundo y particularmente en América Latina, se promovió intensamente la ideología del desarrollo, cuya meta prioritaria se constituía por el crecimiento del Producto Interno Bruto. Tal pro-

36. Organización para la Cooperación Económica Europea (OCDE), Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Organización de Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dependiendo originalmente de la Liga de las Naciones posteriormente Organización de las Naciones Unidas (ONU), la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), v. M. Pérez Rocha, Educación y Desarrollo, la Ideología del Estado Mexicano, México: Línea, 1983, p.134.

37. P.H.Coombs. "¿Qué es la Planeación Educativa? Una caracterización inicial", Qué es la planeación educativa, IIEP, París, en Antología de planeación educativa, Cuadernos de planeación universitaria, 3a. época, año 3, no.1, abril 1990, p.30.

pósito desde la perspectiva "desarrollista" se lograría por la ruta de la industrialización, la cual además de altas inversiones, requería de mano de obra calificada: la educación bajo esa lógica, quedaba conectada en una posición funcional ante la economía.

Los primeros intentos por planear la educación surgieron en América Latina en 1956 durante la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación celebrada en Lima, Perú.³⁸ En tal reunión "fue recomendada por primera vez, a nivel regional la idea del planeamiento de la educación".³⁹ Entre 1957 y 1960 se sucedieron otros encuentros convocados por la UNESCO: en Nueva Delhi, Washington y Bogotá cobraban fuerza las ideas de "planeamiento sistemático" y "planeamiento integral" de la educación, culminando en la Conferencia General de la UNESCO en 1960 con el pronunciamiento oficial sobre la educación como factor de progreso,⁴⁰ y el reconocimiento "...[del] programa de planificación educativa como el de máxima prioridad entre las actividades de esa organización".⁴¹

38. La "Declaración de Lima" establecía la necesidad del "planeamiento integral", recomendando a los gobiernos de los estados miembros de la OEA la preparación de "... un plan integral de educación que comprenda todos los niveles educativos..." y el establecimiento en los Ministerios de Educación de "un departamento de planeamiento destinado a formular los planes integrales" "Declaración de Lima" mayo de 1956, en R.Diez Hochleitner, "La planificación de la educación en América latina", Seminario-taller de integración de los estudios sobre el estado del planeamiento educativo en América Latina y el Caribe, vol.II: Ponencias, Caracas: CINTERPLAN, 1960, p.15.

39. R.Diez Hochleitner, "Una mirada regional" en Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación. La experiencia en América Latina, Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación, UNESCO, París, 1964, p.49, cit. por M.Pérez Rocha, op. cit., p.135.

40. v. M.Pérez Rocha, op. cit., p.136.

41. R.Diez Hochleitner, "La planificación...", op. cit., p.12.

El paralelismo entre la administración pública y la administración de la educación, se ratificó en América Latina a partir de la década de los sesenta, con la correspondencia entre la llamada planeación para el desarrollo y la planeación educativa. Los planteamientos de la Alianza para el Progreso creada en 1961 en el seno de la OEA, hacían especial énfasis en la función educativa, instando a cada país a "adoptar un plan integral de educación para lograr metas precisas en la próxima década, a fin de elevar el nivel cultural de los pueblos".⁴² Como se ha mencionado antes, las inversiones que ofrecía la ALPRO quedaban condicionadas a la elaboración de planes, los cuales fueron desarrollados por los gobiernos de América Latina de manera formalista buscando responder a las condiciones externas y sin un real sustento en las particularidades y necesidades locales.⁴³

En la década de los sesenta, proliferaron las acciones en torno a la planeación educativa. A nivel internacional se crearon dos organismos dedicados a promover tal enfoque: la Sección de Planeamiento Educativo del ILPES y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO. Asimismo se sucedieron una serie de eventos que bajo diversas modalidades imponían un esquema al cual se fueron sujetando los países latinoamericanos.⁴⁴

42. R. Diez Hochleitner. "Una mirada regional...", op. cit.

43. Según Aguilar Monteverde "...hay quien asegure que el plan fue una sorpresa para varios secretarios de Estado, cuyas dependencias habrán de realizar tareas que en realidad no han estudiado ni menos aprobado", v. A. Aguilar Monteverde, op. cit., p. 39.

44. Durante 1962 se celebró el Segundo Curso Regional de Capacitación en Planeación de la Educación en el ILPES y se estableció la Comisión Especial para la Educación de la OEA cuyos acuerdos fueron asumidos por la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación en Bogotá. En 1963, el IIEP organizó el seminario "Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educa

Surgidos desde finales de los cuarenta los planteamientos de la "economía de la educación" predominantes en esa época, establecían "una relación directa entre economía y educación considerada como 'cosa mercantil', como insumo en el proceso de desarrollo económico y como una forma de aumentar la productividad del trabajo".⁴⁵ Así la educación debía analizarse en términos de T. Shultz como "una inversión a fin de incrementar la capacidad de trabajo para producir bienes materiales. De aquí que la educación formal constituyera, cuando menos en parte, una inversión en capital humano; una inversión con rendimiento económico en términos de mayor producto por trabajador, manteniendo el capital físico constante".⁴⁶ Tales principios se expresaron concretamente en la planeación educativa de los sesenta a través de los enfoques técnicos de "planeación de recursos humanos" (PRH) y de "análisis de costo-beneficio" (ACB). En términos sintéticos el enfoque PRH partía del principio de que "para que aumente la producción se requieren cantidades adecuadas de tipos especiales de fuerza de trabajo que pueden ser distinguidos, al menos en parte, por sus antecedentes educati-

...

ción: la experiencia de América Latina, en tanto que en 1965 el Banco Interamericano de Desarrollo realizaba en Paraguay una mesa sobre "La educación avanzada y el desarrollo en América Latina". Ese año la OCDE, organizaba en Lima el seminario "Problemas de Planificación de Recursos Humanos en América Latina y en el Proyecto Regional Mediterráneo". En 1966 el ITPE realizó en París el seminario "Los aspectos de la mano de obra en la planeación educativa" y en 1968 la UNESCO organizó la Conferencia sobre Planeación de la Educación. v. M. Pérez Rocha, op. cit., p.136-160.

45. A. Didriksson. La planeación de la educación en México, México: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1987, p.47.
46. Cit. por M. Camoy. Economía y Educación, Revista Educación, ONTE, no.40, abril-junio 1982, p.38, cit. por A. Didriksson, op. cit., p.47.

vos",⁴⁷ en tanto que el ACB o enfoque de "tasa de rendimiento" consideraba que "el valor productivo de la educación se conceptualiza en la forma de "capital humano" que implícitamente puede ser aplicado con un efecto igual a una gran variedad de roles ocupacionales".⁴⁸

Dichos enfoques desarrollados en Europa y los Estados Unidos principalmente, tuvieron un gran impacto en los países de América Latina, cuyos gobiernos promovieron la asimilación de técnicas que de manera recurrente demostraban su mínima capacidad de aplicación en la región. Tal fue el caso del Proyecto Mediterráneo Regional (PMR), cuya metodología fue aplicada sin éxito en Argentina y Perú.⁴⁹ El PMR fue impulsado por la OCDE, con base en la "planeación de recursos humanos" para ser aplicado en Portugal, España, Italia, Grecia, Yugoslavia y Turquía, los países menos desarrollados de Europa. Sustentado en la metodología del experto norteamericano Parnes, el PMR fue sin embargo infructuoso debido principalmente a las equivocadas estimaciones acerca del crecimiento del producto interno bruto y a la "falta de conocimiento para calcular los requerimientos de recursos humanos".⁵⁰

Desde el enfoque de "planeación de recursos humanos" surgieron además del PMR, otros modelos que tuvieron un gran impacto en la

47. D.R. Snodgrass y D. Sen. "El análisis de la planeación de recursos humanos en los países en desarrollo: el estado del arte", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, CEE, México, vol.X, no.4, 1988, p.55-87.

48. Ibidem.

49. v. M. Pérez Rocha, op. cit., p.151.

50. D.R. Snodgrass y D. Sen, op. cit., p.52.

planeación educativa latinoamericana. Es el caso del modelo Correa-Tinbergen-Bos, del modelo Harbison-Myers, de los modelos de programación lineal (principalmente los trabajos de Adelman y Bowles) y del modelo de ajuste de recursos humanos (desarrollado por Freeman).⁵¹

El enfoque de "análisis de costo-beneficio", tuvo al igual que el enfoque de PRH -del cual constituía una alternativa- un amplio impacto en América latina. Sustentado en los principios de la teoría económica, fue desarrollado ampliamente por autores como Blaug, quien hacia 1967 planteaba su pertinencia. La estimación de la tasa de retorno de la inversión en educación sin embargo, priorizaba el cálculo del máximo beneficio económico de las inversiones, "lo que naturalmente deja de lado otros aspectos de la educación".⁵²

Un enfoque alternativo fue el denominado como de "demanda social" (DS), el cual aunque previo al PRH y al ACB, promovido a finales de los cincuenta, fue desplazado por la aparente racionalidad de las nuevas técnicas. Bajo el enfoque DS -que constituía una alternativa no sustentada en principios económicos como los dos anteriores- la toma de decisiones educativas y ocupacionales quedaba en manos de los individuos involucrados en un sistema descentralizado, mostrando entre sus ventajas "las de respetar la soberanía del consumidor y la de evitar la posibilidad de errores masivos provocados por estimaciones erradas de los planificadores centrales".⁵³ Sin

51. Una revisión a fondo de las características de tales modelos es la presentada por: D.F. Snodgrass y D. Sen, op. cit., p.43-74 y G. Labarca, "Planificación de Recursos Humanos, Técnica o Ideología" en La Educación Burguesa, México: Nueva Imagen, 1979, p.239-262.

52. G. Labarca, op. cit., p.82.

53. D.F. Snodgrass y D. Sen, op. cit., p.67.

embargo entre las críticas al enfoque DS, se insistía en la subordinación de éste a las fuerzas del mercado de trabajo, quedando a su merced los diversos grupos socioeconómicos y transmitiendo a la función educativa las distorsiones propias del mercado.⁵⁴

El objetivo de satisfacer la demanda social con base en las proyecciones de la tasa de crecimiento poblacional, dejaban fuera además, una serie de elementos externos que a la postre demostraron ser fundamentales para el análisis y proyección de los servicios educativos.

Los enfoques emparentados con la economía de la educación, también sufrieron durante los sesenta el enfrentamiento con una realidad que rebasaba los cálculos técnicos. Los factores políticos que desde la planeación se consideraban ajenos a la "precisión" y la "efectividad" pronto demostraron su validez obligando al replanteamiento de una "técnica" que en todo momento fue política. La planeación de los setenta, que había pretendido diseñar la espectacular expansión de los sistemas educativos a nivel mundial, quedó rebasada por una realidad que "...había hecho más para incrementar el número de desempleados y subempleados educados, que para acelerar las tasas de crecimiento económico".⁵⁵

En la perspectiva actual el debate sobre la planeación educativa en América Latina, parte de la crítica a los modelos diseñados

54. Ibidem, p.68-69.

55. H.M. Levin. "La Crisis de Identidad de la Planeación Educativa", Revista de Intercambio Académico, no.2, julio-septiembre 1983.

desde los cincuenta, caracterizados por una visión "modernizadora" que pretendió mediante la "técnica" aplicada a la educación, alcanzar mayores niveles de desarrollo. En tal sentido, Morales afirma: "treinta años de planeamiento de la educación en función de una concepción del desarrollo que reproduce los paradigmas de modernización de las sociedades del Norte no han tenido el éxito esperado".⁵⁶

Las pretensiones racionalizadoras de la planeación educativa se han visto cuestionadas reiteradamente ante su incapacidad para incidir en el desarrollo de los países que vieron en tal técnica la vía para superar condiciones de atraso. La planeación de la educación en la práctica se ha constituido en parte del sistema político e ideológico del Estado capitalista, dando cierta dosis de racionalidad a la acción gubernamental y ratificando su carácter de mecanismo de control que apoya las estructuras vigentes. En el ámbito educativo se ha expresado de manera peculiar la necesidad del Estado de legitimar su acción por vías racionales. Las acciones gubernamentales en el sector educativo, han sido reiteradamente sustentadas en la planeación de la educación, "técnica" que sin embargo, ha demostrado su poca efectividad y validez en cuanto al desarrollo de la educación se refiere dejando el acento en la función de control y legitimación. En tal sentido la planeación de la educación ha cubierto en el ámbito de su competencia la necesidad del Estado de legitimar y justificar como racionales, ciertas decisiones que integran a la

56. D.A. Morales-Gómez. "Hacia nuevos modelos de planeamiento de la educación. El papel de la Investigación", Rev. Perspectivas, París: UNESCO, vol.XIX, no.2, 1989, p.211.

educación a la estructura económica y política.⁵⁷ La planeación ha permitido además la legitimación de "...una concepción del cambio social como un proceso aséptico de evolución social vinculado con la economía pero al margen de las contradicciones de la igualdad, equidad y participación en la sociedad".⁵⁸

La diversidad de campos desde donde ha sido abordado el estudio de la planeación de la educación, y la consecuente multiplicidad de interpretaciones sobre ésta, ha implicado la necesidad de acercarse en términos conceptuales al carácter y la tipología de la planeación. En tal sentido, resulta pertinente remitirse a las propuestas que, sobre el particular expresara en 1981, el Congreso Nacional de Investigación Educativa.⁵⁹ Partiendo de la caracterización de Friedman en torno a las corrientes opuestas de racionalización y cambio para enmarcar los procesos de planeación, se observan seis diferentes categorías. En la primera corriente se incluyen: a) Planeación Administrativa, que supone que los problemas de la organización se deben a desviaciones en los procedimientos establecidos por lo que pone énfasis en esquemas administrativos como el control de líneas de autoridad y de recursos; b) Planeación Sistemática, que asigna a la organización un carácter integral (en un sistema), el cual requiere de un constante equilibrio interno y externo. Tal condición implica una compleja gestión, que se auxilia de modelos matemáticos y de simulación; c) Planeación Proyectiva o de Tendencia Histórica, la cual supo-

57. D.A. Morales-Gómez, op. cit., p.213 y H.N. Weiler, op. cit., p.490.

58. D.A. Morales-Gómez, op. cit., p.214.

59. "Planeación de la Educación", (Documento base), Memoria del Congreso Nacional de Investigación Educativa, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1981, p.431-432.

ne que, el futuro está en función de las tendencias históricas, esta bleciendo en consecuencia, un horizonte retrospectivo para luego pro yectar las tendencias a futuro. En la corriente del cambio, se ins criben a su vez: a) Planeación Innovadora, la cual parte del dina mismo de la organización, tendiendo a dar las condiciones para su constante evolución y cambio; b) Planeación Dialéctica, que parte de la crítica a las estructuras vigentes, y a la necesidad de impulsar el cambio organizacional en forma inmediata y radical; c) Planeación Prospectiva, que considera al futuro como "un dominio de la acción y de la libertad", abriendo la posibilidad de "inventar futuros", y señalando la necesidad de identificar las condiciones propicias o adversas para su verificación.

Aunque debe reconocerse que las modalidades antes descritas, di fícilmente se expresan en forma clara y unívoca, es posible afirmar que al igual que la planeación nacional, la planeación de la educa ción superior en México, ha asumido en términos generales los rasgos de la corriente racionalizadora. En el nivel institucional, en este caso universitario, la administración institucional se ha valido tam bién de manera principal, de los enfoques conservadores de la planea ción. La convergencia institucional con el Gobierno en tal sentido no resulta casual, significa valerse de los beneficios de la técnica, evitando sus modalidades riesgosas, buscando dotar de racionalidad a la administración universitaria y articulando en forma pretendidamen te técnica a la Universidad con el Gobierno.

La problemática de la planeación educativa, no es sin embargo privativa de nuestro país. En el ámbito de la planeación a nivel

internacional, Weiler ofrece una problematización sobre la planeación educativa, la cual sugiere que la corriente racionalizadora ha logrado imponerse en forma hegemónica. A partir del análisis de tres variables: Participación, Ejecución y Reforma,⁶⁰ tal autor expresa que la planeación educativa se encuentra inserta directamente en un contexto de valores, opciones y conflictos por lo cual resulta claro que su pretendida neutralidad no existe y por tanto, en un amplio sentido, implica contenidos políticos. La Participación implica el carácter activo de la sociedad en el diseño y formulación de las líneas que orientan la función educativa. El nivel de participación expresa en términos de la relación Estado-Sociedad, un conflicto en el cual el Estado "...tiende a estructurar la relación con la sociedad de manera de conseguir el máximo control y la máxima legitimidad".⁶¹ En tal sentido, el Estado aspira a lograr un equilibrio entre el control y la legitimidad, diseñando cuidadosos mecanismos para canalizar la participación social sin comprometer el sentido original de sus proyectos. Así se promueven vías de representación y consultas, que validan, al menos en términos formales el ejercicio de gobierno. Sin embargo ante la dificultad para "organizar" la participación, el Estado tiende a aumentar la función de control, en detrimento de la primera.

La Ejecución se refiere a la puesta en marcha de la planeación. En el caso de la educación, existen una serie de factores para que

60. H.N. Weiler, op. cit., p.491-493.

61. Ibidem, p.492.

los planes sean aplicados: a) El contexto político de la asignación y utilización de los recursos, que incluye de manera principal, las inciertas condiciones en que el sector educativo y de manera específica las instituciones, deben negociar los recursos necesarios para llevar a cabo sus planes. b) La influencia de la política internacional, que mediante las formas de financiamiento externo, incide en las decisiones educativas nacionales, condicionando en ocasiones la entrega de recursos a su inversión en determinados rubros,⁶² y c) La influencia política de las burocracias, que interactuando entre el Estado y la sociedad, enfrentan una serie de contradicciones que impiden la viabilidad de la planeación. Entre tales contradicciones se destacan: la oposición entre las relaciones verticales tradicionales y la necesidad de establecer canales horizontales de decisión; la oposición entre la concepción de racionalidad de la organización que asigna valores neutrales a la planeación, y la afiliación real de las burocracias gubernamentales a proyectos y grupos políticos; la oposición de las tendencias autonómicas de las instituciones y su dependencia ante factores externos.

El tercer factor de la planeación lo constituye la Reforma, el cual ostenta un carácter favorable al cambio. Tal factor constituye en esencia una contradicción con la planeación que tiende a sustentar la continuidad. Así la planeación educativa, teóricamente fundada en decisiones racionales y transparentes "...puede ser uno de los

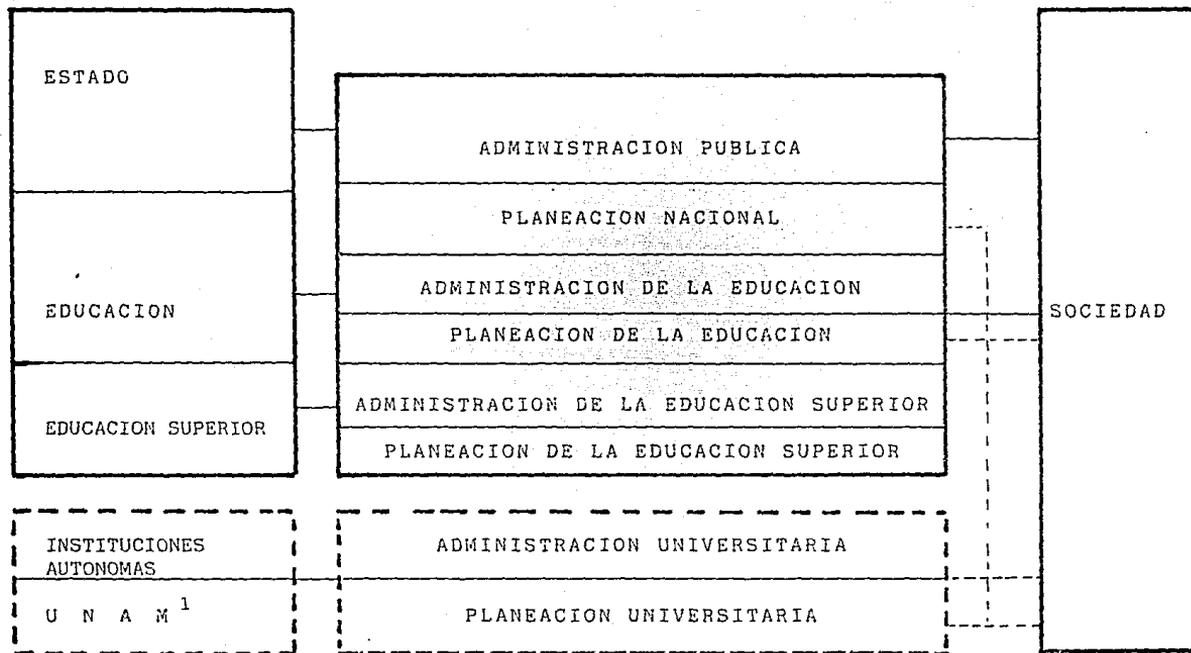
62. Al respecto el Banco Mundial calculaba para 1980 que, aproximadamente el 9% del presupuesto para educación de los países subdesarrollados provenía del exterior. Véase D.A. Morales-Gómez, op. cit., p.212.

procedimientos más eficaces de legitimación del statu quo y servir para impedir que produzcan cambios importantes en los objetivos de quienes ejercen el poder".⁶³

La descripción de tales categorías a las cuales podrían sin duda agregarse otras, constituye una aproximación general a la problemática de la planeación de la educación, y concretamente a la planeación universitaria, la cual aunque asumiendo especificidades, mantiene en su nivel la problemática descrita.

Dependiente de la administración de la educación, la planeación educativa asume sus características. En tal sentido, a la administración de la educación que expresa la acción gubernamental en ese sector, corresponde la planeación educativa superior que busca otorgar racionalidad a ese ámbito a través de mecanismos de operatividad, coherencia y coordinación. En el nivel universitario, la planeación ha fungido también como mecanismo esencial, en la búsqueda de racionalidad como garante de la efectividad de la administración institucional.

63. H.N. Weiler, op. cit., p.497.



CUADRO 1. La Administración Pública como mediación entre el Estado y la Sociedad

1. La UNAM constituye un organismo descentralizado del Estado. Los cuadros punteados expresan su carácter autónomo.

II

**Planeación nacional y planeación en la UNAM:
antecedentes 1930-1970**

Con el propósito de ubicar los antecedentes de la planeación en México, en este capítulo se presenta una revisión de los principales planes y programas impulsados por el Gobierno Federal entre las décadas de los treinta y los sesenta. Aunque los procesos de planeación universitaria del período 1970-1976, difícilmente se relacionan en forma directa con tales planes y programas, su descripción y análisis constituye no obstante, un referente indispensable para el acercamiento al estudio de los diferentes niveles de la planeación en México.

Los diversos intentos de la etapa posrevolucionaria en México, para constituir un Estado nacional que trascendiera las tendencias caudillistas en el país, incluyeron a finales de la década de los veinte, acciones que, incipientes buscaban dar elementos racionales a la gestión pública.

En tal sentido, a partir de los treinta, se generaron planes y programas que planteaban esquemas globales y sectoriales para la acción gubernamental. Así, la mayoría de los documentos de planeación nacional elaborados durante las cuatro décadas que precedieron al período que nos ocupa, incluyeron de manera preponderante al sector educativo, al cual se pretendió "planear" insistentemente. Sin embargo, tanto la planeación nacional, como la planeación sectorial de la educación, se caracterizaron salvo excepcionales ocasiones, por

limitarse a enunciar las intenciones formales de los grupos en el poder, pues en su mayoría carecieron de aplicación. En el ámbito institucional asimismo, a finales de la década de los cuarenta, surgieron planteamientos que darían origen a la planeación universitaria o institucional. En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, tal enfoque se instauró en forma progresiva hasta convertirse en parte esencial de la administración universitaria.

Desde mediados de los treinta y hasta finales de los cincuenta, en forma paralela a los primeros intentos de planeación, el desarrollo en México, implicó un primer esquema de acumulación industrial, el cual se caracterizaría por la creciente participación del Estado en la economía y el fortalecimiento de los grupos industriales. Durante tales décadas el Estado apoyaría en forma creciente el desarrollo empresarial, expandiendo su propio cuerpo burocrático y desarrollando una política de corporativización de las clases trabajadoras. A finales de los cincuenta se marca el inicio del llamado "desarrollo estabilizador", el cual registraría un alto crecimiento de los indicadores económicos: incremento del Producto Interno Bruto, estabilidad cambiaria y control de la inflación entre otros. La primera modernización del desarrollo nacional, producto de las políticas gubernamentales, implicaba sin embargo, la enorme concentración de la riqueza en unas cuantas manos, la tendencia oligopólica de la estructura industrial y en consecuencia, la profundización de las desigualdades sociales. En suma, una crisis nacional que se presentaría en toda su magnitud durante el período echeverrista.

La revisión de los antecedentes de la planeación en México pre-

sentada en este capítulo, se sustenta en los diversos planes y programas nacionales, expresando en primer término, la caracterización de la incipiente planeación nacional y, en segundo, los pronunciamientos que, sobre educación superior, contenían tales documentos. Un tercer apartado, incluye los antecedentes de la planeación en la UNAM, la cual se remonta al período del rector Luis Garrido entre 1948 y 1952.

1. La planeación en México

Las primeras referencias en torno a la planeación en México, se ubican a fines de la década de los veinte durante el período presidencial de Plutarco Elías Calles. En 1928 fueron creados el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico, órganos cuyas tareas se vinculaban con el propósito estatal de reorientar la política económica nacional. En 1930 se celebró en la ciudad de México el primer Congreso Nacional de Planeación, evento que prelude la expedición ese mismo año de la Ley sobre Planeación General de la República. La exposición de motivos de dicha ley establecía la necesidad de articular las acciones del gobierno a "un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive".¹ Los alcances de la ley sin embargo se limitaban a la elaboración del "Plano Nacional de México", que implicaba la formación de una Comisión de Programa y de una Comisión Nacional de Planeación, instancias que pese a sus propósitos no funcionaron, quedando en el olvido la realización del plano.² Igual suerte corrió en 1933 el Consejo Nacional de Economía, que integrado por

1. "Ley sobre Planeación General de la República", México, 12 de julio de 1930, en Antología de la Planeación en México (1917-1935), vol.1. Los primeros intentos de planeación en México (1917-1945). México: SPP-FCE, 1985, p.381.
2. v. J.L. Ceceña Cervantes, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México). México: UNAM, 1982, p.59.

representantes del gobierno, de la iniciativa privada y de los sectores obrero y campesino, tenía como propósitos: "resolver las consultas que le formule el Ejecutivo Federal sobre acción económica; presentar ante el propio Ejecutivo las iniciativas que estime pertinentes para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales; y hacer las investigaciones necesarias para el desempeño de las atribuciones fijadas en los puntos anteriores".³ El Consejo cuyas opiniones no obligaban en ningún sentido al Ejecutivo, ni siquiera llegó a instalarse.

En diciembre de 1933 durante la segunda convención ordinaria del Partido Nacional Revolucionario PNR, fue aprobado el Primer Plan Sexenal 1934-1939, que teóricamente regiría durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y cuya formulación se debió a la participación de técnicos del gobierno federal y de una comisión del PNR. En la introducción del Plan se citaban las palabras del "jefe nato del partido" Plutarco Elías Calles: "...ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia".⁴ El Plan retomaba explícitamente las corrientes que en Occidente, reclamaban para el Estado un papel más activo en la vida económica y social, señalando que "...el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Dere-

3. J.L. Ceceña Cervantes, op. cit., p.59-60.

4. Partido Nacional Revolucionario, "Primer Plan Sexenal (1934-1939)", México, 1933, en Antología de la Planeación..., op. cit., p.191.

cho Político".⁵ La prioridad del Plan se constituía por la problemática rural ante la que se establecía un Consejo Nacional de Agricultura. Sin embargo durante el régimen cardenista, las orientaciones del Plan no se pusieron en práctica debido principalmente al rompimiento político entre los grupos postrevolucionarios, así como al hecho de haber sido diseñado con un carácter eminentemente político y carecer de un programa financiero e instrumental que sustentara en términos prácticos su ejecución.⁶

En 1939 se aprobó el Segundo Plan Sexenal 1941-1946 que, "en un grado aún más notable que el primero... tampoco pasó de ser un plan en el papel".⁷ Elaborado por una oficina técnica de la Secretaría de Gobernación y aprobado por la Asamblea Nacional del Partido de la Revolución Mexicana PRM -que como se sabe constituyó una segunda etapa del PNR- el Plan surgía nuevamente como plataforma del candidato oficial para la presidencia de la República, pretendiendo dotarlo de principios que sustentaran su acción de gobierno. Así el Segundo Plan que estaría vigente en el período de Manuel Avila Camacho, reiteraba el papel interventor del Estado, y pretendía de manera principal consolidar los proyectos del cardenismo: "democracia de trabajadores", reconocimiento a la "lucha de clases" fueron conceptos que buscaban trascender el cambio sexenal por la vía de la planeación, actividad que el Plan concebía no sólo como "...un mero requisito de

5. Ibidem, p.192.

6. v. M.S. Wionczek, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Bases para la planeación económica y social en México, México: Siglo XXI, 9a. ed., 1978, p.25-68.

7. Ibidem, p.27.

la técnica moderna del gobierno ... sino principalmente un deber revolucionario de prolongar la trayectoria del pueblo hacia sus objetivos últimos".⁸ La política de Avila Camacho distó sin embargo, de acatar los señalamientos del Plan, el auge en la economía nacional motivado por la Segunda Guerra Mundial, llevó al país por otras rutas definiendo las orientaciones económicas al margen del segundo intento de planeación. En relación a ambos planes, Wionczek afirma que entre sus limitaciones se incluía que "...fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada [y] fueron preparados por administraciones salientes en un país cuyo sistema político ... no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas".⁹ Durante el régimen de Avila Camacho fueron creadas otras instancias de planeación que al margen del Plan, pretendían aportar propuestas sobre el rumbo de la economía nacional. Fue el caso del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, que se adscribía a la Secretaría de la Economía Nacional, y posteriormente de la Comisión Federal de Planificación Económica que sustituía al primero, como "organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera

8. Partido de la Revolución Mexicana, "Segundo Plan Sexenal (1941-1946)", México 1939, en Antología de la Planeación..., op. cit., p.273-275.

9. M.S. Wionczek, op. cit., p.27.

la cooperación interamericana".¹⁰ Asimismo en el ámbito regional fueron creados los Consejos Mixtos de Economía Regional cuyo propósito consistía en "Elaborar los programas y coordinar las actividades que deban desarrollarse en cada entidad federativa tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural..."¹¹ En 1944, se aprobó un nuevo decreto que creaba la Comisión para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra, tal comisión destinada a la "planeación para la paz", sería un órgano consultivo del gobierno federal en los aspectos económico-sociales, educacionales e internacionales.¹²

La campaña electoral en 1945-1946 del candidato del partido oficial -que en 1946 tomó el nombre de Partido Revolucionario Institucional PRI- pareció dar un nuevo sentido a la planeación nacional. Las reuniones del candidato con diversos sectores sociales para discutir los problemas nacionales, presentaban de acuerdo a Wionczek la doble novedad de que el propio candidato participara en la formulación de su programa y que la discusión se abría a amplios sectores.¹³ No obstante lo anterior, las conclusiones de tales encuentros no die

10. Secretaría de la Economía Nacional, "Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional" (Art.1), México, 30 de junio de 1942, en Antología de la Planeación..., op. cit., p.424.
11. Secretaría de la Economía Nacional, "Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional modificando en tal sentido el que autorizó la creación de Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario" (Art.4), México, 16 de junio de 1942, en Antología de la Planeación..., op. cit., p.427.
12. Secretaría de Gobernación, "Decreto que crea la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra" (Art.3 y 5), México, 15 de febrero de 1944, en Antología de la Planeación, op. cit., p.429.
13. M.S. Wionczek, op. cit., p.31 y R. León quien afirma que tales encuentros constituyeron "...uno de los primeros intentos por establecer un sistema de planeación democrática", R. León Berber, La planeación como un instrumento de legitimación del Estado mexicano (Tesis de Maestría en Administración Pública), UNAM, FCPYS, 1986, p.43.

ron lugar a programa alguno, por lo que se limitaron a ser parte de la "campaña". En 1948 con motivo de la negociación de un préstamo internacional ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, el gobierno alemanista presentaba el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952. El crédito se condicionaba por parte del BIRF a la presentación -en un cuestionario de doce secciones- de "un acervo de datos estadísticos y de informaciones generales que le permitan conocer, tanto las condiciones del país en los últimos diez años, como el plan de promociones futuras a que se aplicará el crédito pedido".¹⁴ Las inversiones a las cuales se sumaría el crédito otorgaban prioridad al sector agrícola y pesquero con poco más del 33% del monto programado, siguiendo el de comunicaciones y transportes con el 31%, el de industria con el 17%, el de administración pública con poco más del 9% y el de energético y minerales con casi el 9%.¹⁵ El proyecto -que Ceceña define como "tercer plan sexenal"- avanzaba en relación a los dos anteriores en la programación de la inversión global y sectorial, estableciendo objetivos específicos por programa, así como metas anuales, tiempos de ejecución y población beneficiada.¹⁶ Sin embargo a pesar del esfuerzo, el crédito -que implicaba una tercera parte de las necesidades de inversión pública nacional- no fue concedido por el BIRF lo cual ocasionó que se abandonara tal proyecto. Duran-

14. Banco de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952", en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, vol.2, *Inversión Pública y Planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1953)*. México: SPP-FCE, 1985, p.11.

15. *Ibidem*, p.18-19.

16. Aunque técnicamente el proyecto superaba a los anteriores Ceceña afirma que "sus errores también técnicos son de mayor envergadura que sus aciertos en ese campo", J.L. Ceceña, *op. cit.*, p.89.

te el régimen alemanista, se impulsaron una serie de acciones relacionadas con la planeación, entre las que se cuentan los intentos de planeación regional llevados a cabo mediante la creación de las comisiones del río Papaloapan, del río Tepalcatepec, del río Fuerte y del río Grijalva. Asimismo en el plano nacional destaca la aprobación de la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", que dada la expansión del sector paraestatal, brindaba un marco de "supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal"¹⁷ para tal sector. Dicha ley preveía la creación de un organismo que, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se responsabilizara de su instrumentación, así, se aprobó la Comisión Nacional de Inversiones, que se encargaría de las funciones de control, vigilancia y coordinación establecidas en la ley.¹⁸ Al concluir la gestión de Alemán, las condiciones económicas nacionales manifestaban signos de deterioro: "Las finanzas públicas se encontraban mal; las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente; ... las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos era débil".¹⁹ El informe que

17. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" (Art.1), México, 30 de diciembre de 1947, en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.850.
18. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", México, 27 de enero de 1948, en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.853.
19. M.S. Wionczek, op. cit., p.33.

sobre el desarrollo en México, presentó en 1952 una Comisión Mixta de "expertos" del gobierno federal y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, detectaba, pese a los múltiples intentos en tal sentido, la ausencia de un organismo que coordinara la inversión, afirmando que "Ha llegado el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente. Esto no significa que deba imponerse un 'plan' rígido del que no haya desviación posible. En una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo".²⁰

A mediados de 1953, el gobierno entrante de Adolfo Ruiz Cortines, dispuso que la coordinación de la política económica nacional sería responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Economía, las cuales realizarían a partir de los programas de inversión elaborados por las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, un programa coordinado de inversiones para el período 1953-1958.²¹ Para tal efecto, fue creado un Comité de Inversiones que elaboraría finalmente el programa de inversiones para el período en cuestión. Al año siguiente fue creada la Comisión de Inversiones -que sustituía al Comité- quedando adscrita a la presidencia de la República, con las funciones de analizar los proyectos de inversiones recibidos, de realizar los estudios económi

20. Comisión Mixta, "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior", Nacional Financiera, S.A., México 1953. Cit. por M.S. Wionczek, op. cit., p.33.
21. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativas al sexenio 1953-1958", México, 9 de junio de 1953, en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.860.

cos necesarios para jerarquizar las inversiones públicas y presentar un programa coordinado de las inversiones públicas.²²

El denominado por Ceceña "Cuarto Plan Sexenal", consignado en la Antología de la Planeación en México como "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones",²³ se definía a sí mismo como el primer "plan nacional de inversiones" señalando entre sus objetivos globales: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de incremento en el desarrollo económico, alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía y lograr el mayor incremento de la producción.²⁴ El Programa, no obstante su exhaustivo desglose, partía de estimaciones y cálculos que el propio documento calificaba como "meras aproximaciones", que se esperaba constituyeran la base de un plan posterior. Las inversiones previstas por tal Programa otorgaban prioridad a los sectores de Comunicaciones y transportes con el 22.7%, al de Industria con el 22%, al de Agricultura con el 17.3%, quedando el resto para los sectores de Construcción Privada y Pública Diversa, Energía Eléctrica, Petróleo y Minería.²⁵ Ese mismo sexenio la Comisión de Inversiones presentaba el Programa de Inversiones Públicas 1957-1958, que "sirvió como base de las negociaciones con el Banco Internacional y con otros organis-

22. "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República", México, 7 de septiembre de 1954, en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.861.

23. Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.647-841.

24. Ibidem, p.649.

25. Ibidem, p.657.

mos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía y comunicaciones y transportes".²⁶

Con la creación de la Secretaría de la Presidencia, incluida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada a escasas semanas de la toma de posesión del presidente Adolfo López Mateos, se daba un nuevo giro a la planeación nacional. A la nueva secretaría le fueron asignadas las funciones de coordinación en materia de política económica: "...elaborar el plan general del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, ... planear obras sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el presidente de la República, ... coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública, ... planear y vigilar la inversión pública..."²⁷ A fin de que tal dependencia llevara a cabo sus objetivos, fue expedido un acuerdo que establecía la necesidad de que las entidades gubernamentales presentaran un programa de inversiones, que comprendería los proyectos a realizar anualmente entre 1960 y 1964.²⁸ Las pretensiones de convertir a la nueva secretaría en el órgano rector de la planeación nacional, se reiteraban con la expedición de otro acuerdo que definía además las expectativas que generaba la planeación como herramienta de la gestión pública.

26. M.S. Wionczek, op. cit., p.40-41.

27. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", México, 23 de septiembre de 1958, en Antología de la Planeación en México 1917-1935, vol.3, Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970), p.471.

28. "Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones", México, 29 de junio de 1958, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.485.

En dicho acuerdo se señalaba "Que para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral..."²⁹ Sin embargo, el amplio marco con que se dotó a la Secretaría de la Presidencia, no fue suficiente para que tal dependencia llevara adelante las funciones de coordinar e impulsar la planeación nacional; de acuerdo a Ceceña, tal coordinación "solamente lo fue por decreto", ya que en términos reales no logró consolidarse.³⁰

El nuevo fracaso de la planeación nacional se topaba esta ocasión con los acuerdos interamericanos de la reunión de Punta del Este en Uruguay, que ratificaban la llamada "Alianza para el Progreso" y dejaban clara la condicionalidad que establecía el gobierno norteamericano para otorgar créditos: "...para obtener ayuda técnica y financiera dentro de los términos de la Alianza para el Progreso, la formulación y ejecución de un programa de desarrollo es una condición necesaria".³¹ Así, con el fin de dar cumplimiento a tales requisitos, fue creada una Comisión intersecretarial, basada en la consideración de que "...se proceda de inmediato a elaborar planes nacionales de desarrollo integral a corto y largo plazo, cuya ejecución permita que los esfuerzos públicos y privados se canalicen, en la medida y dirección deseables, para lograr que el ritmo del progreso económico y social supere satisfactoriamente al incremento demo-

29. "Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país", México, 7 de julio de 1961, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit. p.492.

30. J.L. Ceceña, op. cit., p.117.

31. Alianza para el Progreso, "Informe del Comité de los Nueve", p.22, cit. por A.A. Monteverde, op. cit., p.39.

gráfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa".³² La planeación nacional, de esta manera, se incorporaba al enfoque de la "planeación para el desarrollo" imperante en América Latina, que en la mayoría de los casos se caracterizó por su exceso de formalismo y en consecuencia, por su desconexión con la problemática real de los países en cuestión.³³

En tal sentido, el gobierno mexicano presentaba hacia mediados de 1962, el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" que elaborado por la Comisión Intersecretarial, tenía como propósito formal "...señalar la naturaleza y el monto de un plan de inversiones públicas y privadas ... con el fin de acelerar el crecimiento económico del país ... y sentar las bases necesarias para impulsar un desarrollo más intenso en el futuro".³⁴ El Plan establecía como objetivo mínimo alcanzar en el quinquenio 1961-1965, un crecimiento del producto interno bruto del 5%. Tales pretensiones de acuerdo al plan, se lograrían con un esfuerzo de inversiones sin precedente en la historia de México, sustentado en gran medida por los recursos provenientes del financiamiento exterior.³⁵ La inversión pública consignada por

32. "Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazos", México, 1º de marzo de 1962, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.494.
33. v. ILPES, Discusiones sobre planificación..., op. cit., p.37, v. nota 26 del capítulo I.
34. "Plan de Acción Inmediata 1962-1964", México, 1962, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.25.
35. "Devido a las limitadas posibilidades de incrementar suficientemente a corto plazo los recursos financieros internos para el sector público, el programa de inversiones del mismo requerirá financiamiento bruto del exterior a largo plazo por un monto igual a un 50% de la inversión de dicho sector", ibidem, p.28.

el Plan, otorgaba prioridad al rubro denominado "Inversiones básicas del desarrollo", que incluía Fomento Industrial con el 28.7%, Comunicaciones y Transportes con el 28.6 y Fomento Agropecuario con el 17.8%. Al rubro denominado "Obras de beneficio social" se asignaba el 23.4% y al de "Obras para la administración y la defensa" 0.9% de la inversión pública.³⁶ La inversión privada, que se consideraba por vez primera en un intento de planeación nacional y que se estima ba constituiría el 49% de la inversión bruta, invertiría de manera prioritaria en la industria manufacturera y en la construcción.³⁷

El Plan fue turnado por el gobierno mexicano ante la ALPRO para su evaluación, que realizada por un "Comité ad hoc" dio lugar a la "Evaluación del plan de acción inmediata de México".³⁸ El nuevo documento retomaba un estudio, que sobre el Plan, había realizado a su vez el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, recomendando diversos criterios en torno al monto y la estructura de la inversión pública. La evaluación, al igual que el Plan, corrieron desde luego la misma suerte que todos los intentos previos de planeación. Durante el régimen de López Mateos, al tiempo que se llevaba a cabo la evaluación del plan, fue elaborado desde el Senado de la República un proyecto de Ley Federal de Planeación, que pretendía dotar de un marco jurídico a las incipientes acciones de planeación nacional. La Ley, que no fue aprobada dado el cambio sexenal, establecía la creación de una Comisión Nacional de Planeación, que elaboraría, a

36. Ibidem, p.29.

37. Ibidem, p.31.

38. Comité de los Nueve, Alianza para el Progreso, "Evaluación del plan de acción inmediata de México", 1964, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.73-227.

partir de las metas económicas y sociales presentadas por el Ejecutivo, un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.³⁹ El gobierno federal impulsó también en ese período, acciones vinculadas a la planeación regional. Fue el caso de la Comisión del río Balsas, del Plan Lerma de Asistencia Técnica y del Programa Nacional Fronterizo.

En 1966 la Comisión Intersecretarial encargada de formular planes nacionales de desarrollo, dio a conocer el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970", cuyos objetivos básicos consistían en: lograr un crecimiento de al menos 6% anual del producto interno bruto, otorgar prioridad a las actividades agropecuarias, impulsar el proceso de industrialización, promover la distribución equitativa del ingreso nacional, mejorar las condiciones sociales de la población (educación, vivienda, salud), fomentar el ahorro interno y mantener la estabilidad cambiaria, así como impulsar las reformas necesarias en la administración pública.⁴⁰ En términos de inversión pública, el Programa señalaba que se otorgaría 14.2% al sector agropecuario, 39.5% al sector industrial, 22.6% al sector de transportes y comunicaciones y 22.1% al sector de bienestar social.⁴¹ El programa mencionado se complementaba con el "Programa del Sector Público 1966-1970", elaborado por la Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia. Tal Programa in-

39. Cámara de Senadores, XLV Legislatura, "Proyecto de Ley Federal de Planeación", México, 19 de septiembre de 1963, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.505-511.

40. Comisión Intersecretarial, "Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970", México 1966, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.235.

41. Ibidem, p.266.

cluía el desglose de "las líneas directivas políticas, las metas y el programa de acción del sector público federal en materias agropecuarias y pesquera, industrial, de comunicaciones y transportes y de bienestar social".⁴² Cabe señalar en torno a la planeación nacional del periodo 1966-1970, que los programas solamente circularon entre algunos funcionarios y no se difundieron públicamente, lo cual impidió en su momento confrontar lo planeado con lo ejecutado. No obstante, en torno al también llamado "plan secreto", Ceceña afirma que "...se dijo que se tenía un plan, pero nunca se supo, en el periodo considerado, si se aplicó o no, y, menos si se cumplió. Todo indica que no ocurrió así".⁴³

Durante la gestión de Díaz Ordaz se generaron otras actividades vinculadas a la planeación, es el caso del estudio acerca de la "Zonificación de México para Planeación Económica y Social", que tenía como propósito promover la operatividad de los programas de inversión del sector público.⁴⁴

La sucinta descripción de los planes impulsados entre la década de los treinta y los sesenta, muestra la progresiva intención gubernamental por dotar de "racionalidad" a sus acciones. Sin embargo, los diversos planes que sucesivamente plantearon los regímenes mexicanos durante cuarenta años, demostraron una y otra vez su funcionalidad a criterios de orden político y coyuntural, así como su des-

42. Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia, "Programa del Sector Público 1966-1970", México, sin fecha, en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.285.

43. J.L. Ceceña, op. cit., p.147.

44. Ibidem, p.148.

vinculación de los problemas concretos ante los cuales se erigían. La progresiva utilización de la "técnica", que con ingenuidad se promovió a partir de los treinta, convertida en los sesenta en una subordinación ante los proyectos transnacionales, no logró incidir en forma alguna en las acciones de gobierno, quedando la inmensa mayoría de planes y proyectos en sólo eso: planes y proyectos sin ejecución.

2. La Planeación de la educación superior en México

Los planteamientos en torno a la planeación de la educación en México, tienen una larga historia que se remonta a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y al Primer Plan Sexenal 1934-1939. Aunque es preciso destacar que aquella planeación poco tenía que ver con la generada a partir de los sesenta, una coincidencia fundamental se presenta entre ambas: su desvinculación con aquello que se pretendía planear y su marcada tendencia declaratoria, que con base en documentos y discursos pretendía dotar de "racionalidad" a la educación nacional.

La exposición de Motivos de la Ley sobre Planeación General de la República aprobada en 1930, señalaba explícitamente que uno de los aspectos a estudiar para la realización del "Plano Nacional de México" era justamente el educativo. Asimismo, entre otras consideraciones la Ley señalaba "Que para corregir el descuido y la falta de orientación y de educación que ha prevalecido entre nosotros, conviene formar programas que regulen nuestra vida funcional, social y económica".⁴⁵

El Primer Plan Sexenal para el período 1934-1939, presentaba la postura del Partido Nacional Revolucionario frente a la educación pública, que se consideraba como "...una de las funciones esenciales del Estado ... ya que es uno de los medios principales para realizar

45. "Ley sobre Planeación General de la República", México, 12 de julio de 1930, en Antología de la Planeación..., op. cit., p.378 y 382.

la redención cultural de nuestras grandes masas de población".⁴⁶

La educación pública en sus niveles básicos se orientaría de acuerdo al Plan por los "postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta".⁴⁷ Así de acuerdo al PNR, la prioridad del plan se constituía por la educación rural de la cual se afirmaba "...el Partido declara que, sobre cualquiera otra rama de acción educativa, merecerá preferencia la educación rural".⁴⁸ En consecuencia, el plan señalaba que el nivel de educación superior no constituía una prioridad del gobierno ya que "A juicio del PNR, durante los seis años que abarca este plan no habrá necesidad de aumentar el número de profesionistas liberales ... sobre el que preparen y titulen las universidades y escuelas profesionales sostenidas por los gobiernos de los estados, la Universidad Autónoma de México y las demás escuelas universitarias libres".⁴⁹ Tal aseveración se complementaba con la intención del plan de limitar los recursos financieros a tal nivel: "...no se dedicarán mayores recursos que los ya previstos en las leyes, para ayudar y fomentar la cultura superior en su aspecto universitario".⁵⁰ El Primer Plan Sexenal, que en términos generales carecía de expresiones cuantitativas, en el ramo correspondiente a educación señalaba no obstante, que del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondería a tal sector durante el año de 1934 el 15%

46. Partido Nacional Revolucionario, "Primer Plan Sexenal (1934-1939)", en Antología de la Planeación..., op. cit., p.214,215.

47. Ibidem, p.217.

43. Ibidem.

49. Ibidem, p.219.

50. Idem.

del total, monto que se incrementaría anualmente hasta alcanzar el 20% en 1939. En tal período además se pretendía crear doce mil escuelas rurales.⁵¹ Sin embargo como se ha señalado, el régimen cardenista generó sus acciones de gobierno en términos reales desconectado de dicho plan y coincidiendo solamente cuando las propias prioridades del gobierno se topaban con las premisas del PNR.

El Segundo Plan Sexenal 1941-1946, aprobado por el Partido de la Revolución Mexicana, incluía un apartado sobre la educación pública cuyo énfasis se centraba en la consolidación del proyecto cardenista, es decir en la promoción de la llamada "educación socialista". En términos más concretos, el Segundo Plan acorde al incipiente proceso de industrialización nacional, planteaba la promoción de la educación técnica y profesional así como la productividad de las instituciones educativas. La acción gubernativa planteada por el PRM para el sector educativo superior se expresaba en el plan de acuerdo a los siguientes principios: "Se llevará un control de los profesionistas y técnicos existentes en el país, para determinar su cuantía por especialidades y su distribución geográfica ... Se llevará un control de la demanda de profesionistas y técnicos que permita fijar los tipos de carreras y especialidades que conviene fomentar ... Sobre la base de los datos anteriores y mediante la acción coordinada de la Federación y de los Estados, se procurará reorganizar la educación superior oficial en la República, suprimiendo los establecimientos inútiles, conservando los necesarios, creando otros en las

51. Idem, p.215 y 217.

zonas del país que los requieran, y regulando el ingreso de los alumnos y el nivel y forma de su preparación ... Se crearán las instituciones de cultura y enseñanza profesional necesarias para la debida formación profesional de los técnicos superiores, los profesionistas y los investigadores, con el alumnado que provenga de los sectores obrero y campesino. Al efecto se establecerán escuelas de especialización técnica, condicionadas por las necesidades de la producción regional, previo un plan científico que para el efecto se formule ... Se planeará y aplicará un sistema adecuado de formación profesional de los técnicos intermedios entre el obrero calificado y el director técnico de la unidad productora".⁵² Los acuerdos que en materia de planeación fueron aprobados durante el período de Avila Camacho al margen del Segundo Plan Sexenal, no tomaron posición alguna sobre cuestiones educativas, excepto la vaga referencia en el "Decreto que crea la Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la posguerra", que en función de la reorganización de la convivencia mundial y sus repercusiones en México, instaba al estudio de la educación nacional en el contexto de la posguerra.⁵³

El "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952" presentado en 1948 por el régimen de Alemán ante el BIRF, dedicaba sendos apartados, dentro de la división correspondiente a Administración Pública, a la inversión en educación y de manera específica, a la construcción de la Ciudad Universi

52. Partido de la Revolución Mexicana, "Segundo Plan Sexenal (1941-1946)", en Antología de la Planeación..., op. cit., p.312.

taria, precisando en ambos casos tanto el monto de las inversiones previstas, como las metas específicas a alcanzar durante ese período. En términos relativos, a la inversión en educación correspondería el 2.38% del total, en tanto que al proyecto de Ciudad Universitaria el 0.68% del total. En términos del crédito solicitado, se consideraba que el proyecto de educación se financiaría con 97.63% de recursos internos y sólo con el 2.37% de recursos externos; el proyecto de Ciudad Universitaria requeriría de 80% de recursos internos y 20% de externos.⁵⁴ El proyecto de educación -diseñado por el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas de la Secretaría de Educación Pública- consideraba dotar al país de 23,262 aulas, con las que se beneficiaría a 1,180,000 alumnos, otorgando la máxima prioridad a la construcción de "escuelas primarias de tipo económico" con el 72% de la inversión en ese rubro, en tanto que el resto se dividía entre el Instituto Politécnico Nacional, Escuelas Normales y Escuelas Prácticas de Agricultura.⁵⁵ El proyecto de Ciudad Universitaria -ya desde 1945 en proceso formal-,⁵⁶ planteaba la pretensión de construir 206 aulas, 78 laboratorios, 87 talleres generales, dos campos deportivos y otros edificios de apoyo para una población de 12,000 alumnos.⁵⁷ Como se ha mencionado anteriormente,

53. Secretaría de Gobernación, "Decreto que crea la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra", en Antología de la Planeación..., op. cit., p.429.

54. Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A., "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952", en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.19-20.

55. Ibidem, p.591.

56. El Congreso de la Unión aprobó en 1945 la "Ley sobre Fundación y Construcción de la Ciudad Universitaria", v. La Construcción de la Ciudad Universitaria del Pedregal, Col. Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional de México, México: UNAM, 1979, p.35.

57. Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A., op. cit., p.597.

el BIRF no aprobó tal crédito y la mayoría de los proyectos quedaron sólo en el papel. El caso de la Ciudad Universitaria que aparentemente contradice tal afirmación, se explica por el hecho de que su construcción había sido decidida previamente por el gobierno federal y no dependía en forma alguna de la asignación del crédito externo.

En el marco de la Asamblea Nacional de Rectores de 1948, llevada a cabo en Oaxaca, se presentó por vez primera la idea de Planeación de la Educación Superior, que constituyó asimismo, el primer paso de la planeación institucional. En tal reunión, los rectores de las principales universidades del país, que habían comenzado a reunirse desde 1940, reconocían "...como una necesidad apremiante la planeación nacional de la enseñanza superior",⁵⁸ acordando asimismo, promover la creación de un organismo que agrupara en forma permanente universidades e institutos de enseñanza superior. En tal sentido, en 1950 se creó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), cuya primera declaración habría de marcar la pauta del organismo, como entusiasta promotor de la planeación de la educación superior: "Responde a un supremo interés nacional la planeación de la enseñanza superior que debe concebirse en su proyección, como un acto de autoridad de las instituciones educativas y su ejecución, por tanto, se fincará en convenios interuniversitarios dentro de un amplio plan de colaboración y reciprocidad e inspirada en las siguientes bases: adecuación de la enseñanza universitaria a los problemas, necesidades y recursos regionales, prescrip-

58. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, Estatuto, Organización y Reseña Histórica, México: ANUIES, 1961, p.26.

ción de móviles extrauniversitarios en la labor de coordinación y ayuda mutua; procurar el arraigo regional de la población estudiantil y al mismo tiempo favorecer el intercambio en los niveles regionales y nacionales; evitar la despoblación y la superpoblación escolares..."⁵⁹ La declaración incluía además, un llamado especial a la responsabilidad del Estado para financiar la educación superior, recomendando en el caso de la Universidad Nacional Autónoma, se le asignara al menos el 4% del presupuesto de ingresos correspondiente al Departamento del Distrito Federal y en el caso de las universidades de provincia, al menos, el 6% del presupuesto estatal.⁶⁰ En términos operativos, el naciente organismo convocaba a la organización de conferencias regionales que tendrían como propósito sentar las bases para la planeación nacional de la educación superior.

La planeación nacional del período 1953-1958 contenida de manera principal en el documento denominado "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones", sólo incluyó al sector educativo en el rubro correspondiente a la "Industria de la Construcción". Basado en el nivel de educación primaria, el documento de referencia presentaba estimaciones sobre la inversión en construcción de escuelas durante el régimen de Adolfo Ruiz Cortines y que ascendía a poco más del 8% de la inversión en construcción pública.⁶¹ Un nuevo plan presentado para el período 1957-1958, denominado "Programas de Inversiones Públicas", contemplaba de manera global la inversión para el sec

59. Ibidem, p.27-28.

60. Ibidem.

61. "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958", en Antología de la Planeación..., vol.2, op. cit., p.794-798.

tor de educación, al cual se asignaba el 1.8% y el 2.5% del gasto público total durante los años 1957 y 1958 respectivamente.⁶²

En 1957 se celebró un acuerdo entre el Banco de México, la Nacional Financiera y la UNAM, que creaba la Comisión de Estudios de Planeación Universitaria, con el propósito de abordar la problemática de la oferta y la demanda de educación superior. Se afirmaba que tal estudio involucraba al conjunto de instituciones de educación superior y que sentaría las bases para una "planeación integral" de la educación superior.⁶³

Durante el sexenio 1958-1964, se realizaron las primeras acciones sobre planeación sectorial educativa que tuvieron un impacto concreto en el sector de referencia. En 1959, fue impulsado desde la Secretaría de Educación Pública el "Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria", también conocido como "Plan de Once Años". Tal intento desconectado hasta ese momento, de los planes de carácter nacional, se vinculaba estrechamente con los planteamientos que sobre educación comenzaban a imponerse en América Latina y que asignaban a esta actividad un papel protagónico en el desarrollo de las economías nacionales.⁶⁴ Los objetivos del Plan acordes con la perspectiva de "satisfacción de la demanda", consideraban que entre 1959 y 1970, se cubriría la demanda nacional del nivel primario, para lo cual se crearían 6,500 plazas de maestros anualmente, se aplicaría un programa de construcción de aulas y se crearían cua-

62. J.L. Ceceña, op. cit., p.109.

63. Asociación Nacional de Universidades..., op. cit., p.50.

64. M. Pérez Rocha, op. cit., p.145.

tro centros normales regionales.⁶⁵ A pesar de que se lograron concretar algunas de las expectativas del plan, durante los siguientes años se evidenciarían sus limitaciones de concepción, diseño y ejecución.

En 1961 la ANUIES presentó un nuevo documento en el cual, ratificaba su confianza en la "planeación integral", como medio que permitiría "...el máximo aprovechamiento de los recursos materiales y humanos de la Nación" además de "...enfrentar con éxito la resolución de las grandes cuestiones educativas". Tales aseveraciones presentadas en las "Bases para la planeación de la educación superior en México",⁶⁶ reconocían además la labor gubernamental sobre el Plan de Once Años, manifestando que con el fin de "...mantenerse acorde con el plan educativo nacional" la Asociación agruparía a sus miembros por regiones, "recogiendo con beneplácito", la preocupación gubernamental por basar la planeación nacional en la organización regional.

En términos de planeación nacional, el auge internacional del desarrollismo dio lugar durante el régimen de Adolfo López Mateos, al "Plan de Acción Inmediata 1962-1964", que consideraba particularmente la función educativa. El nuevo Plan retomando el Plan de Once Años, señalaba que se apoyaría la generalización de educación primaria en el país y la ampliación del nivel de la segunda enseñanza a la cual se le daría un carácter "sustancialmente" técnico. En el mismo sentido, el Plan destacaba en relación a la educación superior,

65. A. Didriksson, op. cit., p.53-54.

66. Asociación Nacional de Universidades..., op. cit., p.17.

la conclusión de una nueva unidad del Instituto Politécnico Nacional.⁶⁷ En términos de inversión, el documento contenía un rubro denominado "Inversiones de beneficio social" -al cual se le asignaba 9,390 millones de pesos, el 23.4% de la inversión pública total- el sector correspondiente a Educación e Investigación, incluido en tal rubro, tenía una asignación del 13.5%.⁶⁸

La evaluación que un Comité "ad hoc" realizó sobre el nuevo Plan, introdujo nuevos elementos que en forma incipiente, buscaban articular los diversos niveles del proceso de planeación. Asimismo, el texto del Comité, reflejaba claramente los enfoques predominantes de la "economía de la educación", recomendando además, se promoviera la participación de la iniciativa privada en la responsabilidad educativa. Se afirmaba en el documento del Comité, que con el propósito de que el programa educacional respondiera a las necesidades económicas y sociales del país era menester: "Coordinar los objetivos del plan Educacional de Once Años con los generales del plan de desarrollo. Este demandará aumentar sustancialmente las disponibilidades de profesionales, técnicos y obreros calificados, principalmente para la agricultura y la industria. El Plan de Once Años atiende fundamentalmente la escuela primaria, pero no tiene en cuenta los diferentes niveles de enseñanza ... Aumentar los esfuerzos en la educación secundaria, vocacional, técnica y universitaria, para absorber una parte de la creciente población escolar en estos grados de enseñanza. El mismo Plan de Once Años está creando ya una fuerte presión sobre

67. "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.60.

68. Ibidem, p.59.

las posibilidades actuales de la enseñanza secundaria ... Estimular una participación más activa del sector privado en la enseñanza secundaria, técnica y universitaria, para complementar los esfuerzos que realiza el Estado ... Proseguir, con la mayor rapidez posible, los estudios para determinar las necesidades de personal especializado que requiere el desarrollo del país, a fin de que tales estudios sirvan de base al perfeccionamiento de los programas educacionales".⁶⁹ Otro intento en materia de planeación durante el régimen de López Mateos, lo constituyó el fallido proyecto de Ley Federal de Planeación presentado en 1963. Tal proyecto se refería de manera secundaria al sector educativo, señalando escuetamente que los aspectos sociales del Plan debían incluir los educativos.⁷⁰

Al iniciar la gestión de Díaz Ordaz (1964-1970), la demanda propiciada por el Plan de Once Años, sería desestimulada por el nuevo gobierno limitando la expansión en el nivel básico. En 1965, desde el ámbito de la planeación sectorial, se creaba la "Comisión para el Planeamiento Integral de la Educación", que además de presentar argumentos "racionales" para restringir el gasto educativo y con ello frenar la explosiva demanda, coincidía puntualmente con los dictados de los organismos internacionales a favor de la "planeación integral" y de la "planeación para el desarrollo",⁷¹ estableciendo en tal sen-

69. Comité de los Nueve, Alianza para el Progreso, "Evaluación del plan de acción inmediata de México", en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.205-206.

70. Cámara de Senadores, XLV Legislatura, "Proyecto de Ley Federal de Planeación", op. cit., p.508.

71. El Informe de la Comisión señalaba explícitamente, que había consultado los estudios de la OCDE sobre el Proyecto Regional Mediterráneo, v. M. Pérez Rocha, op. cit., p.155-156.

tido, que los propósitos de la Comisión se enfocarían a la realización de "estudios que condujeran al diseño de un sistema de educación plena para fines de desarrollo".⁷² Integrada por miembros de la Secretaría de Educación Pública, de la UNAM, del IPN, de El Colegio de México, y de la ANUIES, de la Secretaría de Industria y Comercio, del Centro Nacional de la Productividad y de la Oficina de Recursos Humanos del Banco de México,⁷³ la Comisión presentó en 1968 un informe donde señalaba la necesidad de satisfacer la educación primaria, buscando además con una perspectiva "integral", abordar los demás niveles del sistema educativo nacional. El informe reiteraba asimismo, los principios que subordinaban la educación a la productividad y al desarrollo económico: "a) El perfeccionamiento del mecanismo de educación formal escolar, con vistas a la producción de técnicos de nivel superior ... b) El desarrollo de un vigoroso sistema de adiestramiento y capacitación de preingreso al trabajo ... c) El sostenimiento y expansión de programas de adiestramiento rápido para trabajadores en servicio..."⁷⁴ Las pretensiones de la "planeación integral" incluían obviamente al nivel educativo superior, del cual se afirmaba que era preciso modificar "a fondo" su funcionamiento e integrarlo "En un verdadero sistema capaz de hacer frente a las necesidades del país".⁷⁵

La euforia internacional de los sesenta por "planear" la educa-

72. Informe de la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación, SEP, México, 1968, p.1, en M. Pérez Rocha, op. cit., p.156.

73. O. Méndez Nápoles, "Planeación de la educación en México", en La Planeación Universitaria en México, UNAM, México, 1970, p.51.

74. Informe de la Comisión..., op. cit., p.157-158.

75. C. Pallán Figueroa, op. cit., p.109.

ción, tuvo un fuerte impacto en los intentos de planeación nacional del período 1964-1970, que, pese a su poco éxito ulterior, consideraban en forma prioritaria las cuestiones educativas. Dentro del apartado de "Bienestar Social" tanto del "Programa Nacional de Desarrollo Económico 1966-1970" como del "Programa del Sector Público 1966-1970", fue incluido un rubro que desglosaba ampliamente las pretensiones del régimen de Díaz Ordaz en torno a la educación pública. El "Programa Nacional...", señalaba que la prioridad del régimen en materia educativa sería "...mejorar la calidad de la enseñanza, mediante la mejor preparación de maestros y la implantación de los métodos y sistemas pedagógicos más adecuados ... (a fin de) ... que los alumnos orientados al trabajo productivo alcancen un mejor aprovechamiento escolar y una formación cultural que responda, cada vez más, a las necesidades de nuestro desarrollo".⁷⁶ Tal concepción que correspondía plenamente al enfoque funcional de la educación, se hacía aún más explícita en el nivel educativo superior, del cual se afirmaba que sería apoyado en virtud de que "...provee al individuo de los instrumentos necesarios para aumentar su capacidad productiva y elevar sus niveles de ingreso real".⁷⁷ Como se ha señalado antes, el "Programa del Sector Público", constituía un desglose que por sectores, expresaba las metas y los programas de acción específicos que se efectuarían entre 1966 y 1970. Así, en relación a las inversiones se precisaba que la educación recibiría el 26.2% del gasto en

76. Comisión Intersecretarial, "Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970", en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.258.

77. Ibidem, p.258.

"Bienestar Social", mismo que sería aplicado de la siguiente manera: Preescolar 1.6%, Primaria 19.4%, Educación Media (primero y segundo ciclos) 29.6%, Educación Subprofesional 1.6%, Educación Media Superior y Superior 12.5%, Educación Extraescolar 8%, Otros servicios educativos y culturales 25.9% y Servicio nacional de empleo, capacitación y adiestramiento 1.2%.⁷⁸ El documento en cuestión, hacía referencia a la alta prioridad que los gobiernos anteriores habían asignado al nivel de educación primaria, lo cual agudizaba "...la mala situación de los otros niveles de enseñanza".⁷⁹ En el caso del nivel educativo superior, la problemática de acuerdo al documento se sintetizaba de la siguiente manera: "...no se ha hecho una planeación de los estudios en escala nacional; también existe una diversidad de organismos que producen sus propios profesionales; algunos planes y programas de estudios son anacrónicos; los sistemas educativos en las diferentes escuelas no están coordinados; los planteles del Distrito Federal se encuentran sobrepoblados; la inscripción se efectúa sin procedimientos para rechazar a los estudiantes poco calificados; los grupos en las aulas son excesivamente numerosos; algunas carreras están sobresaturadas de estudiantes; urge una mayor orientación vocacional; faltan maestros de tiempo completo, becas, instalaciones e impulso a los programas de investigación científica, a los cursos para graduados y al intercambio cultural interno y externo, y los gastos para atender a las universidades estatales se

78. Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia, "Programa del Sector Público", en Antología de la Planeación..., vol.3, op. cit., p.409-416.

79. Ibidem, p.394.

dispersan y pierden eficacia".⁸⁰ Ante tal panorámica, el Programa, además de proponer la búsqueda del autofinanciamiento de las instituciones de educación superior, señalaba tres metas: a) Formar los profesionistas y técnicos necesarios para el desarrollo socioeconómico de México, b) Elevar la calidad de la enseñanza técnica, ampliándola y dotándola del equipo y las instalaciones necesarias, así como estableciendo criterios de selección y c) Aumentar las universidades e instituciones de nivel superior, y mejorarlas y reestructurarlas regionalmente. El Programa dedicaba además un apartado especial a la UNAM, en el cual se señalaban las acciones que tal institución debía promover: 1) Hacer una selección adecuada de los alumnos de acuerdo con sus capacidades, 2) Elevar el nivel académico y ampliar la investigación técnica y científica y 3) Aplicar los resultados de la investigación científica a las actividades productivas de los sectores público y privado.⁸¹ A tales planteamientos sobre la educación superior, incluidos en el también llamado "plan secreto", se sumaría en 1968, el acuerdo de la Asamblea General de la ANUIES, para crear el Centro de Planeación de la Educación superior, cuya tarea principal consistiría en la formulación de un Plan Nacional de Educación Superior. Ese propósito iniciado formalmente al año siguiente, establecía como una necesidad previa, la realización de un diagnóstico de la educación superior: "Creemos que no se puede llevar a cabo un plan, ni siquiera plantearlo, si no se cuenta con una evaluación de la situación de aquello que se va a planear, por lo

80. Ibidem, p.396.

81. Ibidem, p.412-414.

que proponemos como tarea inmediata la realización de un diagnóstico del sistema de educación superior del país".⁸² En tal sentido, en la XII Asamblea de la ANUIES en Hermosillo, Sonora (31 de marzo al 3 de abril de 1970) fue presentado el "Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior", que definía a la planeación de la educación superior como "...una previsión hacia el futuro que tiene como objetivo central, lograr la mayor eficiencia y eficacia (entendiéndose por eficiencia, la relación entre insumos y productos y por eficacia, la mayor o menor capacidad para lograr un propósito determinado), en la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles que se destinan al sistema".⁸³ El diagnóstico avanzaba en relación con intentos previos, al señalar diversos aspectos que incidían en la problemática de la educación superior, las tendencias restrictivas del financiamiento y la desvinculación entre la formación universitaria y el mercado de trabajo. Las propuestas del documento sin embargo, resultaban insuficientes dado su nivel de generalidad, que concedía además un desproporcionado peso al uso de la planeación y sus instrumentos para solucionar la compleja situación educativa. En todo caso, al cambio sexenal el Centro de Planeación de la ANUIES desaparecería, quedando frustrado uno más de los intentos de planeación: el plan nacional de educación superior.

82. "Algunas ideas relativas a la planeación educativa en México", documento presentado ante el Consejo Directivo del Centro de Planeación Nacional de la Educación, el 4 de agosto de 1969, cit. por V. Rangel Guerra, "El plan nacional de educación superior", en La planeación universitaria en México, México: UNAM, 1970, p.62.

83. ANUIES, Diagnóstico preliminar de la educación superior, CPNES-ANUIES, XII Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, marzo-abril 1970, tomo I, México 1970, p.1.

3. La planeación en la UNAM (1950-1970)

Al igual que en la administración pública y la administración de la educación; en el ámbito de la administración institucional,* la planeación fue asumida como instrumento de racionalización, constituyéndose además, en el caso específico de la Universidad Nacional Autónoma de México, como elemento de articulación entre la Universidad y el Estado, que con base en principios pretendidamente "técnicos" hizo coincidir las acciones de la administración universitaria con las de la administración pública. La planeación universitaria en México, surgió desde la década de los cincuenta en la UNAM, involucrando -dado el papel protagónico de la institución- al conjunto educativo superior nacional. Los primeros indicios de planeación en la UNAM, se registran durante la rectoría del doctor Luis Garrido (2 de junio de 1948 al 2 de junio de 1952 y 2 de junio de 1952 al 14 de febrero de 1953). Si bien al interior de la institución, no fue creado en ese período, organismo alguno para el desarrollo de la planeación, en el seno de la Asamblea de Rectores de 1948 y 1950, si fue manifestada en forma explícita por el rector de la UNAM, la necesidad de "promover la planeación de la educación superior: "Al convocar a nuestra primera reunión en la ciudad de Oaxaca hace cuatro años, veía yo la necesidad de robustecer la unidad universitaria del país. Tenemos universidades carentes de un buen cuadro de facultades y de recursos suficientes para atender con decoro sus servicios. La mala distribución de las masas estudiantiles y la falta de centros regionales de cultura superior, me llevó a proponeros que con urgencia se estudiara la planificación de la educación universitaria. Este debe

* Véase Cuadro 1 del Capítulo 1.

rá ser sin duda el tema a discutir y resolver en próximas asambleas".⁸⁴

Durante la gestión del doctor Nabor Carrillo (14 de febrero de 1953 al 13 de febrero de 1961), fue creado en 1957, un organismo que, al interior de la institución, llevaría a cabo estudios relativos a la planeación de la UNAM y del conjunto educativo superior nacional: la Comisión de Planeación Universitaria. El nuevo organismo, surgía en virtud de la creciente demanda a la educación superior, que en términos del doctor Carrillo representaba un riesgo para la Universidad: "Se apunta un peligro para la correcta consolidación de la Universidad: El crecimiento desproporcionado en la demanda de educación universitaria ... [por lo que] ... Urge una planeación de la educación universitaria en escala nacional".⁸⁵ La Comisión -de carácter nacional, de acuerdo a un informe del rector ante la ANUIES-, se había creado con la colaboración del Banco de México, de la Nacional Financiera y de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de desarrollar estudios sobre "...la demanda de educación superior en relación al desarrollo demográfico nacional, la oferta de educación superior en relación a la estructura y funcionamiento actuales del sistema nacional de educación superior, los problemas de las instituciones de segunda enseñanza (secundaria y bachillerato), y las

84. "Al término de una tarea", Discurso del Dr. Luis Carrillo en la Apertura del Segundo Congreso de la Asociación de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, Guanajuato, 17 de febrero de 1953, en Carrillo Luis, Palabras Universitarias 1951-1953, México: Ediciones Botas, 1954, p.182.

85. "Discurso de toma de posesión del Dr. Nabor Carrillo", 1º de marzo de 1957, Fondo Nabor Carrillo del Archivo Histórico de la UNAM (AHUNAM), Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), Caja 2, Exp.1.

bases para una planeación nacional integral de la educación superior".⁸⁶

Al tomar posesión como rector de la UNAM el doctor Ignacio Chávez (13 de febrero de 1961 al 12 de febrero de 1965 y 12 de febrero de 1965 al 27 de abril de 1966), el control del crecimiento de la demanda escolar, volvía a ser un aspecto medular del proyecto de la nueva gestión: "Tenemos frente a nosotros, problemas capaces de empañar el optimismo. El mayor de ellos, el que está en la raíz misma de los otros, es el de la sobrepoblación escolar".⁸⁷ Tal aseveración sería ratificada en la ceremonia de "Inauguración de Cursos" de ese año, en la cual el doctor Chávez presentaba su estrategia, para resolver lo que calificaba como drama nacional: "Como soluciones de largo alcance, la primera será la de estudiar la vocación y la aptitud de los alumnos ... más allá de este paso está el fundamental, el que estamos obligados a dar, que es el de planificar la educación superior ... En materia de educación debemos planificar lo que el país necesita y lo que puede formar".⁸⁸ No obstante, en 1962 el rector expresaba que ante la urgencia por resolver el problema de la Universidad y dado el largo tiempo demandado para la implantación de la planeación, se había optado por un programa de realización inmediata, por lo cual, refiriéndose a la implantación del examen de admisión ese año, afirmaba que se había "atacado el problema de la so-

86. Asociación Nacional de Universidades, *op. cit.*, p.50-51.

87. "Discurso de toma de posesión del Dr. Ignacio Chávez" (primer período), 13 de febrero de 1961, Sección Rectores del AHUNAM, CESU.

88. "Inauguración de Cursos", Discurso del Dr. Ignacio Chávez, en *Gaceta de la Universidad*, 13 de marzo de 1961, vol.VIII, núm.343, p.1.

bre población con medidas estrictamente académicas".⁸⁹

En julio de 1966, a un mes de haber tomado posesión el ingeniero Javier Barrós Sierra como rector de la UNAM (6 de junio de 1966 al 1° de abril de 1970), fue expedido el acuerdo de creación del primer organismo dedicado exclusivamente a la planeación de la propia institución: la Comisión Técnica de Planeación Universitaria, cuyos propósitos consistían fundamentalmente en "...planear las actividades docentes, de investigación, de difusión cultural, administrativas y financieras de la UNAM".⁹⁰ La Comisión, que sería de carácter permanente, se limitaría al diseño de la "transformación planeada" sin intervenir directamente en actividades ejecutivas. Así, sus funciones incluirían: el estudio y definición de la política al crecimiento de la UNAM, considerando, por un lado, las tendencias de la demanda escolar y, por otro, la necesidad de profesionales en el país; el estudio en los aspectos cualitativos de la formación de técnicos y profesionales, de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico nacional; estudios para determinar: necesidades de personal docente, necesidades de construcción y uso de las instalaciones; estudios sobre el desarrollo de la investigación científica relacionada con los campos de mayor importancia para el país; y calcular costos para formular presupuestos por programas.⁹¹

89. I. Crávez, "Discurso en la inauguración del año académico de 1962", 9 de febrero de 1962, UNAM, p.3. Sección Rectores del AHUNAM, CESU.

90. "Acuerdo", Documento que crea la Comisión Técnica de Planeación Universitaria, 6 de julio de 1966, en Informe de Labores 1966-1970 de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria, enero de 1970. (Documento Interno) s/p.

91. Ibidem.

Al parecer durante 1966 la Comisión no logró reunirse de manera formal, siendo hasta octubre de 1967, que dicha Comisión sesionaría para discutir sobre su propio plan de crecimiento de la UNAM hasta 1980, sobre el plan de construcciones, y finalmente, sobre la estructura y enfoque del plan de desarrollo de la UNAM a 1980.⁹²

Luego del movimiento estudiantil y al concluir la huelga universitaria de 1968, la Comisión retomó con una evidente urgencia sus actividades. Entre el 7 de noviembre de 1968 y el 18 de febrero de 1969 se llevaron a cabo doce reuniones cuyo propósito central consistía en la aprobación del "Documento de Trabajo, bases para la elaboración del Plan de Desarrollo de la UNAM 1968-1980". En la primera de estas reuniones, se determinaba la composición de la CTPU quedando como presidente el Secretario General de la UNAM, Fernando Solana, como coordinador Horacio Flores de la Peña, y como miembros "ex officio" los directores de la Escuela Nacional de Economía, Ifigenia Martínez; del Instituto de Investigaciones Sociales, Pablo González Casanova; de la Escuela de Arquitectura, Ramón Torres; y del Profesorado, Miguel González Avelar.⁹³ La Comisión contaba con una Oficina Técnica, que fue la responsable de la preparación de la versión preliminar del -originalmente llamado- "Plan de desarrollo de la UNAM 1968-1980". De acuerdo a una ponencia presentada en 1969, por el jefe de la Oficina Técnica de la CTPU, la planeación constituía una consecuencia de la reforma universitaria y a la vez su instrumento

92. "Acta de reunión de los miembros de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria", Cd. Universitaria, 10 de octubre de 1967, en Informe de Labores de 1966-1970..., op. cit., s/p.

93. "Acta de reunión de los miembros de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria", Cd. Universitaria, 7 de noviembre de 1968, en Informe de Labores..., op. cit., s/p.

de implantación: "Se pensó que puesto que la reforma universitaria era concebida como un proceso permanente a plazo indefinido, resultaba necesario establecer un instrumento que permitiera llevar la acción de la reforma universitaria dentro de un marco integral y prospectivo. De ahí que se pensara en la planeación como piedra angular..."⁹⁴ El proceso de planeación universitaria partía de la revisión de las funciones sustantivas de la institución (docencia, investigación y difusión cultural), así como del análisis de la administración universitaria, y de los requerimientos físicos y financieros. En cuanto al problema de la demanda educativa, de acuerdo a la ponencia, se buscaría contrarrestarlo, "...mediante la modernización de la forma y el contenido de la enseñanza y una mayor eficacia en la investigación y la difusión cultural".⁹⁵ El cálculo para determinar la demanda educativa, fue elaborado tomando como base el crecimiento anterior, que preveía que los subsidios federales continuarían aumentando en un 16% anual, y que la UNAM, llegaría a 1980 con un 28% de la matrícula del conjunto educativo superior. No obstante, el resultado fue poco afortunado: la matrícula para 1980, ascendió al 33% nacional y el presupuesto entre 1964 y 1970 descendió al 10%.⁹⁶ A este respecto, es preciso agregar que desde el seno de la CTPU, se reconocían "...las limitaciones que prevalecieron en la elaboración del Plan, tales como la carencia de información estadística fundamen

94. A. Labra Manjarrez e I. Riva Palacio, "Reforma y planeación universitaria: el caso UNAM", en La planeación universitaria en México, ensayos, México: UNAM, 1970, p.165.

95. Ibidem, p.167.

96. C. Pallán, op. cit., p.133-134.

tal y otro tipo de problemas..."⁹⁷ A tales limitaciones, se sumaba además la incertidumbre en torno a las prioridades fijadas por la política estatal, ante las cuales el Plan quedaba no sólo subordinado, sino corría el riesgo de ser "letra muerta". Baste transcribir en este sentido, un fragmento del texto de la reunión del 7 de noviembre de 1968: "La licenciada Navarrete preguntó si se considera que la Universidad debía atender más el nivel profesional que el de las preparatorias. El licenciado Solana le respondió que era una decisión o política del Plan, resultado de discusiones entre los miembros de la Comisión, pero que por supuesto estará sujeta a la decisión que sobre el particular adoptara [sic] el Estado para atender o no esos niveles educativos y en caso de hacerlo, cabría preguntarse con qué medios educativos, recursos humanos y financieros podría asumir esa responsabilidad".⁹⁸ Tal aseveración, además de cuestionar los propios objetivos de la Comisión y la utilidad de la planeación, evidenciaba la característica subordinación de las decisiones universitarias a las del gobierno federal, que aun con principios pretendidamente "técnicos" respondían en forma acrítica a la voluntad del régimen. No obstante debe recordarse que la gestión del ingeniero Barros Sierra, fue una de las más agitadas en la vida de la institución y que las relaciones con el Estado fueron especialmente conflictivas. Al respecto el propio Barros Sierra afirmaba: "...puede decirse que la política presidencial consistió, estrictamente, en dejar congelados los subsidios; no aportar mayores recur-

97. "Acta de reunión de los miembros de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria", Cd. Universitaria, 7 de noviembre de 1968, en Informe de Labores..., op. cit., p.4.

98. Ibidem, p.6-7 (subrayado del autor).

... Quizá el presidente pensó que ésta era una manera de resolver algún problema ... además, en este caso se pudo notar muy claramente la falta de interés del titular del Ejecutivo hacia los asuntos de planeación de la enseñanza superior ... Podemos decir, muy brevemente, que a él las universidades y las instituciones educativas en general se le presentaban como un problema incómodo, en el doble aspecto de las especialidades del mandatario: el político y el policiaco; pero que jamás se le vio el menor asomo de un plan en materia de educación superior".⁹⁹

Durante la gestión de Barros Sierra, cabe señalar además en materia de planeación, la realización en 1969, de un seminario de planeación universitaria, que organizado por la UNAM y la ANUIES, reunió a destacados especialistas en el tema. Los resultados del seminario -que reunió a la mayoría de los miembros de la CTPU-, fueron integrados en un volumen editado por la UNAM, el cual respondía a difundir los análisis sobre la planeación universitaria con el objetivo de "...señalar criterios de carácter general y estimular el interés por este instrumento principal de la reforma universitaria en marcha, requerido con urgencia por la enseñanza superior del país".¹⁰⁰

En suma, los resultados de la planeación en la UNAM durante veinte años, guardaron gran semejanza con los intentos que en el mismo sentido realizó el gobierno federal: con una distancia abismal entre aquello que se planeaba y la realidad. Tanto en la década de

99. G. García Cantú, Conversaciones con Javier Barros Sierra, México: Siglo XXI, 1975, p.87-89.

100. La planeación universitaria..., op. cit., p.5.

los cincuenta, en que la UNAM aspiraba a planear al conjunto educativo superior nacional, como en la segunda mitad de los sesenta, en que la institución pretendía formular su propio plan de desarrollo, la planeación se mantuvo en un nivel declaratorio, siendo utilizada solamente para dar un toque de "racionalidad" a las acciones que impulsaron los sucesivos rectores universitarios.

III

Perfil del sexenio 1970-1976

Toda vez que en el capítulo precedente han sido presentados los intentos de planeación, en los niveles nacional, sectorial -a través de los planes y programas nacionales-, e institucional, en este capítulo se plantea el perfil del sexenio echeverrista. La sucinta caracterización de tal período, que incluye la perspectiva ideológica, política y económica del régimen, tiene como eje fundamental el estudio de la política educativa superior que, desde la perspectiva expuesta en este trabajo, constituye un factor determinante para el ejercicio y por tanto, para el análisis de la planeación universitaria.

En la segunda mitad de la década que precedió el gobierno de Luis Echeverría, se mostraron los verdaderos rasgos del desarrollo nacional. Detrás de los indicadores económicos triunfalistas, comenzaron a aparecer las realidades de un sistema económico y político que accedía a una crisis de fuertes dimensiones.

Desde finales de los cincuenta, había sido impulsado un modelo denominado como "desarrollo estabilizador", el cual registraba un rápido y sostenido crecimiento de la economía caracterizado entre otros factores por tasas bajas de inflación, estabilidad cambiaria, lento crecimiento de precios y salarios, así como la consolidación del sistema financiero y de los grandes monopolios. De acuerdo a las apreciaciones oficiales, el país estaba logrando una gran modernización que se expresaba en la evolución de una economía rural-agra

ría a una urbana-industrial, en el aumento de la red carretera, de la electricidad, de la producción petrolera, y en la ampliación de los servicios de educación, salud, y seguridad social entre otros.¹

Sin embargo, conforme avanzaban los sesenta, tanto los procesos de desarrollo como los mecanismos de control político daban muestra de agotamiento. Así, al concluir la década se manifestaba un deterioro en los indicadores económicos: descenso en las tasas de crecimiento de las exportaciones, crecimiento acelerado del déficit de la balanza de pagos, progresivo deterioro financiero del Estado, disminución del ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero, y reducción en las tasas de producción agrícola, particularmente de alimentos.²

Para uno de los principales estudiosos de ese período, la situación económica al iniciar 1970 se sintetizaba de la siguiente manera: "...junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público".³

1. M. Basáñez, La lucha por la hegemonía de México 1968-1980, México: Ed. Siglo XXI, 5a. ed., 1985, p.140.
2. J. Labastida Martín del Campo, "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", Revista Mexicana de Sociología, vol.39, N° 1, enero-marzo, México: UNAM, 1977, p.199.
3. C. Tello, La política económica en México, 1970-1976, México: Siglo XXI, 1977, p.40.

Aunado a lo anterior, el desempleo y subempleo, la injusta distribución del ingreso, así como la relación de estos factores con la agitación social, creaban un cuadro de previsibles consecuencias, que -entre otros indicadores- con el movimiento estudiantil de 1968, manifestaba los límites de un modelo fallido.

El movimiento estudiantil de 1968, representó en consecuencia la manifestación más clara de las contradicciones de la política estatal de los sesenta. El movimiento surgió de un incidente entre preparatorianos, y culminó como se sabe, el 2 de octubre en Tlatelolco con la intervención del ejército contra los estudiantes. Sobre las causas se han vertido diferentes interpretaciones que van desde vincularlo con la sucesión presidencial, hasta la intervención norteamericana entre otras⁴ el hecho es, que el movimiento logró cuestionar seriamente las políticas gubernamentales e incidir en el planteamiento del nuevo régimen. Las demandas estudiantiles, se ubicaban en primer término contra la represión y por el diálogo. Sin embargo a un nivel más profundo el movimiento se enfrentaba al autoritarismo político y a la inadecuación del desarrollo a las necesidades sociales.⁵ Tales aspectos repercutían en forma directa, en al menos dos sentidos en la vida de los estudiantes: como objeto del autoritarismo oficial y dado el creciente problema del desempleo, con perspectivas laborales por demás inciertas.

4. S. Zermeño, México: Una democracia utópica del movimiento estudiantil de 68, México: Siglo XXI, 5a. ed. 1985, p.21.
5. P. Latapí, Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976, México: Ed. Nueva Imagen, 1980, p.52.

En términos concretos las demandas estudiantiles se desglosaban en seis puntos: a) libertad de los presos políticos, b) destitución de los titulares de la policía, c) extinción del cuerpo de granaderos, d) derogación del artículo 145 y 145 bis del Código Penal Federal (delito de disolución social), e) indemnización a las familias de los muertos y a los heridos que fueron víctimas de la agresión desde el 26 de julio en adelante, f) deslindamiento de responsabilidades de los actos de represión y vandalismo por parte de las autoridades a través de policía, granaderos y ejército.⁶

El movimiento denunciaba y enfrentaba a un rígido autoritarismo que no atinaba a encontrar otros métodos para apaciguar las demandas. Así, del reclamo contra la represión, el movimiento accedía a niveles que exigían una mayor democratización de la vida nacional. En tal sentido, con el movimiento estudiantil se presentaban "tendencias a rescatar a la sociedad civil de la red corporativa [o sea a] convertirse en pionero de la lucha por la conquista del derecho de los distintos grupos y clases sociales a organizarse sin la tutela estatal".⁷

El gobierno de Díaz Ordaz por su parte, al rendir su último informe ofrecía, en una estrategia que perseguía limitar el movimiento a lo estrictamente educativo, llevar a cabo "una profunda reforma educativa". Sin embargo el conflicto de 1968, había rebasado por mucho el espacio universitario, pues, según consta en diversos aná-

6. S. Zemeño, op. cit., p.29-30.

7. J. Labastida Martín del Campo, op. cit., p.207.

lisis del movimiento, no hubieron, sino de manera marginal, demandas estrictamente académicas por lo que la pretensión de convertir el conflicto de nacional y movilizador, a local y puramente educativo quedó en simple deseo.

En tal sentido, el gobierno de Echeverría, representó "un esfuerzo por reducir las tensiones sociales y recuperar la pérdida de credibilidad política del sistema".⁸ Desde su campaña presidencial, se evidenció que su régimen implicaría un cambio, en primer término haciendo un juicio público ante la estrategia de desarrollo vigente y en segundo tolerando las denuncias de representantes populares de los abusos del poder político y económico.⁹

8. A. Saldivar, Ideología y política del estado mexicano (1970-1976), México: Siglo XXI, 4a. ed. 1985, p.9.

9. J. Labastida Martín del Campo, op. cit., p.202.

1. Perspectiva Ideológica y Política

A partir de la campaña presidencial del candidato por el partido oficial, se hicieron presentes los saldos del 68. Después de un régimen represor e inflexible se imponía la realización de un esfuerzo a favor de la legitimidad estatal. El discurso echeverrista recurría a estilos que diferían sensiblemente del régimen anterior, se retomaban frases y formas directas de acercamiento a la ciudadanía, que rompían con las instancias mediadoras, llegando incluso a cuestionarlas y denunciarlas.

Las expresiones oficiales retomaban un vocabulario nacionalista y populista al tiempo que parecían responder a las demandas del 68,¹⁰ e incorporando a las viejas consignas otras como; "cumplimiento de la constitución", "respeto a la autonomía universitaria", "democratización sindical", "diálogo", "garantías a los derechos ciudadanos", "libertad de expresión", "moralización de los cuerpos policíacos", "autocrítica", "denunciar al corrupto", "liquidación de los latifundios", etc.¹¹

Asumiendo la existencia de la desigualdad social, el discurso oficial precisaba, que a través del desarrollo del capitalismo mexicano se podría salir del atraso, y recuperando los valores de la Revolución Mexicana planteaba "la necesidad de reformas al nivel econó

10. J. Labastida Martín del Campo, "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura de poder", Revista Mexicana de Sociología, julio-diciembre de 1972, p. 697.

11. Ibidem.

mico para crear un orden más justo"¹² asimismo, en su afán por demostrar una identificación entre gobernantes y gobernados el nuevo régimen llegó a expresar "no concebimos la separación entre pueblo y gobierno..."¹³ En el discurso del nuevo régimen, el Estado sería un administrador de la política económica y social, comprometido con los sectores mayoritarios del país planteando en tal sentido, un esquema de "desarrollo compartido", que por otro lado fortalecería la propia autonomía estatal, reivindicando la facultad del Estado para regular la vida económica, y considerando a éste como el representante del interés general. Los conceptos de igualdad y democracia, fueron sustento básico del régimen, definiendo como objetivo de éstos "... [se] debe pretender una igualdad dentro de la libertad: igualdad de oportunidades en la educación y en el trabajo, para que cada quien, de acuerdo con su esfuerzo, con su imaginación, con su voluntad de servicios y de aprendizaje, busque un futuro mejor y una superación colectiva personal".¹⁴ De acuerdo al discurso oficial, el periodo representaba una transición: "nuestro régimen es un régimen de transición, orientada hacia una nueva moral revolucionaria ... al final de nuestro mandato el país será un poco más justo".¹⁵ Tales pretensiones en términos de desarrollo económico, se sustentaban en las ideas de nacionalismo e independencia nacional que a lo largo

12. A. Saldívar, op. cit., p.65.

13. Luis Echeverría A., "Palabras ante la XII Asamblea General Ordinaria de la Federación de Trabajadores del D.F.", El Gobierno Mexicano, cit. por A. Saldívar, op. cit., p.66.

14. L. Echeverría, Praxis Política, núm.23, México, S.P.I, 4 de octubre de 1974, cit. por A. Saldívar, op. cit., p.70.

15. "V Informe de Gobierno", El Sol de México, 2 de septiembre de 1975, cit. por A. Saldívar, op. cit., p.70.

del sexenio se promovieron con gran énfasis al igual que el papel de defensa de los países del llamado tercer mundo.

El proyecto político del régimen en suma, giraba en torno a la necesidad de recuperar sus niveles de legitimidad: el objetivo era "ampliar la base social del estado, fortalecer su papel de árbitro en los conflictos sociales, y establecer canales para la solución negociada de los conflictos como alternativas al uso indiscriminado de la represión".¹⁶ De esta manera se generaron una serie de acciones, que tendieron a reafirmar el papel estatal brindando expectativas de apertura a los diversos sectores sociales, baste recordar al respecto el impulso a los nuevos grupos sindicales y el apoyo que el gobierno otorgó al sector agrario. Sin embargo, debe reconocerse que conforme avanzaba el sexenio, la relación con el sector obrero volvió a sus cauces normales restableciendo las relaciones gubernamentales con el sindicalismo oficial y en el caso del sector agrario integrándolo más firmemente a la red corporativa estatal, sin resolver sus problemas estructurales.

Uno de los rasgos característicos del régimen de Luis Echeverría Álvarez, fue la llamada "apertura democrática", que respondía al ya referido desgaste en los niveles de legitimidad estatal.

La "apertura" pretendió tener alcance a diversos niveles, tratando de dar espacio a sectores que disentían del régimen: "Se alentaría la formación de nuevos partidos, se reforzaría la acción de los

16. J. Labastida Martín del Campo, "Proceso Político y dependencia en México (1970-1976)", en Revista Mexicana de Sociología; vol.39, núm.1, enero-marzo, p.207.

ya existentes, se reformaría internamente el propio partido oficial, se estimularía la auténtica participación sindical, se enfatizaría la autonomía de las universidades y se reconocería como un valor positivo la disidencia de los intelectuales"¹⁷ todo lo anterior, con el objetivo de "evitar lo que después de 1968 parecía inevitable: la crisis estructural del sistema".¹⁸

La "apertura" indudablemente tenía una estrecha relación con el movimiento estudiantil de 1968, y en este sentido los motivos a los cuales respondía eran de acuerdo a Zermeño:

- a) Inadecuación del sistema institucional o político para incorporar y representar las exigencias de nuevos sectores sociales.
- b) Deterioro de las relaciones entre la Universidad y el Estado.
- c) Debilitamiento del modelo cultural o ideología dominante y del nacionalismo como su componente central.
- d) Desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable a un sector de las clases altas, como imagen percibida por ciertas capas medias altamente sensibilizadas a este respecto".¹⁹

Con dicha política, se tendía un "puente" entre el 68 y el régimen de Echeverría, "seis meses después de tomar posesión de la presidencia de la República, Echeverría pone en libertad a los líderes estudiantiles de 1968 y, en un lapso más o menos corto a muchos

17. P. Latapi, op. cit., p.57.

18. F. Zapata, México: notas sobre el sistema político y la inversión extranjera, México, 1974, cit. por Carlos Pereyra, "Los límites políticos del reformismo", Quadernos Políticos, N° 1, México, julio-septiembre 1974, p.59-61.

19. S. Zermeño, op. cit., p.55.

otros presos políticos entre ellos a los líderes ferrocarrileros del movimiento 1958-59. El artículo 145 y 145 bis es derogado y, desde 1969, cuando Echeverría inicia su gira por la república como candidato del PRI, se advierte su enorme empeño por visitar todas las universidades de provincia y por abrir un diálogo con los estudiantes, bastante directo en muchos casos".²⁰

20. Ibidem, p.65.

2. El Proyecto Económico

Desde su campaña como candidato y más tarde, en su discurso de toma de posesión a la presidencia de la República, Luis Echeverría asumía explícitamente la existencia de una gran marginalidad económica y social de amplios sectores de la población, y señalaba los efectos nocivos del llamado "desarrollo estabilizador" cuestionando el papel de la iniciativa privada y revalorando la participación del Estado en la economía.

A partir de 1971, las presiones inflacionarias, el desequilibrio externo y el déficit fiscal llevaban al régimen a mecanismos de "ajuste" que pretendían devolver al país la estabilidad de la década anterior. Ese año se caracterizó por una política de austeridad interna, que desembocó en el estancamiento productivo (atonía). Aunque la inflación y el déficit externo se redujeron, los mecanismos de ajuste no lograron funcionar, y ante la baja de inversión global y la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) se presentó un aumento en la desocupación y en la capacidad productiva instalada no utilizada.

Para 1972, el régimen recurrió al incremento de la inversión pública, "...el gobierno se decidió a sacar a la economía de la recesión a base de expandir el gasto público para, por la vía del incremento de la demanda, reactivar la producción mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar y así una mayor oferta de empleo".²¹ De esta manera, se impulsó la economía, incrementándose

21. Carlos Tello. La política económica en México (1970-1976), México: Siglo XXI, 3a. ed., 1979, p.53.

la tasa de crecimiento del PIB. En cuanto a los empresarios, a pesar de mantener altas ganancias, su participación en la inversión se mantuvo en el mínimo indispensable. A finales de ese año, el gobierno preparó una reforma fiscal, y una reglamentación a la operación de las compañías trasnacionales en el país, lo cual motivaría la intervención del embajador norteamericano en México, en una presentación en la Cámara Americana de Comercio, cuestionando las "reglas del juego" de la política económica de Luis Echeverría Alvarez.²² De acuerdo a varios analistas²³ lo que se cuestionaba en realidad era la política social que sin embargo, se ejercía sólo a nivel discursivo, y la política exterior, donde los empresarios veían con temor los acercamientos con el gobierno chileno de Salvador Allende. Para 1973, se logró incrementar únicamente el producto interno bruto, debido principalmente a la inversión pública, y en menor medida a la privada. En consecuencia, el gasto público continuó ascendiendo, y la inflación interna se vio acelerada. Entre las causas que contribuyeron a lo anterior, se encuentran las siguientes:

a) "...el ... estancamiento productivo del campo; b) ...la contracción ... de la inversión privada de los años anteriores; c) ...el acaparamiento de alimentos y de algunos bienes básicos, como el acero, por parte de los especuladores; d) ...la inflación en escala mundial que entonces se aceleró; e) ...la capacidad de "hacer los precios" propia de una estructura económica crecientemente oligopólica; f) ...el financiamiento del gasto público, que ... se hizo particu-

22. v. Carlos Tello, op. cit., p.56-60.

23. Tello, Ayala, Blanco, entre otros.

larmente a base de ampliar la oferta monetaria".²⁴

El deterioro financiero ese año fue notable, aumentando el déficit fiscal, así como la deuda pública interna y externa.

Para 1974, el gobierno aplicaría una política de restricción en la que el gasto público disminuyó, tal medida influyó en que la tasa de crecimiento del PIB también disminuyera. El nivel de endeudamiento creció, tanto externa como internamente. La tasa de inflación creció a su nivel más alto durante el régimen debido a la política restrictiva antes referida y a la rigidez de la oferta monetaria, que ubicaba al país en el esquema internacional de contracción económica ocasionado por la crisis del petróleo.

En 1975, mientras la inversión pública tenía un incremento, la privada volvía a descender después de dos años en que había subido. El PIB disminuyó agudizándose el desempleo y creciendo la capacidad productiva instalada no utilizada. La política económica variante y las decisiones de "última hora" favorecieron el desorden y la corrupción administrativa. Ese año, a pesar de que tanto la inflación como el desequilibrio externo disminuyeron su tasa de crecimiento "era cada vez más evidente que la forma como se pretendía mantener la paridad cambiaria era insostenible, ... por lo cual era preciso que el estado se endeudara cada vez más aceleradamente con el exterior"²⁵ por otro lado, el gobierno enfrentaba ese año la conformación del Consejo Coordinador Empresarial que pretendía replantear los térmi-

24. José Ayala et al., "La crisis económica: evolución y perspectivas", en México Hoy, México: Siglo XXI, 4a. ed., 1980, p.53.

25. José Ayala et al., op. cit., p.58.

nos de la economía nacional.

El último año de la gestión de Echeverría, se contrajo severamente la inversión pública, en tanto que la inversión privada registraba nuevamente un descenso. La tasa de crecimiento del PIB cayó a un nivel sin precedente en el sexenio. La fuga de capitales alcanzaba niveles muy altos y a pesar de los esfuerzos gubernamentales por crear mecanismos atractivos para los inversionistas sólo se logró agravar más la crisis, que llegaría a su clímax en agosto de ese año, al modificarse la paridad del peso en relación al dólar en casi cien por ciento.

3. Planeación Nacional

El régimen de Echeverría fundó sus intentos de planeación en mecanismos poco ortodoxos. Basado más en el propio discurso oficial y en medidas políticas, que en estimaciones y proyecciones económicas, el gobierno echeverrista recurrió desde su inicio, con un estilo peculiar, a la planeación como mecanismo de gobierno. En tal sentido, en 1972 se llegó a afirmar "nuestro programa es la Constitución",²⁶ puntualizando además que se planearía de manera tal "que el hombre domine y no sea dominado por imperativas y ciegas fuerzas económicas".²⁷ Tal afirmación era una abierta toma de posición frente a la planeación de los países socialistas; el camino "correcto" consistía en seguir el modelo "indicativo" de la planeación francesa.²⁸

La planeación de ese período, surgió formalmente, apenas se designó presidente electo a Luis Echeverría. En octubre de 1970, fue creado el Consejo Nacional de Planeación, cuyo propósito consistía en "...disminuir el desequilibrio en el crecimiento de las distintas zonas del territorio nacional, coordinar más eficazmente la acción de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal entre sí y con los sectores público y privado para evitar la duplicación de esfuerzos y por lo tanto su desperdicio ... [y] ... llevar adelante la reforma administrativa de las dependencias del gobierno federal".²⁹ De acuerdo a Ceceña, el Consejo quedó solamente como un buen deseo,

26. Discurso de Jesús Reyes Heróles ante la VII Asamblea del PRI, periódico El Día, 19 de octubre de 1972, cit. por A. Saldívar, op. cit., p.152.

27. A. Saldívar, op. cit., p.152.

28. Ibidem, p.154.

29. Consejo Nacional de Planeación, México, octubre de 1970, p.2-3, cit. por, J.L. Ceceña, op. cit., p.149-150.

pues no funcionó.

De manera simultánea en octubre de 1970, se presentaba un modelo de política económica, que sin constituir propiamente un programa, pretendió aportar elementos para el diseño de la política económica nacional. Preparado por la asesoría económica de la Secretaría de la Presidencia y la División de Estudios Superiores de la -entonces- Escuela Nacional de Economía, el modelo tenía como propósitos, estimar el ritmo de elevación del producto interno bruto durante el sexenio, de manera tal que se pudieran manipular algunas variables de trabajo y de inversión.³⁰

Con ánimo "planeador", el régimen echeverrista procedió desde el principio a crear organismos de "coordinación", tales como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, y la Comisión Nacional Tripartita. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,³¹ con funciones de asesoría del Ejecutivo Federal en materia de planeación de las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, tendría un especial impacto en el nivel educativo superior, participando en el diseño de las políticas de investigación principalmente por la vía de asignación de recursos. Asimismo el nuevo Consejo, tendría como responsabilidad la elaboración de "programas indicativos de investigación científica y tecnológica, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico

30. J.L. Ceceña, op. cit., p.150-152.

31. "Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", México, 23 de diciembre de 1970, en Antología de la Planeación en México, 1917-1985, vol.4, Planeación económica y social (1970-1976), México: SPP-FCE, 1985, p.632.

y social, procurando para ello, la más amplia participación de la comunidad científica..."³²

En el ámbito normativo, el nuevo régimen impulsó la aprobación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyo propósito consistía en coordinar y regular las labores del sector paraestatal.³³ Asimismo, con el propósito de dotar de estructuras "locales" para la planeación fueron creadas las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Programación en cada entidad gubernamental. Las primeras tenían como fin "...plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas..."³⁴ en tanto, las segundas serían responsables de "...asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios..."³⁵

En términos de planeación nacional, el régimen echeverrista, presentó el "Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976", al cual Ceceña denomina también como "Quinto Plan Sexenal". El programa se orientaría a los objetivos de: ele-

32. Ibidem.

33. "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal", México, 29 de diciembre de 1970, en Antología de la Planeación, vol.4, op. cit., p.636.

34. "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal", Diario Oficial, México, 28 de enero de 1971, cit. por J.L. Ceceña, op. cit., p.161.

35. "Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal", México, 26 de febrero de 1971, en Antología de la Planeación, vol.4, op. cit., p.643.

var el empleo, prioritariamente en el área rural; elevar el bienestar social, mediante el impulso de la educación, salud, agua; promover el desarrollo regional; disminuir el déficit de cuenta corriente; y elevar la productividad del gasto.³⁶ La inversión prevista para el período, suponía un monto de 240 mil millones de pesos, los cuales en términos porcentuales, se asignarían de la siguiente manera: sector industrial 38.1%, bienestar social 24.3% (incluía el 6.7% destinado a educación e investigación), transportes y comunicaciones 21.8%, fomento agropecuario 13.4%, y programas especiales y defensa 2.4%.³⁷ Aunque el programa no detallaba particularmente los objetivos de la inversión, en el caso de la educación superior expresaba que se contribuiría a "multiplicar y descentralizar las escuelas para estudios superiores".³⁸

En 1973, el gobierno de Echeverría presentó otro proyecto de planeación global denominado "Lineamientos para la formulación de un plan de desarrollo 1974-1980", cuyos propósitos principales consistían en: "...aumentar la capacidad del sistema económico para absorber mano de obra, distribuir mejor el producto nacional, acelerar nuestro crecimiento y afianzar la independencia técnica y económica respecto del exterior".³⁹ El documento se caracterizó por su alto grado de generalidad, así como por su carencia de mecanismos de instrumentación. De carácter declaratorio, los "Lineamientos..." conse-

36. "Programa de Inversión-Financiamiento del sector Público Federal 1971-1976", México, sin fecha, en Antología de la Planeación en México, vol.4, op. cit., p.11-12.

37. Ibidem, p.15.

38. Ibidem, p.34.

39. "Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", México, 1973, en Antología de la Planeación, vol.4, op. cit., p.87.

cuentas con la política echeverrista, dedicaban especial atención al rubro de "Bienestar Social", en el cual se incluía la función educativa. Sobre tal función, el documento presentaba novedosas visiones, que no obstante carecían de mecanismos de instrumentación. En otras palabras, al no concretarse los enunciados del documento, en objetivos y procesos concretos, carecían de significado expresiones tales como: "No se logra la igualdad de oportunidades educativas únicamente a base de abrir escuelas",⁴⁰ o "El proceso de reforma educativa ... persigue principalmente ubicar el fenómeno educativo como causa y consecuencia del desarrollo social..."⁴¹

Durante el sexenio fueron impulsadas acciones de "planeación sectorial". Es el caso del Plan Nacional Hidráulico, del Plan Agrícola Nacional y particularmente del Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología. Este último, vinculado estrechamente con una función sustantiva de la Universidad: la investigación.

Preparado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, en 1976, durante el último año de Echeverría, y por lo tanto con una vigencia mínima, fue presentado al Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, que pretendía cumplir con los siguientes objetivos: a) Establecer en forma acelerada una capacidad de investigación que permita a la comunidad científica nacional cumplir en forma cabal sus funciones sociales, alcanzar la excelencia en el mayor número de áreas y b) Alcanzar en el menor plazo posible, una ca-

40. Ibidem, p.97.

41. Ibidem, p.98.

pacidad tecnológica nacional que permita la autodeterminación en la materia y contribuya al logro de los objetivos de desarrollo económico, social y cultural.⁴² Por supuesto, el Plan confiaba en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, a través de la planeación como mecanismo racional de desarrollo. Así, el documento señalaba las características que a su juicio debía integrar la política y la planeación de la ciencia y la tecnología: "En primer lugar, tienen que formularse, ejecutarse y evaluarse de manera participativa y no de manera centralizada, impuestas desde los niveles administrativos superiores ... En segundo lugar, la planeación de la ciencia y la tecnología tiene que ser una planeación indicativa para el sector privado y para las instituciones autónomas ... En tercer lugar, tienen que ser flexibles ... En cuarto lugar, tienen que actuar no solamente sobre la generación de conocimientos científicos y tecnológicos ... sino también sobre los factores que condicionan la demanda de conocimientos..."⁴³ Las referencias en el plan a la educación superior eran diversas, baste señalar al respecto que dentro del capítulo correspondiente a "infraestructura" se dedicaba un gran espacio a la "formación de recursos humanos", aspecto sobre el cual, el Plan señalaba como su objetivo "satisfacer los requerimientos de recursos humanos que deriven de los planes nacionales y programas sectoriales de ciencia y tecnología, en particular, y los requerimientos de personal de posgrado de los sistemas educativo y económico y del Gobierno

42. "Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología", México, 1976, en Antología de la Planeación, vol.4, op. cit., p.191,195-196.

43. Ibidem, p.147.

no, en general.⁴⁴

Las actividades de planeación del sexenio, tan variadas como inciertas, dieron especial atención a la programación regional, constituyendo en 1970 la Comisión Nacional de Zonas Áridas, en 1971 los Comités Promotivos de desarrollo Económico de los Estados, en 1972 la comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y los Perímetros Libres, en 1973 el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural y en 1976 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. En suma las acciones de planeación del período, carecieron de coherencia, y salvo las modificaciones a la estructura organizativa del sector público, los planes y programas no se llevaron a la práctica.

La pretensión gubernamental de planear de manera global, volvía a fracasar en la gestión echeverrista. Los intentos de planeación volvían a estar desconectados entre sí, y sería hasta el siguiente régimen, que se impondría la planeación global como instrumento racionalizador de la administración pública mexicana.

44. Ibidem, p.242.

4. Política Educativa

Una de las prioridades del gobierno de Echeverría, fue el desarrollo de la función educativa en todos sus niveles. Bajo la denominación de Reforma Educativa, se plantearon cambios que dieron una forma característica a la política educativa del período 1970-1976.

La educación constituyó punto central del discurso echeverrista, afirmando desde su toma de protesta como candidato a la Presidencia: "todos nuestros problemas desembocan o se relacionan con uno sólo: el de la educación..."⁴⁵ y planteando además su pretensión de realizar "...una reforma educativa profunda e integral, en todos los niveles..."⁴⁶

Dicha premisa era reiterada al asumir la Presidencia, afirmando que la reforma educativa exigía una profunda revisión y que no sería fruto de la imposición burocrática, para lo cual al iniciar el régimen sería constituida la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa.

La Reforma partió formalmente de una consulta efectuada "en ciudades y comunidades rurales, en centros de educación superior y en escuelas unitarias, en los sindicatos y en las empresas".⁴⁷ De acuerdo a las siguientes características:

45. "Discurso de toma de protesta del Lic. Luis Echeverría", México, 15 de noviembre de 1969, cit. por P. Latapí, Análisis de un Sexenio de Educación en México 1970-1976, México: Nueva Imagen, 1980, p.65.
46. Ibidem, p.65.
47. Informe de Labores, Secretaría de Educación Pública 1970-1976, México: SEP, 1976, p.33.

Había de estar fundada en el diálogo, la participación y el consenso;

Había de ser integral, en cuanto que abarcara todos los niveles y formas de la educación, incluyendo especialmente la extraescolar;

Había de ser guiada por principios congruentes con la 'apertura democrática': actualización mediante nuevas técnicas, apertura para llegar a todos los grupos sociales y popularizar la educación, y flexibilidad tanto para adaptarse a los requerimientos sociales como para facilitar los movimientos horizontal y vertical de todos los educandos; y había de centrarse en el maestro, considerado 'factor primordial de la educación', pero enfatizando el papel activo del alumno en el aprendizaje (aprender a aprender).⁴⁸

El régimen de Echeverría, tuvo en la función educativa campo fértil para el ejercicio del discurso. La exaltación de la educación como valor social promovido por el Estado, alcanzó niveles sin precedente, sin embargo la distancia entre la retórica oficial y la realidad educativa guardó la relación acostumbrada: escasa y a veces nula.

La educación como señalaba el propio presidente, era fundamentalmente "una tarea política"⁴⁹ más, de acuerdo a Didriksson, "no exactamente por la manera abstracta en la que era presentada en el discurso oficial"⁵⁰ era pues, una tarea política porque el régimen trataba de recuperar a través de ella su erosionada legitimidad.

48. V. Bravo Ahuja, Diario de una gestión, v.I, p.68 y siguientes. Informe de Labores, p.38, México: SEP, cit. por P. Latapí, op. cit., p.66.

49. "Informe Presidencial", L. Echeverría, México, D.F., 1º de septiembre de 1973, cit. por Castrejón Díez y Romero Panisio, Sobre el pensamiento educativo del régimen actual, México: SepSetentas, N°162, 1974, p.11.

50. A. Didriksson, op. cit., p.107.

El ideario educativo del gobierno, fue prolijo en principios sociales: "justicia social", "igualdad de oportunidades", "crecimiento del sistema", "acceso de todos a la educación", "movilidad social", "atención al medio rural e indígena", aunque cuidadosamente filtrado también con postulados dirigidos a la crítica de izquierda, "afirmando que ella sólo busca someter al país a 'otro' tipo de dependencia, sujetarlo a fuerzas 'extranjeras' ... concibiendo el ejercicio de la libertad de crítica y manifestación como 'anarquía' o 'subversión'".⁵¹

La concepción educativa del régimen de Echeverría, se enmarcaba en la tradición desarrollista, que atribuía a la educación capacidades para alcanzar estadios superiores del desarrollo. Así, se afirmaba: "hemos llegado tardíamente a las grandes etapas del progreso humano"⁵² y, "...la tarea educativa es seguramente uno de los medios esenciales para conseguir un desarrollo económico y social armónico".⁵³

En el mismo sentido, se renovaba en este período la visión que subordinaba la educación a la función económica, ratificando la funcionalidad de la educación al sector productivo. De acuerdo a este enfoque, se afirmaba que era preciso revisar los "planes de estudio de todos los niveles, para que los jóvenes se capaciten paulatinamen

51. Ibidem, p.108.

52. J. Castrejón Díez y Romero Panisio, op. cit., p.53.

53. V. Bravo Ahuja, En la Conferencia de Ministros de Educación convocada por la UNESCO, Caraballeda, Venezuela, diciembre 8 de 1971, documentos II, SEP, p.348-349, cit. por Castrejón Díez y Romero Panisio, op. cit., p.55.

te, a medida que avanzan en sus estudios y, luego, al arribar a carreras superiores, para contribuir a la intensificación de actividades netamente económicas..."⁵⁴

En consecuencia el impulso a la educación técnica fue notable, creándose un gran número de centros técnicos y promoviendo opciones terminales en los ciclos medio y medio superior. La relación entre la educación técnica y desarrollo, se plasmaba de manera automática en los documentos oficiales: "las necesidades de un país en desarrollo como México, que busca la consecución plena del progreso basado en la libertad, obligan a impulsar vigorosamente el sistema nacional de educación técnica".⁵⁵ El llamado sistema de educación técnica, se afirmaba, "tiene su base en las escuelas tecnológicas, agropecuarias y pesqueras, que atienden el Ciclo Básico de Educación Media. El ciclo superior de este nivel se ofrece en los centros de estudios Científicos y Tecnológicos, los centros de estudios Tecnológicos Agropecuarios y los centros de Educación en Ciencias del Mar, donde el egresado obtiene, además del grado de bachiller, un título de técnico en alguna especialidad de acuerdo con las necesidades regionales. La educación superior se ofrece en institutos Tecnológicos, Regionales, institutos Tecnológicos Agropecuarios e Institutos de Ciencias y Tecnologías del Mar."⁵⁶

Como soporte legal de la Reforma Educativa, en noviembre de 1973,

54. J. Castrejón Díez y Romero Panisio, *op. cit.*, p.155.

55. V. Bravo Ahuja y Carranza, *La obra educativa*, México: SepSetentas, N° 301, 1976, p.78.

56. *Ibidem*, p.79.

se aprobó la Ley Federal de Educación.⁵⁷ Dicha Ley que sustituía a la Ley Orgánica de Educación de 1941, representaba un avance abriendo espacio a opciones innovadoras, que sin embargo se caracterizaban por un optimismo desmedido.

La Ley consideraba como servicio público y de interés social a la educación impartida por el Estado (Art.3 y 13); reconociendo que el proceso educativo podría tener formas extraescolares (Art.15); la nueva Ley consideraba al proceso educativo en forma integral, incluyendo en éste la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y la difusión (Art.43); plantando además, el desarrollo de capacidades y aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos (Art.44); y asegurando la participación activa de éstos en el proceso, mediante el estímulo de la creatividad, la iniciativa y el sentido de responsabilidad social (Art.20); así como desarrollando la capacidad de observación, análisis, deducción y la reflexión crítica (Art.45). Sin embargo, la nueva ley que no contemplaba mecanismos que garantizaran sus "buenas intenciones", también daba cabida a las contradicciones propias del pensamiento educativo. Así, la ley atribuía a la educación la capacidad de "promover las condiciones que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad" (Art.5); planteando que debía extenderse a quienes carecían de ellos, "para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales" (Art.10). Se pretendía mediante la nueva reglamentación que el sistema educativo tuviera una es-

57. "Ley Federal de Educación", 29 de noviembre de 1973, en Legislación de la Universidad Nacional Autónoma de México, México: Andrade, 3a. ed., 1978.

estructura que permitiera al educando, "en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social" y que el trabajador pudiera estudiar (Art.6); el capítulo correspondiente a los derechos y obligaciones en materia educativa remataba en forma contundente: "los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones relativas" (Art.48).

5. Planeación Educativa

Con la pretensión de hacer operativa la reforma, el régimen recurrió a la planeación en el ámbito educativo. Dicha actividad, apoyada en un planteamiento global de reforma administrativa, partía de la problemática causada por el acelerado crecimiento del sistema educativo durante los últimos cuarenta años:

...El incremento demográfico que apresuró la creación de organismos cada vez más complejos en los que no se tomó en cuenta una adecuada política de planeación, organización, evaluación y coordinación y, -la necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales altamente especializados, de acuerdo con los programas que caracterizaron la política económica del país a partir de la década de los cuarentas...⁵⁸

Esta panorámica encontraba en el planteamiento oficial una respuesta relativamente sencilla: había que racionalizar recursos y estructuras, reorganizar la Secretaría de Educación Pública (SEP) para resolver la complicada problemática educativa.

Bajo esta premisa, en 1971, se modificó la estructura de la SEP agrupándose sus actividades en cuatro áreas académicas y una administrativa. De esta manera, las labores sustantivas se generarían en las subsecretarías de educación primaria y normal, de educación media, técnica y superior, de cultura popular y educación extraescolar, y de planeación y coordinación educativa; en tanto el apoyo administrativo estaría en una oficialía mayor.

58. V. Bravo Ahuja y Carranza, op. cit., p.144.

Las actividades de planeación se impulsarían desde la nueva Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa que dividía su acción en cuatro rubros: organización, sistematización, programación y evaluación, y coordinación.

La Subsecretaría realizó manuales de organización y procedimientos que "coadyuvaron en la creación de una infraestructura de personal organizado que pudiera operar con agilidad y eficiencia".⁵⁹ Asimismo se realizaron diversas recopilaciones de información que se pretendía ubicaran "geográfica y administrativamente cualquier dato del sistema educativo nacional, a fin de lograr el desarrollo de diferentes programas..."⁶⁰

Las actividades centrales de la Subsecretaría, se referían a la programación, función que desde la visión oficial consistía en "traducir los objetivos educacionales en metas concretas, estudiar diferentes alternativas de acción y determinar la cantidad de recursos humanos, físicos y financieros necesarios para su implementación".⁶¹

En ese sentido, se realizó un diagnóstico del sistema educativo nacional, cuyo propósito era "detectar los problemas más relevantes de la educación",⁶² e incluía un análisis del comportamiento del flujo de alumnos, la eficiencia interna del sistema y la formación de recursos humanos..."⁶³ En la perspectiva de mediano plazo, se realizó un estudio sobre alternativas de desarrollo del sistema educati

59. V. Bravo Ahuja y Carranza, op. cit., p.148.

60. SEP, Informe de Labores 1970-1976, México, SEP, 1976, p.180.

61. Ibidem, p.181.

62. Ibidem, p.181.

63. Ibidem, p.181.

Cuadro 1 Sistema Educativo 1970-1976

Educación	1970-71	1976-77	Aumento	
			Absoluto	Relativo
Total	11,538,871	16,603,876	5,065,005	43.8%
Preescolar	400,138	627,880	227,742	56.9%
Primaria	9,248,190	12,146,221	2,898,031	31.3%
Terminal elemental	147,752	244,182	96,430	65.2%
Medio básico	1,102,217	2,152,624	1,050,407	95.2%
Terminal medio	33,861	77,672	43,811	129.3%
Medio superior	279,495	652,850	373,355	133.5%
Normal	55,493	135,681	79,738	142.5%
Superior	271,275	569,266	297,991	109.8%

Fuente: SEP Sistema educativo nacional, prontuario estadístico 1970-1979, México, SEP, 1979.

Cuadro 2 Distribución del presupuesto final de la SEP

Concepto	1971	1976
Educación elemental	4,172.3	15,163.9
Educación media básica	1,498.2	6,691.7
Educación media superior	871.2	4,360.3
Educación superior	912.4	6,239.9
Otros programas	485.5	3,732.1
Subsidios para inversión	1,506.8	4,457.3
Pagos de pasivo		1,161.4
Total	9,445.4	41,806.6

Fuente: SEP, Informe de labores, 1970-1976, México, 1976. p.37.

vo para un período de diez años (1976-1977 a 1986-1987). Especial atención mereció la programación presupuestal, estableciéndose un grupo de análisis del sector educativo, integrado por las secretarías de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.⁶⁴ El presupuesto del sector pasó de 9,455.5 millones en 1971 a 41,806.6 millones en 1976.⁶⁵

Un aspecto central de la programación, se refería a la atención a la demanda educativa, que en ese período presentó una considerable expansión de los servicios. En el conjunto educativo nacional, la población creció en 43.8% pasando de 11.53 millones en 1970 a 16.60 millones en 1976. Dicho crecimiento se concentró principalmente en los niveles medio y superior, incrementándose el primero en 133% y el segundo en 110% (ver cuadro 1). Los incrementos a la matrícula, tuvieron su correspondiente sustento en el aumento presupuestal destinado a la educación: de 9,445 millones en 1970, se pasó a 41,806 millones en 1976 (ver cuadro 2) de los que en términos del producto nacional bruto (PNB), el gasto educativo pasó del 3.06% en 1970 al 4.36% en 1976.⁶⁶

64. V. Bravo Ahuja y Carranza, op. cit., p.155.

65. SEP, Informe de Labores, op. cit., p.37.

66. J. Alcázar, Universidad y Financiamiento, México: Universidad Autónoma de Puebla, 1984, p.21.

En términos generales, y a pesar de los incrementos señalados, la pretensión democratizadora de la reforma educativa quedó rebasada por una realidad que evidenciaba la falta de claridad de la política educativa. De acuerdo a Latapí, se observa que "el sexenio echeverrista recuperó la tendencia que había sido frenada de 1964 a 1970, pero no llegó a superar las tasas alcanzadas en 1959-64",⁶⁷ además, los individuos que quedaban fuera del sistema educativo, hacían dudar de las capacidades de absorción reales, así, "para finales del sexenio aún se encontraban fuera de los beneficios del sistema educativo más de dos millones de niños en edad escolar; 19 millones de personas de 15 años de edad y más, que no habían terminado la primaria; 6 millones de personas sin ningún tipo de escolaridad".⁶⁸

En términos generales, la educación se caracterizó de acuerdo a sus niveles, de la siguiente manera:

- a) Preescolar. A pesar de las recomendaciones de la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa y de la UNESCO, en el sentido de otorgar importancia al desarrollo de este nivel, la Ley Federal de Educación (1973) no lo consideró como antecedente obligatorio de la primera alcanzando en el sexenio apenas un 14% de la demanda.⁶⁹
- b) Educación Primaria. En este rubro, resultó positivo el nuevo plan de estudios y programas de educación primaria, que brindó

67. P. Latapí, Análisis de un sexenio de educación..., p.95.

68. A. Didriksson, op. cit., p.131.

69. T. Guzmán, Alternativas para la educación en México, México: Ed. Gernica, 1980, p.187.

libros de texto y auxiliares didácticos, dando énfasis a la enseñanza como proceso y a la formación sólida del alumno con sentido social. El proyecto sin embargo, encontró resistencias en su aplicación debido a la falta de preparación de los docentes por un lado y a la discordancia de éstos con el proyecto. El presupuesto en este nivel descendió en 34.5% de 1970 a 1976, mostrando la intención del gobierno por atender aquellos grupos con mayor capacidad de presión.⁷⁰ No obstante, en términos oficiales se expresaba que la expansión de la educación primaria:

...ha podido ser planificada minuciosamente durante la actual administración, mediante métodos que asignan a cada una de las entidades federales, el número de maestros que se requieren para lograr la igualdad de oportunidades en el país.⁷¹

- c) Educación Media Básica. Desde el sexenio precedente, se había considerado que este nivel tuviera un doble carácter: terminal y propedéutico, en este sentido en 1974 se estructuró programáticamente por áreas y por materias con el propósito de permitir un "tránsito fruido del estudiante entre los distintos tipos, modalidades y grados de que se compare este subsistema"⁷² Este nivel, favorecido en términos de expansión, pasó del 29.7% en 1970, al 42.4% en 1976.⁷³

70. Ibidem, p.191-194.

71. V. Bravo Ahuja y Carranza, op. cit., p.153.

72. T. Guzmán, op. cit., p.194.

73. Ibidem, p.196.

6. Educación Superior y Planeación

En la panorámica de la Reforma Educativa, la educación superior mereció una especial atención. Los conceptos de "apertura democrática", "flexibilidad", y "diálogo", buscaron llegar de manera directa al ámbito universitario. El acercamiento entre Estado y Universidad representaba para el gobierno de Echeverría, una vía para recuperar los niveles de legitimidad estatal, así como para controlar la explosividad universitaria.

La educación superior recibió un fuerte impulso al incrementarse sustancialmente los recursos a las universidades y ampliarse por consiguiente la atención a la demanda educativa. La ansiada reconciliación entre el Estado y la Universidad tomaba forma, se reconocía la capacidad crítica universitaria, se ejercía el diálogo, se enfatizaba el principio de autonomía y se reiteraba el papel universitario en el cambio social. La "apertura", desde luego, tenía límites: "...la crítica universitaria siempre y cuando sea verdaderamente universitaria, será uno de los más honestos ejercicios de libertad individual y de respeto a la comunidad".⁷⁴

Paralelamente a esta pretensión, el gobierno instrumentaría sus políticas modernizantes mediante la planeación, mecanismo que paulatinamente alcanzaría forma y eficacia. El eje de la modernización, de la educación superior lo constituyó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), que represen

74. V. Bravo Ahuja, "Entrega del subsidio destinado al Programa Nacional de Profesores", ciudad de México, noviembre 15 de 1971, Documento I, SEP, 1972, p.162-163, cit. por Bravo Ahuja y Romero Panisio, op. cit., p.113.

tó la vía para que el gobierno federal interviniera en las decisiones universitarias sin vulnerar su autonomía, al menos no en forma legal.

La acción de la ANUIES, desde su creación en los cincuenta, se había caracterizado por su "complementariedad" con la SEP,⁷⁵ así como, por su euforia "planeadora", llegando, como se ha señalado antes, a impulsar la creación en 1968 de un Centro de Planeación Nacional de la Educación Superior (CPNES), que tendría como objetivo principal formular un Plan Nacional de Educación Superior.⁷⁶ El CPNES presentó en la Asamblea de Hermosillo en 1970, un diagnóstico que se refería "...principalmente a la evaluación de la triste situación financiera de las universidades..."⁷⁷

El acostumbrado giro sexenal del país, hizo olvidar los intentos anteriores, desapareciendo el CPNES así como el proyecto del Plan Nacional de Educación Superior, retomándose más adelante sólo algunos planteamientos relacionados con la política de subsidios.

Los pronunciamientos más importantes en cuanto a la reforma de la educación superior, se dieron en las asambleas y reuniones de la ANUIES: Villahermosa 1971, Toluca 1971, Tepic 1972, Veracruz 1973, México D.F. 1973 y Querétaro 1975, siendo fundamentales las tres primeras.

75. C. Payán, op. cit., p.114.

76. V. Rangel Guerra, "El Plan Nacional de Educación Superior", en La planeación universitaria, op. cit., p.61-62.

77. J.P. Vielle, "Planeación y reforma de la educación superior en México (1970-1976)", Revista del Centro de Estudios Educativos, vol.VI, No.4, México, 1976, p.12.

La declaración de Villahermosa en abril de 1971, plasmaba los primeros acuerdos sobre reforma universitaria. Había que efectuar una "reforma integral", que contemplara "cambios en las estructuras académica, administrativa, económica y social", debería ser "democrática", tendiendo a "equilibrar la composición de la población escolar en forma justa", dando oportunidad a todos, sin más restricción que la capacidad intelectual para adquirir y aplicar conocimientos la cual siempre es susceptible de mejorar". La eficiencia de sus sistemas estaría "en base al diálogo continuo y racional de la comunidad universitaria".⁷⁸

Los objetivos para la ANUIES serían:

1. La reforma educativa es un proceso permanente cuya esencia consiste en estructurar el sistema educativo nacional con el objeto de que atienda la creciente demanda de educación en todos sus grados...
2. La reforma de la educación superior está estrechamente vinculada al resto de la reforma educativa y a otras reformas de las estructuras nacionales...⁷⁹

Las acciones específicas que se planteaban para cumplir lo anterior eran:

1. Coordinar los recursos educativos del país y conjugar los esfuerzos de las instituciones de enseñanza, que sin menoscabo de su identidad, crearán un sistema nacional de enseñanza, con créditos académicos comunes y de equivalencias...
2. Establecer un servicio social educativo en el que participen los

78. ANUIES, "Declaración de Villahermosa", XIII Asamblea, 20 y 21 de abril de 1971, Villahermosa, Tabasco. Gaceta UNAM, 3a. Epoca, vol.II, No.26 (23 abril 1971), p.1-2.

79. Ibidem.

centros de producción y de servicios y en el que participen también los propios estudiantes...

3. Especificar lo que el educando debe saber al término de cada grado y ciclo de la educación...
4. ...establecer un sistema nacional de exámenes...
5. Unir conocimientos cuya interacción y relación es indispensable...
6. Dentro de los propósitos indeclinables de construir un sistema nacional de enseñanza, estudiar las variaciones regionales, sectoriales y propias de las distintas instituciones educativas, preservando y fortaleciendo la autonomía, que es también indeclinable...
7. Realizar ... los estudios ... para la reforma de la legislación educativa...
8. El nivel superior de la enseñanza media con duración de tres años, deberá ser formativo ... más que informativo o enciclopédico; se concebirá en su doble función de ciclo terminal y antecedente propedéutico para estudios de licenciatura. Incorporará los conocimientos fundamentales tanto de las ciencias como de las humanidades y, en forma paralela, capacitará específicamente para la incorporación al trabajo productivo...
9. Es necesario revisar los ciclos de cinco y seis años en la licenciatura, estableciendo planes de estudio y aprendizaje que permitan a la vez salidas laterales y acumulación de conocimientos que vayan desde los más generales o de aplicación más probable, hasta los más especializados...

10. ...impulsar, con extensión a todo el sistema nacional de la educación superior, los estudios de posgrado...⁸⁰

Cuatro meses más tarde, en Toluca tuvo lugar la siguiente reunión de la ANUIES. En ésta, se presentaron las experiencias en relación al Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, y la propia Secretaría Ejecutiva de la ANUIES planteaba "un modelo alternativo con objetivos y estructuras parecidos ... con énfasis en las enseñanzas tecnológicas y administrativas..."⁸¹

Los acuerdos se establecieron en torno a los siguientes puntos:

1. Implantar un programa nacional de formación de profesores y actualización de profesores.
2. Establecer un proceso permanente de evaluación y comunicación de resultados a nivel institucional.
3. Encomendar a la ANUIES la elaboración de diversos mecanismos de gestión académica (evaluación principalmente).
4. Elaborar un proyecto para la creación de un Centro Nacional de Exámenes y Certificación.
5. Fomentar la producción de materiales didácticos por parte de los estudiantes, destinado a niveles básicos de enseñanza.
6. Utilizar plenamente la capacidad instalada.
7. Estimular especialmente los proyectos para el establecimiento de

80. Ibidem.

81. ANUIES, "Resoluciones tomadas por la Asamblea Extraordinaria en la Cd. de Toluca", Edo. de México, 27 y 28 de agosto de 1971. Gaceta UNAM, 3a. Época, vol.III, No.4 (3 septiembre, 1971), p.1-2.

sistemas universitarios abiertos.⁸²

En octubre de 1972, la ANUIES se reunió en Tepic, el sindicalismo emergente y la creciente movilización universitaria, dieron lugar a que en esa reunión, clausurada por el Presidente de la República, se suscribieran dos documentos: "Acuerdos de Tepic" y "Declaración de Tepic".

El primer documento se refería a la modernización emprendida por la asociación desde 1971. Los acuerdos eran:⁸³

1. Implantación de cursos semestrales.
2. Establecimiento de salidas laterales a diferentes niveles académicos.
3. Búsqueda de nuevos procedimientos para la obtención del título profesional.
4. Establecimiento de un sistema de créditos y definición de los criterios.
5. Adopción de una nueva estructura académica en el ciclo superior de la enseñanza media y sus características.
6. Integración de las modalidades del ciclo superior de la enseñanza media, a partir de comisiones estatales que además de recopilar información y analizar diversos aspectos, realizarían actividades de planeación educativa.

82. Ibidem.

83. "Acuerdos de Tepic", XIV Asamblea, 27 de octubre de 1972, Tepic, Nayarit, Revista de la Educación Superior, ANUIES, vol.I, No.4, octubre 1972, p.50-54.

7. Planeación, programación y control del Servicio Social.
8. Insistir en la necesidad de una nueva legislación que regulara el ejercicio de las profesiones.
9. Apoyar la educación extraescolar en la nueva Ley de Educación Pública.

La "Declaración de Tepic", suscrita en la misma fecha, contenía la posición de la asamblea ante los problemas de orden político que afrontaba la educación superior:

1. Sin excepción, todas las instituciones de educación superior de la República están en proceso de reforma con el propósito de cumplir plenamente las funciones que tienen asignadas...
2. Esta reforma es consustancial a la pervivencia de las instituciones. La continuaremos aun cuando entrañe conflicto con quienes se oponen al cambio racional...
3. La autonomía universitaria es imprescindible en el cumplimiento de los fines de la educación superior...
4. ...condenamos todos aquellos procedimientos que intentan impedir las tareas de educación, investigación y difusión de la cultura en un clima de libertad.
5. Condenamos la violencia en todas sus formas y manifestaciones...
6. Respetar el orden jurídico...⁸⁴

En mayo de 1973, "a sugerencia del Presidente de la República", la ANUIES presentó un estudio sobre la demanda de educación,⁸⁵ este documento proponía la creación de nuevos centros de educación media

84. ANUIES, "Declaración de Tepic", XIV Asamblea, 27 de octubre de 1972, Tepic, Nayarit, Revista de la Educación Superior, ANUIES, vol.I, No.4, octubre 1972, p.55-57.
85. ANUIES, "Estudio sobre la demanda de educación de nivel medio superior y nivel superior (primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución". Documento presentado al Presidente de la República el 28 de mayo de 1973. Revista de la Educación Superior, vol.II, No.3, jul.-sep. 1973, p.63-82.

superior y de una nueva universidad para el área metropolitana de la ciudad de México. Después de describir la crítica situación de la demanda educativa, la ANUIES hacía las siguientes recomendaciones:

PRIMERA. Creación por el Estado, de un organismo descentralizado que podría denominarse Colegio de Bachilleres...

SEGUNDA. Creación, por el Estado, de la Universidad Metropolitana Autónoma de la Ciudad de México...⁸⁶

La asociación proponía asimismo, el seguimiento y desarrollo de su análisis, el fortalecimiento del conjunto de instituciones de educación superior, el desarrollo del posgrado, de la investigación y una política permanente de crecimiento de los servicios docentes, dando relevancia a los sistemas abiertos de enseñanza y a la participación de instituciones privadas.

En marzo de 1974, en la ciudad de Veracruz, la ANUIES, celebró su siguiente asamblea. Retomando la temática de la demanda educativa señalaba en la "Declaración de Veracruz"⁸⁷ la necesidad de ampliar las oportunidades de educación en los estados; proponiendo en tal sentido, analizar por entidad federativa la demanda social de la educación y creando un grupo interinstitucional coordinado por ANUIES que se encargaría de promover el desarrollo de la educación media superior en los estados. La declaración señalaba asimismo, que las instituciones superiores requerían de un modelo de crecimiento que podría incluir modalidades de descentralización o desconcen-

86. Ibidem.

87. ANUIES, "Declaración de Veracruz". Documento presentado en la XV Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, el 14 de marzo de 1974. Revista de la Educación Superior ANUIES, vol.III, No.1, ene.-mar. 1974, p.77-86.

tración para lo cual requerían de información suficiente y de personal especializado en trabajos de planeación. En Veracruz, se incluía la problemática del financiamiento, señalándose como "indispensable que las instituciones diversifiquen sus fuentes de ingresos y se alleguen recursos complementarios..., mediante acciones diversas tales como la venta de servicios, la obtención de productos, proponer la creación de impuestos, sistemas de créditos, colaboración de egresados y otras".⁸⁸ Se reiteraba finalmente, la necesidad del apoyo de los particulares a la educación, dando las bases en un anexo a la declaración para el reconocimiento oficial de los estudios impartidos por particulares.

A cinco meses de concluir el gobierno echeverrista, en Querétaro tuvo lugar la XVI Asamblea de la ANUIES. La "Declaración de Querétaro",⁸⁹ constituyó la recapitulación de todas las anteriores, la historia de la asociación en el sexenio, afirmando que el conjunto de principios y definiciones vertidas en esos cinco años, constituían "una política nacional de educación superior",⁹⁰ caracterizada por su "flexibilidad".

Dicho conjunto de principios, reiteraba el carácter transformador de la educación superior y su influencia en el cambio social, reconocía la autonomía de las instituciones, condenando la violencia

88. Ibidem, p.82.

89. ANUIES, "Declaración de Querétaro". Documento presentado en la XVI Asamblea de la ANUIES, 3 de abril de 1975, Revista de la educación Superior, ANUIES, vol.IV, No.1, ene.-mar. 1975, p.40-60.

90. Ibidem, p.41.

y los factores que interfirieran en la vida académica, insistiendo en el respeto al orden jurídico.

El documento señalaba entre otros aspectos, la atención a la demanda, la necesidad de una mayor coordinación de los recursos educativos del país y de establecer un sistema nacional de evaluación, el desarrollo del servicio social y el reconocimiento a los estudios impartidos por particulares. Reiteraba la política de formación de profesores y el apoyo a los sistemas abiertos de enseñanza así como el desarrollo de la educación media superior, de licenciatura y posgrado.

Se proponía, en un afán de trascendencia, un modelo de crecimiento para las instituciones de educación superior que les permitiera "programar racionalmente la expansión y el mejoramiento de sus funciones",⁹¹ con base en "lineamientos generales que darán coherencia al sistema educativo nacional".⁹² Los acuerdos operativos más relevantes de Querétaro fueron:

- Estudiar la creación de centros de investigación y evaluación educativa.
- Promover la coordinación con dependencias federales.
- Estudiar la descentralización institucional.
- Apoyar a las instituciones en los diagnósticos.

91. Ibidem, p.51.

92. Ibidem.

- Promover información sobre modernización (departamentalización) y sobre sistemas abiertos como solución a la creciente demanda.
- Fomentar la organización democrática en las universidades.
- Estudiar la migración de los aspirantes a nivel licenciatura.

Los planteamientos de la ANUIES en suma, expresaban claramente la dualidad del esquema echeverrista para la educación superior: modernización y reformismo. Modernización que implicaba la implantación de medidas racionales: crear un sistema nacional, operar con eficiencia, vincular la universidad al aparato productivo, y desde luego, fomentar la planeación en sus niveles sectorial e institucional; y reformismo que incluía medidas de corte democratizante: atención a la demanda, apertura a las instituciones de educación superior y respeto a la autonomía universitaria.

7. Educación superior: una sistematización de acciones

Los ambiciosos objetivos planteados durante el sexenio para la educación superior, cedieron su lugar a una realidad que si bien multiplicaba ampliamente la matrícula, evidenciaba asimismo la inexistencia de una reforma "integral" y "democrática". De manera global, la política educativa superior propició un enorme crecimiento en términos cuantitativos, que sin embargo, careció de medidas que permitieran su cabal desarrollo. El crecimiento de la matrícula educativa se concentró principalmente tanto en el nivel medio superior, como en el superior, el primero pasando de 279,495 en 1970 a 652,850 en 1976 (133%) y el segundo de 271,275 en 1970 a 569,266 en 1976 (110%). En términos presupuestales la educación media superior pasó de 871.2 en 1971 a 4,360.3 en 1976 y la educación superior pasó de 912.4 a 6,239.9.*

Los incrementos señalados, distaban de mostrar el cumplimiento de los programas de la reforma educativa, más aún, esos incrementos reproducían en una mayor escala la problemática de la educación superior y evidenciaban una política carente de coordinación. En términos generales el conjunto educativo superior que se pretendía funcionar como "sistema", generó sus acciones en torno a los siguientes rubros: a) reforma académica, b) vinculación universidad-sociedad, c) creación de nuevas instituciones, d) reforma legal y modernización administrativa.

* Ver cuadros 1 y 2.

El objetivo de constituir un "sistema nacional de enseñanza superior", planteado como base de la reforma universitaria en 1971, no logró concretarse. De hecho, la idea de establecer créditos comunes y equivalencias, sólo avanzaba en el sentido de establecer una regulación de conjunto, mas no implicaba ni teóricamente la estructuración de un sistema. Las diversas instituciones se mantuvieron aisladas unas de otras, conservando su propia dinámica e impulsando -cuando los había- sus propios programas de desarrollo institucional al margen de intentos de desarrollo colectivo. Asimismo, la pretensión de vincular la reforma de la educación superior "al resto de la reforma educativa y a otras reformas de las estructuras nacionales", topó en primera instancia con la propia fragmentación del conjunto educativo, y además ante la carencia de un plan global de gobierno, tampoco se relacionó con las "otras reformas".

Los planteamientos de reforma universitaria contrastaron significativamente con la realidad educativa superior que con base en el expansionismo pronto se alejó del catálogo de buenas intenciones de la ANUIES.

a) Reforma académica

En relación a la reforma académica que pretendía consolidar el sistema educativo superior -a través del establecimiento de créditos comunes, de un sistema nacional de exámenes y del fomento de material didáctico entre otros-, poco fue lo que logró concretarse, "las reformas más fundamentales ... no dieron lugar a programas específicos. Por el contrario se dio énfasis a las proposiciones secunda-

rias más fáciles de implementar..."⁹³ De esta manera, en la realidad se fueron modificando las proposiciones iniciales, dando cambios radicales como en el caso de la reforma de programas que, planteada originalmente para los niveles de grado y posgrado se concentró finalmente en el nivel medio superior y aunque evidentemente este nivel necesitaba urgentes modificaciones, la programación inicial no lo había considerado así sino como reforma "integral". Este hecho sin embargo, no implicó una modificación fundamental en el nivel medio superior "...en la mayor parte de los casos resultó ser más bien un 'colage' del programa tradicional de la preparatoria (academizante y enfocada hacia las humanidades) con algunas opciones técnicas terminales (de formación para el trabajo)".⁹⁴ De manera paralela se crearon nuevas instituciones que buscaban responder a la demanda a la vez que introducir un nuevo concepto de la educación en este nivel.

b) Vinculación universidad-sociedad

La vinculación de la educación superior tanto con la sociedad como con las necesidades globales del país tampoco alcanzó el nivel que se planteaba en los documentos oficiales. La idea de integrar el servicio social a los centros de producción y de servicios no tuvo éxito, asimismo la pretendida reforma no logró concretar en la realidad las prioridades de profesiones y carreras en su relación con

93. J.P. Vielle, "Planeación y reforma de la educación superior en México, 1970-1976", en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, vol.VI, No.4, 1976, p.14.

94. J.P. Vielle, op. cit., p.17.

las necesidades socioeconómicas del país.⁹⁵ Así, las carreras de corte tradicional predominaron en el sexenio, Medicina, Derecho, Contaduría, Ingeniería, así como la rama de las Ciencias Sociales. Este conjunto, que en 1970 alcanzó el 61% de la matrícula educativa superior, pasó en 1975 al 63.3%,⁹⁶ esto es, se dio aliento a una tendencia evidentemente desconectada de las necesidades nacionales, por otro lado carreras como Ciencias del Mar, Geología, Pesca, Meteorología, Minería, Desarrollo Rural, Ciencias de la Comunidad, Petróleo y Recursos Energéticos entre otras, absorbían "...solamente el 2.3% de la matrícula del sistema..."⁹⁷

En los mismos términos de desvinculación de la problemática social, la función de investigación, generada en las instituciones de educación superior, careció de una definición desde la perspectiva oficial, quedando en cada una de las instituciones que desarrollaban dicha función, la responsabilidad de ligarse o no al desarrollo científico tecnológico nacional. Al respecto Vielle considera que la creación del CONACYT en ese período -con funciones de rectoría en materia de investigación-, habría influido en la omisión de señalamientos al respecto.⁹⁸

c) Creación de nuevas instituciones

La creación de nuevas instituciones y la atención a la explosiva demanda educativa, fueron los hechos más relevantes de la reforma, al

95. J.P. Vielle, op. cit., p.15.

96. T. Guzmán, op. cit., p.206.

97. Ibidem.

98. J.P. Vielle, op. cit., p.15.

menos en términos cuantitativos los avances logrados en el sexenio resultaron sorprendentes. Así, en septiembre de 1973 se creó el Colegio de Bachilleres que comenzó a funcionar en febrero de 1974 y a finales del sexenio contaba con seis planteles en el área metropolitana con una población de 45 mil alumnos y 5 mil alumnos en Chihuahua.⁹⁹ En diciembre del mismo año se creó la Universidad Autónoma Metropolitana, que al concluir el sexenio contaba con tres unidades y casi 8 mil alumnos. Durante ese período se crearon además la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Agraria "Antonio Narro" y la Universidad Autónoma de Baja California Sur; convirtiéndose en universidades las siguientes instituciones: Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, Instituto de Ciencia y Tecnología de Aguascalientes, e Instituto de Estudios Superiores de Tlaxcala. Durante el sexenio las escuelas pasaron de 400 a 646, en tanto que las carreras de 113 a 206.¹⁰⁰

Sin embargo, como se ha manejado antes, el inesperado crecimiento reforzó las tendencias de desequilibrio en el conjunto educativo superior. Así, continuaron coexistiendo una serie de instituciones ya consolidadas, con otras que incipientes, veían incrementados sus fondos presupuestales sin más condición que ejercerlos. Es decir, la pretensión de homogeneizar y de dar un sentido integral al disperso conjunto educativo fue fallida. Las instituciones de educación superior desarrollaron anárquicamente las áreas de su interés, sin lineamientos globales que las vincularan a las necesidades

99. V. Bravo Ahuja, *op. cit.*, p.95.

100. P. Latapí, Análisis de un sexenio..., p.176.

nacionales y a las expectativas reales del mercado de trabajo para los egresados. De igual manera, la expansión reforzó el modelo centralizado en el espacio educativo superior, en términos presupuestales el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco recibían el 85% del monto total, quedando sólo el 15% restante para el resto del país.¹⁰¹

A pesar de las pretensiones "democratizadoras" de la reforma, el aumento de recursos no significó una recomposición de la matrícula universitaria, la expansión simplemente brindó mayores espacios a las clases medias y altas, quedando en la abstracción el acceso de las clases menos favorecidas a la educación superior.

d) Reforma legal y administrativa

En el ámbito educativo, se sucedieron durante el sexenio diversas reformas legales que pretendían dar sustento a la reforma educativa. Entre éstas, se destacaron, por su importancia para la educación superior, la Ley Federal de Educación (1973), las leyes orgánicas de la UAM (1973) y del IPN (1974), la Ley de Creación de la Universidad de Chapingo (1974) y la del CONACYT (1970), el decreto de creación del CONAFE (1971), y la Ley de Educación para adultos (1975). Cabe destacar en especial que el planteamiento normativo surgido de la Ley Federal de Educación, a pesar de representar un avance en relación a la ley anterior, se caracterizó por su desapego con el mundo real. Baste señalar que entre otras "buenas intenciones" la ley estableció que "el sistema educativo tendrá una conducta que permita

101. P. Latapí, Excélsior, marzo 16 de 1976, cit. por A. Didriksson, op. cit., p.132.

al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social, y que el trabajador pueda estudiar" (art.6), "los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales..." (art.10). La reforma administrativa del sector educativo fue otro hecho, que si bien implicó la modificación real de la estructura administrativa del sector, no se articuló directamente con la problemática educativa que pretendía reformar.

IV

La Planeación en la UNAM 1970-1972

En este capítulo se presenta la caracterización de los intentos que, en materia de planeación universitaria se desarrollaron durante la gestión del doctor Pablo González Casanova. Durante el período 1970-1972, los procesos de planeación universitaria, perdieron la tendencia ascendente que se había observado durante los sesenta. El nuevo rector daría a su labor al frente de la rectoría universitaria, un perfil reformista en el cual predominaron planteamientos que, pretendían responder en forma institucional a la creciente demanda educativa superior a través de dos vías: crecimiento cuantitativo e innovación académica.

La planeación institucional constituiría en tal perspectiva, un elemento que, si bien en los procesos de creación del Colegio de Ciencias y Humanidades y del Sistema de Universidad Abierta, no desempeñó un papel central, en el ámbito de la investigación universitaria, alcanzaría mayor relevancia, sentando las bases para la planeación de la gestión posterior.

1. La Gestión de Pablo González Casanova 1970-1972

La problemática de la UNAM durante el período del doctor González Casanova, se vinculó estrechamente al movimiento estudiantil de 1968. Desde su discurso de toma de posesión, siete meses antes del arribo de Luis Echeverría a la presidencia, el rector recogía algunos planteamientos de los grupos estudiantiles que pese a su desmovilización, constituían aún núcleos organizados en ciertas escuelas y facultades.¹ Al definir las metas de la Reforma Universitaria, González Casanova señalaba la necesidad colectiva de aspirar a "una gran universidad [con] altos niveles técnicos, científicos, humanísticos y de organización".² Tal expectativa implicaba entre otros elementos "la democratización de la enseñanza, como apertura de los estudios superiores a números cada vez más grandes de estudiantes".³ Para el nuevo rector el crecimiento de la matrícula impactaría positivamente el desarrollo del país, argumentando en tal sentido que, "...los universitarios debemos ser los primeros en no tenerle miedo al desarrollo de la Nación".⁴ El primer mensaje del rector señalaba claramente además que, los canales de discusión universitaria serían abiertos: "...queremos que los estudiantes sepan que en esta casa se puede disentir porque no por edades ni, sobre todo por ideologías, el hombre de hoy puede siempre asentir".⁵

1. O. Fuentes Molinar, "Las épocas de la universidad mexicana". Cuadernos Políticos, No.36, abril-junio, 1983, México: Editorial Era, p.52.
2. "Discurso de toma de posesión como rector", Dr. Pablo González Casanova, 6 de mayo de 1970, en Pablo González Casanova 6 de mayo de 1970 - 7 de diciembre de 1972, México: UNAM, 1983, p.41.
3. Ibidem.
4. Ibidem, p.42.
5. Ibidem, p.44.

Para 1970 la creciente expansión de la demanda, se presentaba en plenitud. El tratamiento de González Casanova se manifestaba en consecuencia con su discurso, ante la demanda explosiva una atención igualmente explosiva. De 1970 a 1971 la matrícula creció en 23 mil estudiantes y de 1971 a 1972 en 20 mil estudiantes.⁶ Las acciones se tomaron principalmente en torno a dos nuevas instancias: el Colegio de Ciencias y Humanidades y el Sistema de Universidad Abierta.

González Casanova tomó posesión el 6 de mayo de 1970, al margen de su desarrollo académico como profesor e investigador y de su producción académica, se había desempeñado como Secretario General de la Asociación Nacional de Universidades, como Director General de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y como Coordinador del Centro de Estudios del Desarrollo de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En la Secretaría General el rector había designado al Químico Manuel Madraza Garamendi, quien se había desarrollado en la función docente y en diversas comisiones universitarias, incluyendo la Dirección de la Escuela de Ciencias Químicas de la UNAM. Asimismo como Secretario General Auxiliar, fue designado el licenciado Enrique Velasco Ibarra, quien además de ejercer funciones docentes en la UNAM, había ocupado la Secretaría de la Rectoría en el período del doctor Ignacio Chávez, y se había desempe

6. P. González Casanova, El Contexto Político de la Reforma Universitaria, algunas consideraciones sobre el caso de México, Colección Deslinde No.18, México: UNAM, 1972, p.8.

ñado como Subdirector de Planeación en la Secretaría de la Presidencia.⁷

La administración de González Casanova distó de constituirse por un grupo homogéneo, y si bien prevalecía un espíritu propicio a las innovaciones educativas con una perspectiva social, también se identificaban otras fuerzas cuyos principios eran de orden conservador.⁸

Tanto al interior como al exterior de la institución, la gestión de González Casanova encontró múltiples dificultades, que culminaron con su renuncia en diciembre de 1972. Recapitulando brevemente sobre lo anterior, es menester recordar que los dos años y medio de su gestión, se caracterizaron por una conflictividad que expresaba en buena medida los saldos del movimiento estudiantil de 1968. En tal sentido, la posición del rector, se ubicó en forma permanente dentro de un perfil progresista, que ya en noviembre de 1970, con su pronunciamiento en torno a una Ley de Amnistía a favor de los universitarios aún presos, pretendía responder a las expectativas de los grupos tradicionalmente activos en la UNAM. No obstante, tanto los grupos identificados con la "izquierda", como los ubicados en la "derecha" -que en sus extremos encontraban ciertas coincidencias-, constituyeron una activa oposición a la gestión del rector. En palabras

7. Gaceta UNAM, Nueva Epoca, vol.XIX, No.5, 15 de mayo de 1970, p.6-10.

8. "...en el nivel específico de la rectoría, la tendencia hegemónica se identifica con un proyecto de naturaleza reformista ... con centros de apoyo [en] Ciencias Políticas, Filosofía y Ciencias ... En segundo término ... una tendencia decididamente tecnocrática, en apariencia apolítica y regida sobre todo por la idea de "eficacia" ... representada por Manuel Madrazo Garamendi ... Los apoyos de esta tendencia se localizaban sobre todo en la llamada "ala técnica" y en el exterior ... Una tercera corriente bajo la dirección de Gustavo Carbajal..." C. Ochoa, "La reforma educativa en la UNAM (197-1974)", Cuadernos Políticos, jul-sep. de 1975, núm.9, México: Era, p.72.

del propio González Casanova: "Cuando algunos dirigentes del movimiento estudiantil rechazan como 'mediatizadora' cualquier medida de reforma o de protesta progresista de las autoridades y profesores universitarios, cuando piden que no haya paliativos sino revolución; cuando desatan una campaña contra los intelectuales por no ser activistas y radicales, la extrema derecha está de acuerdo y apoya estas ideas a fin de enfrentar a las fuerzas progresistas de autoridades, profesores e intelectuales o estudiantes con grupos de extrema izquierda..."⁹

Al interior de la institución, los fenómenos del "porrismo" y la violencia resurgieron, colocando al rector en una difícil situación en virtud de su oposición al uso de la fuerza como instrumento de control. La defensa de la autonomía universitaria, tanto de la UNAM, como de otras universidades, constituyó un aspecto medular de la gestión del rector, expresando en todo momento su enérgico desacuerdo ante las intromisiones externas a las universidades. Tal posición se manifestó especialmente ante los conflictos de la Universidad Autónoma de Nuevo León, de la Universidad Autónoma de Sinaloa, de la Universidad de Puebla y de la propia UNAM.¹⁰ De igual manera, la violenta represión del "jueves de Corpus" de 1971, motivó una fuerte protesta de las autoridades universitarias, que cuestionaban las po-

9. P. González Casanova, El Contexto..., op. cit., p.21.

10. Sobre la posición del rector González Casanova en torno a la autonomía universitaria ver particularmente: "En defensa de la autonomía. Declaraciones acerca de los problemas que enfrenta la Universidad de Nuevo León", "Por la solución política de los conflictos. Declaraciones del rector respecto del allanamiento de la Universidad de Sinaloa", "En contra de la agresión a las universidades", en Pablo González Casanova 6 de mayo de 1970-7 de diciembre de 1972, México: UNAM, 1983, p.144-147, 156-158, 191-193.

sibilidades de "una auténtica apertura democrática".¹¹ En diciembre de 1971, el presidente de la República recibía a un grupo de universitarios los cuales expresaban furibundas críticas a la institución. Tal hecho, que evidenciaba la distancia que comenzaba a tenderse entre el gobierno echeverrista y la rectoría universitaria, mereció también una firme respuesta del rector, donde además de reiterar la facultad universitaria para solucionar sus asuntos internos, señalaba que el problema principal de la Nación y la Universidad era "...un problema de justicia social y no sólo de justicia individual".¹² Durante 1972, se sucedieron una serie de hechos que expresaban la articulación de la conflictiva interna con la externa: en junio, la violencia en la Facultad de Ingeniería que culminó con el asesinato de dos estudiantes, y en julio -a propósito de un conflicto con los normalistas- la toma de la rectoría por miembros del Comité de Lucha de Derecho, encabezados por Castro Bustos y Falcón. Durante esos meses y hasta diciembre, el rector mantuvo la decisión de solucionar en forma pacífica la compleja situación, demandando además, la corresponsabilidad del régimen ante los hechos: "La Universidad pide que se demuestre que el régimen de derecho es eficaz para resolver los problemas de la Universidad, así como el problema concreto que amenaza a la Universidad y a los universitarios, y que no es necesario que éstos se armen en grupos de choque, y que es inacep

11. "Protesta en contra de la violencia y la represión. Declaraciones de repudio a los actos ocurridos el jueves 10 de junio y exigencias para que se investigue y castigue a los culpables", Gaceta UNAM, Tercera Época, vol.II, núm.40, 14 de junio de 1971, p.1, en Ibidem, p.148.

12. "En defensa de la dignidad universitaria. Declaraciones del rector de la UNAM, Dr. Pablo González Casanova", en Gaceta UNAM, Tercera Época, vol.III, núm.41, 15 de diciembre de 1971, p.1-2, en Ibidem, p.152-155.

table enfrentar a las fuerzas públicas con los universitarios bajo el pretexto de resolver los problemas de la Universidad, más aún cuando se trata de problemas que nos han venido de fuera, que se han creado por gentes de fuera".¹³ La posición del Ejecutivo federal, distaba sin embargo, de coincidir con la del rector: "...no ignoramos -dijo entonces el presidente- la íntima vinculación que correlaciona a todos los fenómenos sociales, pero cuando la explicación de los fenómenos que aquejan a una institución es buscada sistemáticamente fuera de ella misma, se corre el riesgo de abdicar la responsabilidad de enmendarlos".¹⁴

A la conflictiva al interior de la institución y la deteriorada relación entre la rectoría universitaria y el Gobierno Federal, se sumó en octubre de ese año, la huelga de los trabajadores universitarios, que demandaban su reconocimiento como Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM y la firma de un contrato colectivo de trabajo. El rector González Casanova, finalmente, renunció el 7 de diciembre de 1972, concluyendo -años más tarde- que el conflicto sindical habría tenido solución, no así el "falso y brutal problema de los invasores ... calculado para que no tuviera otra alternativa, que la violencia o mi renuncia".¹⁵

13. "Firmes en la defensa de la Universidad y del Estado de Derecho", Discurso del rector en la sesión del Consejo Universitario del 4 de septiembre de 1972, en Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.V, núm.2, 6 de septiembre de 1972, p.1-4, en Ibidem, p.177.
14. Excélsior, 25 de agosto de 1972, cit. por: C. Ochoa, op. cit., p.74.
15. P. González Casanova, "Carta al Consejo Editorial", Cuadernos Políticos, No.10, México: Era, 1976, p.101.

2. Reforma y Planeación Universitaria

La administración universitaria del doctor González Casanova, sustentó sus acciones en el concepto de Reforma universitaria que, en consecuencia, constituyó el marco de la planeación universitaria.

El concepto de Reforma Universitaria fue evolucionando de principios generales y producto de la reflexión individual, a planteamientos que incorporaban las demandas específicas de diversos grupos, en el sentido de democratizar la enseñanza superior y de promover la innovación educativa. En los hechos, esto se traduciría en mayores espacios en las aulas y en la creación de alternativas educativas novedosas como el Colegio de Ciencias y Humanidades y el Sistema de Universidad Abierta. De acuerdo al propio rector, la Reforma universitaria abarcaba tres aspectos principales: a) Reforma Académica, b) Reforma del Gobierno y la Administración y C) Reforma de la Difusión Cultural. En la primera, se partía del propósito de dotar a los estudiantes de conocimientos básicos en las áreas científica y humanística, lo cual se pretendía cumplir a través del Colegio de Ciencias y Humanidades. Se establecía además, la necesidad de contar con métodos modernos de enseñanza, que incluyeran la determinación de objetivos de aprendizaje y paquetes de material didáctico. Se buscaría en todos los niveles, introducir elementos que vincularan el desarrollo profesional a los requerimientos sociales. La reforma implicaba que la investigación científica universitaria, se desarrollara como un instrumento del desarrollo nacional, disminuyendo la dependencia científica y tecnológica. La reforma académica en suma, significaría "...no sólo resolver los problemas de inefi-

ciencia en la enseñanza y la educación".¹⁶ El documento señalaba la necesidad de vincular "los programas de inversión y los gastos para la investigación, la producción, los servicios y la educación" fundando centros universitarios que unieran la escuela y el centro productivo o de servicios. En su forma extrema la reforma implicaría el establecimiento de la Universidad Abierta.

En la Reforma del Gobierno y la Administración, se argumentaba la necesidad de aumentar el número de organizaciones democráticas de profesores y estudiantes que, incidieran en la toma de decisiones universitarias. Se fomentaría la creación de colegios académicos de tal manera que, aprovechando los organismos ya existentes, se propiciara una mayor participación de la comunidad en el gobierno universitario. La reforma administrativa sería también un elemento importante para el desarrollo de la Universidad, para lo cual se buscaría aprovechar los métodos administrativos más modernos, impulsando un sistema flexible en permanente cambio.

En relación a la Reforma en la Difusión, se establecía la necesidad de crear los canales para que, independientemente de la formación científica y humanística, los universitarios contaran con espacios de discusión y análisis de la problemática imperante.

A la luz de tal concepción de Reforma Universitaria, los procesos de planeación tomaron una vía particular, mientras en los perio-

16. "Conceptos del Rector de la UNAM sobre Reforma Universitaria" Palabras pronunciadas en la Asamblea extraordinaria de la ANUIES, celebrada en Toluca, Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.III, núm.2, 27 de agosto de 1971, p.1-3. No obstante haber sido presentado en 1971, este documento resume de manera puntual la perspectiva de la Reforma Universitaria entre 1970 y 1972.

dos precedentes los esbozos de planeación se presentaban principalmente como un instrumento racionalizador de la demanda, en el período 1970-1972, la planeación acorde al marco general, tendía a satisfacer la demanda. Asimismo, aunque sin responder a los cánones formales de la técnica, los procesos de planeación que dieron lugar a la creación de nuevas estructuras universitarias -CCH y SUA- se caracterizaron por incluir la participación de miembros de la comunidad, quienes tendrían la excepcional oportunidad de expresar su punto de vista en las decisiones institucionales.

Los órganos de planeación.

El primer órgano de la gestión de González Casanova dedicado a procesos de planeación, fue el denominado "Consejo de la Nueva Universidad", que no constituyó sin embargo, una estructura para la planeación global de la institución, sino un organismo de efímera existencia, creado y desaparecido en 1970, cuya responsabilidad sería el establecimiento de la Escuela Nacional Profesional y del Colegio Nacional de Ciencias y Humanidades. El Consejo se integraba por universitarios "destacados", bajo la presidencia del doctor Roger Díaz de Cossío -entonces coordinador de la Investigación Científica y más tarde subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública- y por "...investigadores, profesores, estudiantes universitarios vinculados entonces con la Universidad, entre los 25 y los 35 años en que se podía esperar una madurez no exenta de inquietud o una inquietud no exenta de madurez, que tuviera estudios correspondientes a más de una carrera universitaria y que por algún medio hubieran manifestado su inconformidad con lo estable

cido".¹⁷

En noviembre de 1971, con el propósito de contribuir a la planeación del sector de investigación en la UNAM, fue creado el Grupo de Asesoría Técnica a las Coordinaciones de Ciencias y Humanidades.¹⁸ Dicho grupo constituyó, durante los años 1970 a 1972, el núcleo de mayor formalidad en lo que a planeación universitaria se refiere, logrando en la gestión posterior, integrarse como base del nuevo órgano de planeación, merced a su articulación con el doctor Soberón siendo aún Coordinador de la Investigación Científica.¹⁹

Entre sus proyectos, realizó además diversos estudios sobre descentralización universitaria, y sobre distribución y uso de espacios en el campus de Ciudad Universitaria.

De igual forma en 1971, se integró la Comisión Técnica de Implantación de Proyectos Universitarios, cuyo propósito consistía en planear las actividades docentes, de investigación, de difusión cultural, de administración y financiamiento de la UNAM relativas a las reformas académicas.²⁰

Otros órganos involucrados con funciones de planeación universitaria, fueron durante ese período, el Centro de Didáctica, que se relacionó con la creación del CCH y la Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, vinculada con el establecimiento del SUA.²¹

17. J. Palencia "Charla con Eduardo Césarman", en La Universidad Latinoamericana como conciencia, Facultad de Filosofía y Letras, (tesis profesional), UNAM, 1978, p.163.
18. R. Llarena, La Planeación del Programa de Descentralización de la UNAM, México: UNAM, 1980 (mimeo), p.95.
19. Ibidem, p.89-90.
20. C. Valdés, La Planeación en la Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm.6, México: UNAM, 1980, p.15.
21. El proceso de creación de ambas alternativas se trata por separado en los apartados siguientes de este capítulo.

3. El Colegio de Ciencias y Humanidades

Con el fin de perfilar los proyectos de la Reforma Universitaria, en el segundo semestre de 1970, se instaló el Consejo de la Nueva Universidad. Un referente importante de tal Consejo, lo constituyó el documento presentado por el doctor González Casanova, al seminario sobre Planeación Universitaria organizado por la UNAM en agosto de 1969, ocho meses antes de su arribo a la Rectoría. En dicho documento, presentaba algunas reflexiones sobre el sentido social de la planeación universitaria y sobre la idea de la Universidad; expresando que era necesaria una "nueva Universidad concebida como una institución que no sólo sea grande y con pequeños cambios o paliativos, sino estructuralmente distinta y funcionalmente nueva...",²² señalando además, que la nueva Universidad debía ser ante la Universidad tradicional, "un conjunto institucional con muchas variantes posibles..."²³ La idea del doctor González Casanova era crear una nueva Universidad que incidiera en los procesos de planeación nacional, sobre la cual, el documento señalaba que "sólo afrontando los problemas fundamentales de creación de la nueva Universidad se puede pensar en una reforma real de la educación que inserte las utopías en los procesos de desarrollo y planeación nacional",²⁴ e iba más a fondo al señalar, que la condición para abordar la planeación de la Educación Superior era la planeación general de la educación y la pla-

22. P. González Casanova, "Aspectos sociales de la planeación de la educación superior", en La planeación universitaria en México, ensayos, México: UNAM, 1970, p.44.

23. P. González Casanova, op. cit., p.44.

24. Ibidem, p.45-46.

neación del desarrollo económico y social.²⁵

Las discusiones que, desde el Consejo de la Nueva Universidad se generaron sobre el proyecto del -entonces- Colegio Nacional de Ciencias y Humanidades partían de los planteamientos del rector. La nueva estructura debería "formar especialistas que tengan una cultura científica básica, que les permita posteriormente dominar áreas o campos de trabajo interdisciplinarios y hacer combinaciones variadas de dos o más especialidades para la solución de problemas de acuerdo con los requerimientos más recientes del desarrollo científico y humanístico, que exigen simultáneamente el dominio de lenguas y métodos y la combinación de especialidades que en los sistemas tradicionales de enseñanza presentaban límites o fonteras que separan artificialmente a las distintas especialidades".²⁶ El doctor Díaz de Cossío, presidente del Consejo, argumentaba en favor de una organización celular, es decir, de unidades independientes, geográficamente dispersas con una estructura en que no "se afecte la calidad, la eficacia y la solidaridad del conjunto".²⁷

En relación al plan de estudios, se pretendía que los alumnos "desarrollaran "su capacidad para conocer la realidad, el dominio de los métodos fundamentales para desarrollar el conocimiento físico y el histórico, el dominio del lenguaje hablado y escrito y el de las matemáticas".²⁸

25. Ibídem, p.46.

26. P. González Casanova, "Proyecto del Colegio Nacional de Ciencias y Humanidades", documento inédito del 19 de agosto de 1970, cit. por C. Ochoa, op. cit., p.69.

27. R. Díaz de Cossío, "El crecimiento de la Universidad", documento inédito del 19 de agosto de 1970, cit. por C. Ochoa, op. cit., p.66.

28. J. Palencia, op. cit., p.169 (el autor hace referencia a un memorandum del rector del 7 de septiembre de 1970).

Había sin embargo, opiniones que disentían del proyecto original, ocho meses antes del inicio de cursos en el CCH, el profesor Enrique González Casanova enviaba una carta a Díaz de Cossío criticando el proyecto Nueva Universidad. El propio González Casanova -hermano del Rector-, consideraba que "se estaban tomando algunas ideas sobre las que requería aún mucho trabajo y se les estaba considerando como fundamento suficiente para una nueva educación".²⁹

En octubre de 1970, el consejo suspendió sus actividades; el ingeniero Bernal Sahagún, entonces Director del Centro de Didáctica y más tarde Coordinador del CCH, señalaba los motivos: "después de aparecer varios ataques en la prensa contra el llamado proyecto de la Nueva Universidad, el Consejo Universitario tomó cartas en el asunto de la Coordinación de Ciencias, de la Coordinación de Humanidades; del grupo y decidió recoger los materiales producidos y suprimir la labor de los distinguidos universitarios a quienes se había confiado el estudio".³⁰

No obstante estas diferencias, las tareas en pro de la Reforma Universitaria no se detenían, en una presentación ante el Consejo Universitario en noviembre de 1970 el Rector señalaba que "La Reforma Universitaria necesitaba empezar por cambiar el concepto mismo de la Universidad como tarea concreta, y por cambiarlo en todas sus funciones, sus relaciones y características", señalando con mayor preci

29. Carta de Enrique González Casanova a Roger Díaz de Cossío, 1970 archivo del CCH, cit. por Juan Fidel Zorrilla Alcalá "El proyecto educativo del CCH y los maestros", en Los universitarios: la élite y la masa. Cuadernos del CESU, México: UNAM, 1986, p.83.
30. Bernal Sahagún, "Manuscritos sobre el CCH", archivo general de la Secretaría de Planeación del CCH, cit. por Bartolucci y Rodríguez, El Colegio de Ciencias y Humanidades 1971-1980. Una experiencia de innovación universitaria, México: ANUIES, 1983, p.216.

sión que "la enseñanza en los claustros universitarios requiere un proceso profundo, radical de desclaustración. Al recinto escolar que subsista se tendrán que añadir cada vez más la fábrica-escuela, el hospital-escuela, la biblioteca-escuela, el hogar-escuela".³¹ La idea de desclaustración de la enseñanza tenía gran relación con el Colegio en ciernes.

El proyecto fue presentado para su aprobación ante el Consejo Universitario el 26 de enero de 1971, y de acuerdo al Rector resolvería tres problemas: unir a facultades y escuelas separadas (mediante el enfoque interdisciplinario), vincular la Escuela Nacional Preparatoria al nivel superior y al sector de investigación y funcionar como "un órgano permanente de innovación en la Universidad, capaz de realizar funciones distintas sin tener que cambiar toda la estructura universitaria, adaptando el sistema a los cambios y requerimientos de la propia universidad y del país".³²

El plan de estudios que se proponía, tenía como objetivos combatir el "enciclopedismo" en la educación superior, y proporcionar una formación básica para el estudiante; en "tener la vivencia y la experiencia del método experimental; del método matemático, del español",³³ es decir, en palabras también de González Casanova en "aprender a aprender". En la presentación se hacía referencia a la deman-

31. P. González Casanova, "La Universidad y el Sistema Nacional de Enseñanza", palabras del Rector en la sesión del H. Consejo Universitario, celebrado el 19 de noviembre de 1970. Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.I, No.32, 25 de noviembre de 1970, p.2 y 3.
32. P. González Casanova, "Se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades", Gaceta UNAM, Tercera Epoca vol.II, No. extraordinario, México: UNAM, 1º de febrero de 1971, p.1.
33. Ibidem.

da potencial del país: 10,088,000 estudiantes, de los que sólo el 2% para 1970 tenían acceso a la educación superior en su conjunto. El CCH constituiría a partir de su creación "un motor permanente de innovación de la enseñanza universitaria y nacional".³⁴

La constitución del CCH, sería a partir de tres unidades básicas: del Ciclo de Bachillerato, del Ciclo de Estudios Profesionales y del Ciclo de Estudios de Posgrado.

Al crearse, se aprobó de principio el reglamento de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato, en el que se establecía que su función sería impartir enseñanza media superior. El número de planteles quedaba abierto a las necesidades educativas y a las posibilidades presupuestales de la UNAM. Se afirmaba el carácter interdisciplinario de su enseñanza y la participación multidisciplinaria de las dependencias universitarias.

El Colegio se integraría organizativamente de la siguiente forma: 1) un Coordinador del CCH, 2) Comité Directivo del Colegio, 3) Consejo del propio Colegio, 4) los Directores de cada uno de los planteles, 5) el Consejo interno de los mismos. El Coordinador sería nombrado por el rector directamente, previa consulta al comité directivo que se integraría con los coordinadores de la Investigación Científica y de Humanidades, con los directores de las facultades de Filosofía y Letras, de Ciencias, de Ciencias Políticas y Sociales, de Química, de la Escuela Nacional Preparatoria y los que en el futuro

34. Ibidem.

participaran.³⁵

El plan de estudios del Bachillerato, proponía en síntesis, una formación integral del estudiante con el fin de capacitarlo para varias opciones como: seguir licenciatura o posgrado, estudios técnicos o al concluir sus estudios con un curso de adiestramiento práctico recibir un diploma que le permitiría ingresar al mercado de trabajo.

La construcción de las instalaciones del Colegio de Ciencias y Humanidades se comenzó en enero de 1971, concluyendo su primera fase la primera semana de abril. Las nuevas unidades se ubicaron en zonas populares con la pretensión explícita, de acercar las posibilidades de acceso a sectores mayoritarios, estableciéndose al norte de la ciudad de México en Naucalpan, Azcapotzalco y Vallejo. El rector designó como primer Coordinador del CCH al ingeniero Alfonso Bernal Sahagún, quien había participado en el proyecto de creación mientras fungía como director del Centro de Didáctica. El ingeniero Bernal siguió al frente de ambas dependencias.

35. "Reglamento de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades", Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.II, número extraordinario, México: UNAM, 1º de marzo de 1971, p.6.

3. El Sistema de Universidad Abierta

En febrero de 1972, se aprobó el proyecto del Sistema de Universidad Abierta. La idea de alcanzar a grandes conglomerados de estudiantes que aspiraban a la educación superior, era una de las premisas del Rector, que ya en 1969, manifestaba en relación a la "Nueva Universidad" que era preciso concebir a ésta "como un conjunto institucional con muchas variantes posibles y relativamente funcional, muchas más de las que habitualmente se cree".³⁶ Una de estas variantes la constituiría el SUA, del que ya se perfilaba un antecedente en los planteamientos del doctor González Casanova sobre la problemática de la creciente demanda, ante la cual afirmaba que era precisa "la preparación de profesores, de equipos, de cursos nocturnos, por correspondencia, por radio y televisión, para masas y grupos pequeños".³⁷

En noviembre de 1970, el Rector insistía ante el Consejo Universitario sobre la necesidad de que la Universidad se complementara con centros asociados: institutos, bibliotecas, salas de cultura, tele-universidades de circuito abierto y cerrados en combinación con la propia institución quien integraría nuevas formas de evaluación a los estudiantes. De acuerdo al documento "Esto ocurrirá casi inexorablemente en un futuro no muy lejano y tendremos que estudiar sus formas viables, a tiempo, con imaginación y seriedad".³⁸

36. P. González Casanova, "Aspectos sociales de la planeación...", op. cit., p.44 (subrayado en el original).

37. Ibidem, p.46.

38. P. González Casanova, "La Universidad y el Sistema Nacional de Enseñanza", Palabras del Rector en la Sesión del Consejo Universitario, celebrada el 19 de noviembre de 1970, Gaceta UNAM, Tercera Época, vol.I, No.32, 25 de noviembre de 1970, p.3.

En abril de 1971, durante la XIII Asamblea de la ANUIES en Villahermosa, el Rector expresaba en el mismo sentido, la necesidad de incorporar formas flexibles de acceder a la Universidad. En su discurso ante la Asamblea, hablaba de preparar paquetes didácticos, guías de estudio, autorpuebas e incluso de unirse con el aparato productivo y de servicio. El rector de la UNAM, señalaba asimismo la necesidad de impulsar un sistema nacional de exámenes que permitiera el reconocimiento para quienes hubieran aprendido en sistemas no escolarizados.³⁹

El proyecto tomaba forma, cuatro meses más tarde en la Asamblea Extraordinaria de la ANUIES en Toluca, el Rector manifestaba en relación a la reforma académica, que en su forma extrema de aplicación suponía "el establecimiento de una Universidad Abierta, que combine las técnicas clásicas con la fijación de objetivos del aprendizaje, diálogo o la conferencia con la producción de material didáctico, las casas de cultura, con los centros de producción y de servicio, las bibliotecas y seminarios..."⁴⁰

En un documento elaborado en septiembre de 1971, por la Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, se señalaban algunas causas por las cuales, los estudiantes no se incorporaban al nivel educativo superior: no disponer de cinco años para estudiar (ni diez meses al año, ni cinco y medio días a la semana, ni de varias horas fijas al día),

39. "Ante los retos que impone la educación", Discurso en la XIII Asamblea de la ANUIES, Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.II, No.25, 21 de abril de 1971, p.1-4.

40. "Conceptos del rector de la UNAM sobre Reforma Universitaria", Palabras pronunciadas en la Asamblea Extraordinaria de la ANUIES celebrada en Toluca, Edo. de México, Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.III, No.2, 27 de agosto de 1971, p.2.

no haber aprobado un examen de admisión, no vivir cerca de una escuela y no poder cambiar lugar de residencia, no haber obtenido los certificados de enseñanza media, no satisfacer ciertos requisitos de salud. Se señalaba que no existían mecanismos de reconocimiento de estudios a quienes lograban estudiar por cuenta propia, o a quienes por su relación de trabajo o con personas capacitadas habían adquirido conocimientos o alguna destreza técnica profesional.⁴¹ En síntesis, el único medio reconocido de aprendizaje era el tradicional, impartido por un maestro. Una de las acciones para enfrentar tal problemática, la constituyó la creación del Sistema de Universidad Abierta, que pretendía brindar atención a grandes núcleos de la población que aspiraban a la educación universitaria.

De acuerdo al doctor González Casanova, para desarrollar el proyecto del SUA, se efectuó un estudio sobre la demanda de estudios superiores del cual afirmaba años más tarde: "...no fue un diseño sólo basado en la teoría. Antes de su elaboración habíamos realizado un estudio en el sistema productivo del país (Distrito Federal, Puebla, Estado de México, Hidalgo, Morelos), por el que habíamos descubierto que aproximadamente un 30% de trabajadores manuales desean y pueden seguir estudios universitarios, si se les dan las facilidades necesarias para realizarlos en sus propios centros de trabajo".⁴²

41. E. González Ruiz, La Universidad Abierta (el caso de México). Colección Deslinde, No.58, octubre 1974, México: UNAM, p.7-8
42. P. González Casanova, "Carta al Consejo Editorial", Cuadernos Políticos, No.10, México: Ed. Era, 1976, p.96.

El Estatuto del SUA fue aprobado por el Consejo Universitario el 25 de febrero de 1972. La exposición de motivos establecía la finalidad del nuevo sistema: "extender la educación media superior y la educación superior a un mayor número de personas en formas que aseguren un alto nivel en la calidad de la enseñanza".⁴³ Dicha exposición, hacía referencia también a una modalidad flexible de opcionalidad del sistema, por un lado, los alumnos tendrían la alternativa de determinar su ritmo de estudio contando con el apoyo institucional de material didáctico, paquetes de autoevaluación y asesorías; por otro lado, las escuelas, facultades y el Colegio de Ciencias y Humanidades tendrían también la opción de incorporarse o no, al SUA. Con la intención de precisar el sentido formal del SUA se precisaba que "no es un sistema de enseñanza por correspondencia, ni una Teleuniversidad sino un sistema de métodos clásicos y modernos de enseñanza que se apoya en el diálogo, en la cátedra..."⁴⁴

En cuanto a las unidades que integrarían el SUA, se planteaba una gran potencialidad de crecimiento y de atención a la demanda. Se pretendía que la UNAM se acercara a los centros de producción y de servicio, fomentando la creación de casas de cultura y centros de estudio en municipios, delegaciones, asociaciones, ejidos y sindicatos. Esto significaba la descentralización de la UNAM y la reafirmación de su carácter nacional al acercarse a otras instituciones de la República Mexicana y aun de América Latina.⁴⁵

43. "La Universidad Abierta", Exposición de motivos, Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol. IV, No. 4, 28 de febrero de 1972, p.1.

44. Ibidem.

45. Ibidem.

El Estatuto puntualizaba además las formas de organización y gobierno, así como los mecanismos de enlace, colaboración y asociación con otras instituciones.

Los órganos del SUA serían:

- a) La Comisión Académica, integrada por el Rector y el Secretario General; los directores de las facultades y escuelas y el Coordinador del CCH; y los coordinadores de Ciencias y Humanidades y del SUA. Esta comisión primordialmente opinaría sobre la implantación del nuevo sistema.
- b) La Coordinación, integrada por el Coordinador y por las dependencias necesarias para su funcionamiento a juicio del Rector con la función de coordinar las actividades del SUA, en sí, con la responsabilidad de Dirección Ejecutiva del Sistema.
- c) Las divisiones del SUA, que coordinarían la labor de cada unidad en la Facultad o Escuela en que se ubicaran.

El SUA funcionaría con el apoyo de los institutos de Ciencias y Humanidades, la Comisión de Producción de Material Didáctico, el Centro de Instrumentos, el Centro de Información Científica y Humanística, el Centro de Capacitación y Exámenes, el Centro de Didáctica, y la Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza.⁴⁶

Las unidades del SUA podrían ubicarse en sitios ajenos a la UNAM, bajo la forma de casas de cultura, con una serie de condiciones mínimas que contenía el Estatuto. Además, la modalidad de instituciones

46. "Estatuto del Sistema Universidad Abierta de la UNAM", Gaceta UNAM, Tercera Epoca, vol.IV, No.4, 28 de febrero de 1972, p.1-5.

asociadas -otras universidades- abrían grandes posibilidades de expansión. El nuevo sistema comenzó sus actividades en mayo de 1972, con un programa de autoaprendizaje en el cual participaron poco más de trescientos alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades.⁴⁷

47. E. González Ruiz, op. cit., p.9.

5. El Programa de Descentralización

El programa de descentralización de la UNAM, fue desarrollado por el Grupo de Asesoría Técnica a las coordinaciones de Ciencias y Humanidades.

En sentido inverso el planteamiento del CCH y del SUA -en los cuales no se destaca un proceso formal de planeación-, el programa de descentralización incluyó una serie de elaborados análisis, propios de las técnicas de planeación. El grupo de asesoría técnica, recurrió a la investigación de operaciones, y a cálculos de ingeniería con el fin de establecer las estrategias de crecimiento físico de la Universidad. Originalmente, el grupo tuvo como tarea el estudio de la edificación de la Ciudad de la Investigación, aunque más tarde, abordó otros proyectos que ampliaron su campo de acción.⁴⁸

De acuerdo a los estudios realizados, tanto en el sector de escuelas y facultades, como en el de centros e institutos de investigación, la capacidad física de la Institución estaba rebasada. En cuanto al sector de docencia, se señalaba que "la Ciudad Universitaria planeada originalmente para acomodar un máximo de 30,000 estudiantes alojaba en 1972, más de dos veces y medio dicho número";⁴⁹

48. El Grupo de Asesoría... realizó también estudios sobre problemas comunitarios, evaluación de los caminos, penetración (proyecto del Instituto de Ingeniería); la evaluación de los libros de texto (en conjunto con el Centro de Estudios Avanzados del IPN). También asesoró a diversas dependencias en cuestiones de planeación. Cfr. R. Llarena, La Planeación del Programa de Descentralización de la UNAM, México: UNAM, 1980 (mimeo), p.82,83.

49. Ibidem, p.11-13.

se planteaba asimismo que, el sector de investigación había crecido en más del doble en sus miembros: "en 1961 había solo 444 investigadores en C.U., en 1972 había 916".⁵⁰

Los planteamientos más relevantes del proyecto desarrollado por el grupo de Asesoría Técnica -implantado en la gestión del doctor Guillermo Soberón; señalaban:

- a) Ciudad Universitaria está construida a tan gran escala, que existen serios problemas de comunicación entre los edificios. Estos problemas se han agravado a medida que ha aumentado la densidad de tránsito...
- b) Si se consideran las normas norteamericanas, la falta de espacio para la instrucción es bastante crítica. Puede decirse que estas normas exageran el problema, ya que la tasa de asistencia a clases es más baja en México que en Estados Unidos, y que el estudiante medio toma menos clases. De todos modos, estas normas indican lo grave que sería el problema de espacio si la calidad de la educación llegara a cierto nivel...
- c) Existe una escasez de espacio para la investigación, pero sólo en algunos institutos, y su magnitud es diferente a la que se dan en el sector de la enseñanza. En ciertos casos, faltan también los medios de investigación adecuados, lo que incrementa el problema de los lugares donde ésta se practica...
- d) La ubicación de los nuevos edificios al sur de los campos deportivos ha servido para aislar a los usuarios de esos edificios del resto de la C.U.
- e) El espacio disponible para el estacionamiento es insuficiente, y las calzadas no pueden controlar adecuadamente el volumen de tránsito requerido. Es de esperar que esta situación empeore a medida que

50. Ibidem, p.13.

el número de estudiantes y el personal profesional y administrativo aumenten, y a medida que la calidad del transporte público se deteriore.⁵¹

A partir de estas conclusiones el grupo diseñó tres alternativas que implicaban la descentralización, la primera, proponía que la Ciudad Universitaria se dedicara a la investigación, posgrado y administración y que la educación de pregrado se ubicara en sitios circundantes del Distrito Federal; la segunda, proponía que la Ciudad Universitaria albergara la educación de pregrado y la investigación, así como el posgrado en áreas separadas de CU; la última proponía que la Ciudad Universitaria continuara abarcando todos los subsistemas y que actuara como "semillero" para crear nuevos campus en sitios cercanos al Distrito Federal.⁵²

El mismo grupo recomendó la tercera alternativa, y en tal sentido se impulsaría la creación de "un nuevo tipo de ciudades universitarias que estarán en las proximidades a los centros de producción y servicios".⁵³

Se hablaba de tres terrenos de 40 hectáreas cada uno, localizados en Salazar Edo. de México, Sahagún Hidalgo y en el Valle de Cuernavaca Morelos. Formarían especialistas de nivel licenciatura y albergarían de 10 mil a 15 mil estudiantes. En Salazar los trabajos se iniciarían en 1972 para concluir en 1973 con un cupo inicial de 5 mil

51. Peter Davis, et al., "La Planeación de las instalaciones de la UNAM", Documento de Trabajo, Grupo de Asesoría Técnica a las coordinaciones de Ciencias y Humanidades, julio de 1973, cit. por Llerena de Thierry, op. cit., p.19-20.

52. Peter Davis, et al., op. cit., p.21.

53. "Plan de Desarrollo de la UNAM para 1972", en Gaceta UNAM, vol.IV, No.5, 1o. de marzo de 1972, p.2.

estudiantes, en Sahagún en 1973 para terminar en 1974, y Cuernavaca se reservaría para una etapa posterior.⁵⁴ Un estudio posterior,⁵⁵ agrega a estas unidades la de Cuautitlán, e indica que ésta y Sahagún comenzarían a funcionar en 1973 con 10 mil alumnos, y Salazar con 2 mil alumnos.

En relación a la Ciudad de la Investigación, se planteaba que ésta daría un mayor impulso a las actividades científicas en la UNAM y que impulsaría tanto la actividad de investigación como la enseñanza de posgrado. Asimismo se consideraba que "el desarrollo nacional depende en gran medida del desarrollo científico y tecnológico, y de que no hay ninguna inversión que tenga más rendimiento que la de la investigación científica y tecnológica."⁵⁶ Durante su primera etapa, integraría aproximadamente a 2 mil investigadores y a 8 mil estudiantes de posgrado.

El programa habría contado con un especial apoyo del doctor Soberón -entonces coordinador de la Investigación Científica- lo cual garantizó su permanencia al cambio de rector. Así lo confirma un miembro del Grupo Técnico. "El programa de descentralización contó" con el apoyo del Dr. Soberón siendo Coordinador de la Investigación Científica y posteriormente, como Rector pudo impulsar y desarrollar

54. Ibidem, p.3.

55. P. Davis, et al., "La planeación de las instalaciones de la UNAM", Documento de Trabajo, Grupo de Asesoría Técnica..., julio de 1973, p.79. Dicho estudio hace referencia al "Plan de Desarrollo y Reforma" (documento de trabajo presentado a la UNAM, México, D.F., 1972), p.5. Posiblemente la diferencia se deba a que la situación varió de la preparación del documento de trabajo a la versión final publicada en Gaceta, no obstante se destaca la falta de uniformidad de la información.

56. "Plan de desarrollo de la UNAM para 1972", op. cit., p.3.

esta actividad.⁵⁷

En cuanto al desarrollo de la planeación en el sector de la investigación el grupo elaboró el proyecto "Planeación para el Desarrollo de la Investigación Científica de la UNAM" que incluía:

- La situación de la investigación científica en ese momento.
- El establecimiento de algunos lineamientos generales para llevar a cabo la planeación de la investigación científica, centrados en los objetivos específicos: desarrollar recursos humanos y materiales para la investigación científica y tecnológica; y coadyuvar a la solución de problemas de interés nacional.
- Un conjunto de proposiciones concretas para realizarse en breve plazo.⁵⁸

Tanto el "Grupo Técnico" como sus proyectos, incluyendo principalmente el de descentralización ocuparían un sitio relevante en la gestión del doctor Soberón. El grupo se institucionalizaría y su proyecto principal sería uno de los ejes de la administración soberonista.

57. R. Llarena de Thierry, op. cit., p.89.

58. C. Valdés, La planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm.6, México: UNAM, 1980, p.18.

6. La planeación universitaria ante la política educativa superior nacional

Toda vez que ha sido presentada, a partir de los procesos de planeación universitaria, la caracterización de la gestión de González Casanova, es preciso partir en este punto, del perfil democratizador de la administración de González Casanova y su impacto concreto en los procesos de planeación institucional. Sin pretender incursionar en el debate entre democratización versus modernización,⁵⁹ resulta claro que la reforma impulsada por González Casanova, al comprometerse ampliamente con la apertura de la matrícula y las innovaciones académicas y de gestión, transitaba por una ruta que tendía a la democratización de la institución. Tal esquema, que implicó acaso la mayor dificultad ante el Gobierno Federal, definiría el perfil de la planeación universitaria. En tal sentido y a partir de las corrientes de planeación señaladas por Friedman,⁶⁰ es posible afirmar que la planeación de este período, se inscribió en la denominada corriente de "cambio", con un enfoque "innovador", el cual permitió la revisión de estructuras y procesos, así como su redefinición en algunos casos, a partir de la participación de la comunidad involucrada.⁶¹

En términos de la relación entre la planeación universitaria y la política educativa superior, conviene recapitular en forma breve so-

59. Carnoy señala como elementos de la democratización de la Universidad, la expectativa de movilidad social que brinda el mayor acceso a estudios superiores y la democratización de los procesos internos de la Universidad: gobierno, enseñanza e investigación. Véase M. Carnoy, "Democratización y Burocratización de las Universidades Modernas: Notas para un Método", en Superación Académica y Reforma Universitaria, México: UNAM, 1969, p.30.

60. "Planeación de la Educación", (Documento Base), Memoria del Congreso..., op. cit., p.430.

61. Ibidem, p.431.

bre el perfil del régimen echeverrista. El esquema modernizador-reformista que, de acuerdo a diversos autores,⁶² caracterizó al régimen echeverrista, dio cabida en diversos ámbitos a posiciones divergentes, a partir de las cuales el gobierno federal buscaría recuperar sus niveles de legitimidad. En el caso de la Universidad Nacional, el proyecto del rector González Casanova, que había discrepado sin duda de la rígida política diazordacista, encontró en el nuevo régimen un mayor espacio e inclusive ciertas convergencias con el discurso oficial. Como antes fue señalado, al arribo de Luis Echeverría a la presidencia de la República, la gestión de González Casanova en la UNAM llevaba casi siete meses. En tal período, se habían planteado ya, las líneas básicas de una reforma universitaria que, impulsaría nuevas modalidades educativas fundadas en la mayor atención a la demanda y en el reconocimiento explícito a la pluralidad universitaria. Bajo esta última característica, se asumía la capacidad de la comunidad universitaria para disentir, a la cual se convocaba para participar en la formulación de los proyectos institucionales.

La particular coyuntura nacional en la cual se manifestaba un proceso de recomposición dentro de los grupos dominantes, brindó a la institución mayores márgenes de acción. En tal sentido, las primeras acciones del rector universitario, se desarrollaron con mayores dosis de autonomía, brindando elementos que serían incluso reto-

62. P. Latapí, Análisis de un sexenio, op. cit., p.175; J. Mendoza, "El proyecto ideológico modernizador de las políticas universitarias en México, 1965-1980", Revista Perfiles Educativos, abril-junio, No.12, México: UNAM-CISE, 1981; O. Fuentes Molinar, "Las épocas de la Universidad mexicana", op. cit., p.53.

mados por el propio discurso oficial. En esa tónica, el gobierno de Echeverría planteó una reforma "integral" y "democrática" en la cual, se incluía la educación superior y por tanto la UNAM. Ese planteamiento se conectaría directamente con la llamada "apertura democrática" y con una política económica pródiga y flexible hacia la educación superior, la cual permitiría que la institución impulsara con suficiente apoyo sus proyectos.

La "apertura" hacia la educación superior tenía, como se ha reiterado, la pretensión de recuperar el consenso dentro del sector universitario, e indicaba asimismo, el replanteamiento de la política modernizante del sexenio anterior, pudiendo "...coexistir fugazmente ... [el] reformismo democrático que representaba Pablo González Casanova y su proyecto de transformación para la UNAM, y la orientación mucho más pragmática de modernización dirigida, en la que coincidían los mandos de la SEP y el sector mayoritario de la burocracia universitaria".⁶³

Si bien la gestión de González Casanova, como se ha señalado, distó de sustentarse en la lógica de la planeación universitaria, su modelo de planeación "innovadora", enmarcado en la Reforma Universitaria, sí se articuló en forma explícita a los procesos que, desde la ANUIES, promovían la planeación de la educación superior nacional. Así, al menos en términos discursivos, los principales proyectos universitarios de ese período, alcanzaron gran congruencia con las líneas señaladas en el proyecto educativo oficial. Debe señalarse no

63. O. Fuentes Molinar, op. cit., p.53.

obstante, que tal congruencia no implicó durante la gestión de González Casanova, una subordinación de la institución ante el régimen, sino muy probablemente y pese a su ulterior rompimiento, la aceptación inicial del gobierno de los contenidos del proyecto universitario global.

En tal sentido, la expansión educativa promovida por el gobierno federal, tuvo un impacto concreto en la UNAM, que en consecuencia, incrementó la atención a la demanda universitaria. Tal relación aparentemente obvia, encontraba coincidencias discursivas que expresaban visiones, en principio convergentes entre la UNAM y el gobierno.⁶⁴ Así, mientras el rector señalaba la necesidad de acceder a "...la democratización de la enseñanza como apertura de los estudios superiores a numeros cada vez más grandes de estudiantes",⁶⁵ los documentos oficiales precisaban como una de las características de la reforma educativa, la "...apertura para llegar a todos los grupos sociales y popularizar la educación".⁶⁶ Aun reconociendo que tales frases fuera de contexto podrían implicarse en otro sentido, resulta notoria su similitud y su coincidencia formal.

El proyecto que impactaría en mayor medida al conjunto educativo superior, así como a la propia retórica oficial, fue el del Colegio de Ciencias y Humanidades. Los planteamientos de González Casanova, en el sentido de combatir el "enciclopedismo" en la educación media superior, de propiciar la formación interdisciplinaria, de desarro-

64. Véase punto 4 del Capítulo III y punto 1 del Capítulo IV.

65. "Discurso de toma de posesión..." Véase nota 2 del Capítulo IV.

66. Diario de una gestión. Véase nota 48 del Capítulo III.

llar en los estudiantes el dominio del lenguaje español y de las matemáticas, así como de promover la capacidad de "aprender a aprender",⁶⁷ fueron retomados en diversos sentidos en los documentos oficiales. Así, en la obra general que sintetizaba la consulta para la reforma educativa se señalaba entre otros aspectos, que se enfatizaría el papel activo del alumno en "aprender a aprender".⁶⁸ De igual manera, en la "Declaración de Villahermosa", así como en los "Acuerdos de Tepic", la ANUIES asumía como suyos, los pronunciamientos que en materia de educación media superior proponía la UNAM.⁶⁹

El establecimiento del SUA en la UNAM, cuyos planteamientos habían surgido al igual que los del CCH, desde antes de 1970, fue también asumido en las reuniones de la ANUIES. En las "Resoluciones ... de Toluca", se afirmaba que los sistemas de educación abierta recibirían el apoyo por parte de la mencionada asociación.⁷⁰

Aunque se asume la existencia de tendencias en pugna dentro del grupo de González Casanova, así como de su afiliación a enfoques opuestos al del rector,⁷¹ resulta claro que, en términos formales, los principales proyectos universitarios del período 1970-1972, encontraron en principio el apoyo, tanto del gobierno federal como del conjunto educativo superior. La incipiente planeación universitaria, tuvo en síntesis un alto grado de consistencia formal entre sus enun

67. Véase nota 34 del Capítulo IV.

68. Diario de una gestión. Véase nota 43 del Capítulo III.

69. Véase "Declaración de Villahermosa", nota 78 del Capítulo III y "Acuerdos de Tepic", nota 83 del Capítulo III.

70. Véase "Resoluciones tomadas por la Asamblea Extraordinaria en la Ciudad de Toluca", nota 81 del Capítulo III.

71. Véase nota 8 del Capítulo IV.

ciados y los planteamientos gubernamentales. La salida de González Casanova, sin embargo, demuestra problemas de fondo entre su concepción de Universidad y la del gobierno federal. El esquema innovador que durante poco más de treinta meses había impulsado González Casanova, a todas luces había resultado inadecuado desde la óptica oficial. Se demostraba que la simple congruencia formal de los proyectos no era suficiente para apoyar al rector: en la gestión universitaria había que mantener ante todo, el orden institucional.

V

La planeación en la UNAM 1973-1976

El propósito central de este capítulo, consiste en abordar el ascenso e institucionalización de la planeación universitaria en la UNAM, lo cual se verificó durante la primera gestión del doctor Guillermo Soberon Acevedo.

Entre 1973 y 1976 la planeación universitaria se desarrolló ampliamente, proporcionando los sustentos para la implantación de los proyectos universitarios. la planeación institucional se caracterizaría no obstante, por su alto nivel de formalismo y por su carácter legitimador de decisiones cupulares.

Durante el período descrito se gestó en la UNAM, un rígido esquema de gobierno que, en forma progresiva, lograría consolidar a la planeación universitaria como un mecanismo fundamental de la administración institucional. Pese a su pretendido carácter técnico y objetivo para la toma racional de decisiones, la planeación universitaria, a partir de 1973, se constituiría como un instrumento de legitimación para la toma vertical de decisiones y en un mecanismo que buscaría dotar de racionalidad a las relaciones de la institución con su entorno.

1. La gestión de Guillermo Soberón Acevedo (1973-1976)

El 3 de enero de 1973 tomó posesión de la Rectoría de la UNAM el doctor Guillermo Soberón Acevedo, quien encabezaría la institución por dos periodos consecutivos: 1973-1976 y 1977-1980, siendo el primero de ellos el que definiría el perfil de la doble gestión. La línea de continuidad entre un periodo y otro, asumiría no obstante rasgos característicos que estarían relacionados con los dos regímenes de gobierno en los cuales se ubicó: el gobierno de Luis Echeverría, durante el primer periodo, y el de José López Portillo en el segundo. De acuerdo a los propósitos de trabajo y a su delimitación histórica, este apartado presenta las acciones de planeación del primer periodo de Soberón al frente de la UNAM.

Ocho años de gestión otorgaron al grupo soberonista, un amplio espacio para redefinir la vida institucional. A la expansión de la matrícula universitaria y a la efervescencia política en la institución que habían caracterizado la gestión precedente, les correspondió en el soberonismo, una política de "ajuste" de la oferta educativa superior, así como una política de control que, a favor de una pretendida modernización, institucionalizó con una fachada racional, el ejercicio vertical y autoritario de la administración universitaria.

Formado en el ámbito de la investigación biomédica, el doctor Soberón, había ocupado previamente la Coordinación de la Investigación Científica, y la dirección del Instituto de Investigaciones Biológicas en la UNAM, así como la dirección del Instituto Nacional de Nutrición. Su equipo de "primera línea", el cual mantuvo una posi-

ción compacta y disciplinada en torno al rector, se integraba por Sergio Domínguez Vargas, como secretario general, Javier Jiménez Espriú como secretario general auxiliar, Valentín Molina Piñeiro, como secretario de la rectoría y Jorge Carpizo como abogado general.

Desde su toma de posesión, el nuevo rector de la UNAM tomaba distancia de la gestión de su antecesor, convocando a los universitarios a que, "...entre todos saquemos a la Universidad de su situación actual para que cumpla en forma eficaz, las funciones que el pueblo mexicano le ha encomendado".¹ El mensaje llamaba a la comunidad universitaria a "entender a su institución" y en abierta referencia al distanciamiento entre la Universidad y el gobierno, afirmaba que se requería de "una fuerza interna que atraiga el apoyo externo".² En relación a la expansión de la matrícula universitaria -eje fundamental de la gestión anterior-, el rector expresaba que el crecimiento del número de estudiantes, constituía el origen de "...serias dificultades para el eficiente desempeño de nuestras funciones",³ por lo cual planteaba la "descentralización" de la enseñanza y la investigación. Para Soberón, era imposible que la Universidad satisficiera en forma total la demanda, se requería la creación de otras instituciones que compartieran la responsabilidad de la educación media y superior. El conflicto laboral, que había contribuido a la renuncia del rector precedente, era tratado en forma cuidadosa

1. "Discurso al rendir su protesta de ley como Rector de la UNAM", 3 de enero de 1973, en G. Soberón, Discursos y mensajes 1973-1976, México: UNAM, 1977, p.9.
2. Ibidem, p.11.
3. Ibid., p.13.

en el primer mensaje del rector, refiriéndose a los "compañeros trabajadores" y a sus "justas peticiones". El discurso de toma de posesión en síntesis, dejaba claro el rompimiento con los esquemas del rector precedente. Pronto se definió el carácter de tal rompimiento, el cual llevaba implícito un espíritu vertical y conservador, que permeó la vida universitaria en un amplio sentido.

Así, el rector "apolítico" de 1973 -que apelaba al carácter humanista de su gestión, alejada de las "peligrosas y repudiables tecnocracias"-,⁴ en su informe presentado ocho años después, correspondiente a 1973-1980, señalaba que sus sucesivos períodos rectorales se habían caracterizado por dos líneas de acción: "restablecimiento institucional" y "superación académica y proyección social". En perspectiva, el rector afirmaba que el restablecimiento institucional había implicado la resolución de una serie de problemas: la "anarquía", el "sindicalismo", la "violencia", la "presión de la demanda social de la educación", la "sobresaturación de las instalaciones", la "situación del Colegio de Ciencias y Humanidades", y el "desquiciamiento del calendario escolar".⁵ Asimismo en relación a la superación académica y proyección social, el rector expresaba que los problemas a resolver habían sido: la "insuficiencia de recursos académicos y baja en la eficiencia educativa", la "necesidad de desarrollar el posgrado y la investigación", la "necesidad de incrementar la interrelación y congruencia del sistema educativo a nivel de

4. Ibid., p.10.

5. G. Soberón, Universidad Nacional Autónoma de México 1973-1980 Informe del Rector, México: UNAM, 1981, p.13-16.

educación media superior y de educación superior" y la "necesidad de acrecentar la interrelación con el entorno".⁶ Aunque el informe de 1980, aclara que las dos líneas de acción no habían sido necesariamente sucesivas, también señala que "...la primera fue predominante en los primeros años".⁷ Lo anterior significa, que el primer período de Soberón consistió desde su propia perspectiva en restablecer la institucionalidad, lo cual, implicó el endurecimiento de la nueva gestión en su afán de controlar la institución. Los mecanismos para conseguir tal propósito, se generaron en dos sentidos: el primero, de índole administrativista, caracterizado por la reestructuración administrativa de la institución, que implicó la expansión de la estructura burocrática universitaria y la concentración en ésta de amplias facultades decisorias; y el segundo, caracterizado por lo que en el ambiente universitario se denominó "mano dura" soberonista, que representó el uso de la fuerza para controlar la conflictividad universitaria. A pesar de que el análisis de tal aspecto, no constituye el propósito de este trabajo, cabe señalar aquí, que la gestión soberonista, recurrió a la fuerza en contra de la delincuencia, pero también en contra de estudiantes, de académicos y de trabajadores administrativos. En tal sentido, baste recordar algunas acciones como la intervención en agosto de 1973, de la policía en la UNAM con el propósito de expulsar a "malvivientes"; la violenta toma de la Ciudad Universitaria en 1977, a raíz de una huelga del Sindicato de

6. Ibidem, p.29-31.

7. Ibid., p.10.

Trabajadores de la UNAM (STUNAM); así como la permanente campaña antisindical librada por las autoridades universitarias y el auge del "porrismo" durante prácticamente toda la gestión soberonista.

2. La reestructuración administrativa

La "administración central".

La gestión del doctor Guillermo Soberón se generó desde una perspectiva eminentemente administrativa, la cual llegó a imponer su propia racionalidad sobre los procesos académicos de la institución.

En tal sentido, en la Universidad Nacional, al igual que en otras instituciones latinoamericanas, como afirma Carnoy,⁸ las reformas burocráticas ganaron la batalla durante la década. La expansión orgánica, así como la concentración de facultades y atribuciones en la esfera burocrática, constituyeron los rasgos predominantes en la administración universitaria entre 1973 y 1976.

Una de las primeras acciones para constituir un aparato administrativo fuerte y centralizado, fue la redefinición de la Universidad como un "sistema", y su organización en "subsistemas", lo cual según el propio rector, habría permitido que la UNAM pasara "...al cabo de pocos años, de ser un conjunto de escuelas diseminadas a ser un complejo y coherente sistema universitario".⁹ Así, a partir de 1973 se integraron "subsistemas de responsabilidad" que, al cargo de los funcionarios de la "administración central", tenían como propósito "...coordinar los trabajos de los diferentes sectores de la Universidad",¹⁰ reportando naturalmente al rector de la Universidad, quien de tal suerte, concentraba esta vez con base en la técnica, las fa-

8. M. Carnoy, *op. cit.*, p.33.

9. Ibid., p.24.

10. Comisión de Estudios Administrativos de la UNAM, Informe 1973-1974, México: UNAM, 1976, p.15.

cultades de decisión institucional. Los subsistemas se agruparon en tal sentido, durante la primera gestión soberonista,¹¹ bajo la coordinación del secretario general, del secretario general auxiliar, del secretario de la Rectoría y del abogado general. En la Secretaría General se incluyeron las coordinaciones de la Administración Escolar y del sistema de Universidad Abierta, las direcciones generales de Bibliotecas, Cursos Temporales e Incorporación y Revalidación de Estudios, los centros de Didáctica, Enseñanza de Lenguas Extranjeras, Iniciación Musical, Estudios Cinematográficos e Investigación, Exámenes y Certificación de Conocimientos, y las comisiones de Becas, Intercambio Académico, Nuevos Métodos de Enseñanza, Técnica de Implantación de Proyectos Universitarios y Técnica de Planeación Universitaria. En la Secretaría General Auxiliar, se integraron las direcciones generales de Actividades Deportivas y Recreativas, Administración, Adquisiciones y Almacenes, Personal Académico y Administrativo, Proyectos, Obras y Conservación y Servicios Médicos, la Comisión de Estudios Administrativos, y los departamentos de Distribución de Libros Universitarios y de Espectáculos Deportivos. En la Secretaría de la Rectoría, a su vez, se integraron las direcciones generales de actividades Socioculturales, y de Orientación Vocacional, de Información y Divulgación Universitaria y la Comisión Coordi

11. A partir de 1977, los "subsistemas" quedaron de la siguiente manera: "de facultades y escuelas a cargo del Secretario General Académico, de trabajo administrativo y financiero a cargo del Secretario General Administrativo, de investigación científica a cargo del Coordinador de la Investigación Científica, de investigación humanística a cargo del Coordinador de Humanidades, de extensión universitaria a cargo del Coordinador de Extensión Universitaria, de asuntos jurídicos a cargo del Abogado General, de comunicación a los distintos sectores de la comunidad universitaria y hacia el exterior a cargo del Secretario de la Rectoría", La Universidad en el mundo, Universidad en Marcha, núm.21, México: UNAM, 1980, p.11.

nadora del Servicio Social Integral. Finalmente, dependiendo del abogado general, se agruparon el Tribunal Universitario, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos.¹²

Durante el período de referencia, la modificación y expansión, de prácticamente, todos los niveles de la estructura administrativa, otorgaron un perfil característico a la vida institucional. En el ámbito directo de la Rectoría, se crearon la Coordinación de Planeación, la cual en 1974 cambió su denominación a Dirección General de Planeación,¹³ y la Dirección General de Difusión Cultural, que en 1977 alcanzaría el rango de coordinación.¹⁴ De igual manera, fueron creadas la Comisión de Planeación y la Comisión Interna de Administración (CIDA), instancia colegiada integrada por el cuerpo de funcionarios designados por el rector,¹⁵ con el fin de "...promover el continuo mejoramiento administrativo dentro de la UNAM" por medio del estudio, análisis y propuesta de las modificaciones relativas a las atribuciones y funciones de las dependencias de la UNAM".¹⁶

En forma adicional, entre 1973 y 1976, se incluyeron en la Secreta-

12. Dirección General de Estudios Administrativos, Informe 1976, México: UNAM, 1977, p.38.

13. En el apartado siguiente del capítulo, se tratan las características de las dependencias dedicadas a la planeación durante el período 1973-1976.

14. Ibidem, p.39.

15. Tal comisión no incluyó a los directores de escuelas, facultades, centros e institutos, los cuales se agrupaban en forma colegiada en el Colegio de Directores de Facultades y Escuelas, creado por el Dr. González Casanova en 1971. v. Dirección General de estudios Administrativos, Manual de Organización, México: UNAM, 1979, p.3,9.

16. Dirección General de Estudios Administrativos, Manual de Organización, México: UNAM, 1979, p.3,13.

ría General Auxiliar: la Dirección General de Estudios Administrativos (creada a partir de la Comisión de Estudios Administrativos), las direcciones generales del Presupuesto por Programas y la de Servicios Auxiliares (creadas a partir de la Dirección General de Administración), y la comisión de Estudios de Costos Académicos.¹⁷

Asimismo, a partir de la reorganización del Centro de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas, Sistemas y Servicios, surgió el Centro de Servicios de Cómputo.¹⁸

El sector docente.

A la modificación y expansión de la llamada administración central, que en sí, impactó profundamente la vida de los sectores de docencia e investigación, se sumaron en el ámbito concreto de facultades, escuelas, y el Colegio de Ciencias y Humanidades, así como en centros e institutos, medidas que redefinieron a tales sectores, o por lo menos, sentaron las bases para que, durante la segunda gestión se afianzara en éstos el enfoque administrativo de Soberón. En el bachillerato, que había logrado gran impulso durante la gestión precedente, Soberón encontró uno de los problemas a resolver y aunque el título correspondiente a tal nivel en uno de sus informes globales se denomina "Refuerzo y consolidación de la enseñanza media superior"¹⁹ algunos autores coinciden en el planteamiento de que el ba-

17. Dirección General de Estudios Administrativos, Informe 1976, p.39. Un análisis detallado sobre los cambios organizativos en la UNAM, durante el período soberonista, es el presentado por Fernando Jiménez Mier y Terán, en: El autoritarismo en el gobierno de la UNAM? México: Ediciones de cultura Popular, 1982, p.131-155.

18. Dirección de Estudios Administrativos, Manual de Organización, op. cit., p.6,41.

19. La universidad en el mundo, Universidad en Marcha..., op. cit., p.307.

chillerato fue desalentado durante el soberonismo.²⁰ Para el rector la situación del Colegio de Ciencias y Humanidades, se había presentado al inicio de su gestión de la siguiente manera: "...existía una gran inquietud en la comunidad del Colegio de Ciencias y Humanidades ... producto del crecimiento de la atención a la demanda que rebasaba la capacidad ..., de la irregularidad en el reclutamiento del profesorado ..., y de una carga de tensiones y animosidades..."²¹ En tal sentido, la gestión soberonista instrumentó diversas medidas para el control del bachillerato universitario. Tanto para la Escuela Nacional Preparatoria, como para el Colegio de Ciencias y Humanidades, se conformaron órganos colegiados de directores, denominados respectivamente, Junta de Directores de la Escuela Nacional preparatoria y Junta de directores de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades.²² Asimismo, fue definida una política de admisión que "...basada en la capacidad instalada y en la aptitud académica de los aspirantes, demostrada mediante el concurso de selección",²³ fijó en 40 mil plazas el ingreso a la educación media superior.²⁴ En torno al CCH, con el propósito

20. R. Kent afirma que "...para el soberonismo el bachillerato pareció constituir un nivel escolar de poca importancia y un sector relativamente desligado de la problemática universitaria", en: Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM, México: Nueva Imagen, 1990, p.33. En relación al caso específico del CCH, L. Victorino Ramírez señala que "A partir de 1973, el proyecto CCH sufrió transformaciones de diversa índole, pero sobre todo desde la administración central se buscó su desnaturalización aprovechando su de por sí endeble organización", en: La política educativa del Estado en la UNAM (1970-1974), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (tesis de maestría en Sociología), UNAM, 1997, p.159.
21. G. Soberón, Universidad nacional Autónoma de México, 1973-1980, Informe del rector..., op. cit., p.15.
22. La universidad en el mundo, Universidad en Marcha, op. cit., p.309.
23. G. Soberón, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973-1980, Informe del rector..., op. cit., p.21.
24. Ibidem.

de "...reconducir el proyecto académico por la vía más segura e idónea hacia su consolidación",²⁵ la rectoría universitaria impulsó entre 1973 y 1976: la "regularización" del crecimiento, asignando al Colegio una cuota de 25 mil alumnos de primer ingreso, fijando además un "horizonte común" a cada plantel, de 14 mil 500 alumnos;²⁶ la creación en 1974, de la Unidad Académica del Ciclo del Bachillerato; el establecimiento de un proceso de regularización de los profesores del Colegio y la creación del Profesorado de Carrera de Enseñanza Media Superior.²⁷ La creciente demanda a la educación superior, a la cual había contribuido la expansión del bachillerato en la gestión precedente, constituyó uno de los principales aspectos a atender durante la primera gestión soberonista. Así, en el nivel de estudios profesionales se generaron una serie de acciones que, con la creación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP)²⁸ como eje, dotaron de un nuevo perfil la institución, el cual habría de consolidarse durante los ocho años del soberonismo. En el marco del "Programa de Descentralización de Estudios Profesionales", fueron creadas entre 1973 y 1976, las cinco unidades de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales: Cuautitlán (19 de febrero de 1974), Acatlán (13 de noviembre de 1974), Iztacala (13 de noviembre de 1974), Aragón (23 de septiembre de 1975) y Zaragoza (23 de sep-

25. La universidad en el mundo, Universidad en Marcha, op. cit., p.319.

26. Ibidem.

27. Ibidem, p.319-320.

28. En el último apartado de este capítulo, se trata en forma amplia el proceso de creación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales.

tiembre de 1975).²⁹ Asimismo, se sumaron en tal período, nuevas dependencias académicas, que implicaron también nuevas estructuras administrativas: la Facultad de Psicología, a partir del Colegio de Psicología de la Facultad de Filosofía y Letras (27 de febrero de 1973); la Escuela Nacional de Trabajo Social, a partir de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Derecho (4 de octubre de 1974); y la transformación en facultades de las escuelas Nacional de Odontología (11 de junio de 1975), y Nacional de Economía (27 de julio de 1976).³⁰

El sector de investigación.

La expansión y modificación administrativa del soberonismo, impactó particularmente entre 1973 y 1976, al conjunto de centros e institutos dedicados a la investigación científica y humanística. En tal período, las coordinaciones de la Investigación Científica y de Humanidades, alcanzaron una mayor presencia institucional, fortaleciendo su carácter vertical y mediador entre la comunidad científica y la administración central, e incluso asumiendo un papel de rectoría de la actividad científica, que rebasaba sus funciones coordinadoras.³¹

En el ámbito de la investigación científica, se creó en tal período, el Centro de Ciencias del Mar y Limnología (15 de agosto de 1973), a partir del departamento del mismo nombre ubicado en el Instituto de Biología.³² Asimismo, fue creado a partir de la División

29. Las fechas corresponden al acuerdo del Consejo Universitario. Dirección General de Estudios Administrativos, Manual de Organización, op. cit., p.9,73-9,91.

30. Ibidem, p.9,39 y 9,17.

31. Sobre el carácter vertical de las coordinaciones ver el trabajo ya citado de F. Jiménez Mier y Terán, El autoritarismo en el gobierno..., op. cit., p.120-122 y el de R. Kent, Modernización conservadora..., op. cit., p.53-61.

32. Ibid., p.12,57.

de Investigación de la Facultad de Ingeniería, el Instituto de Ingeniería (27 de julio de 1976), y el Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (10 de marzo de 1976), el cual había sido reorganizado como centro apenas en 1973.³³

En el espacio humanístico, además de incorporar la Dirección General de Publicaciones a la esfera de la Coordinación de Humanidades, fue creado el Instituto de Investigaciones Antropológicas (4 de octubre de 1973), surgido de la Sección de Antropología del Instituto de Investigaciones Históricas, así como el Instituto de Investigaciones de Filológicas (4 de octubre de 1973), creado a partir de la fusión de los centros de lingüística Hispánica, Estudios Literarios, Estudios Clásicos y Estudios Mayas.³⁴ En ese período fue creado asimismo, el Centro de Estudios sobre la Universidad (15 de noviembre de 1976), cuyas funciones principales se constituirían por "Efectuar estudios sobre diversos aspectos de la Universidad y los problemas pasados y presentes de ésta".³⁵

33. Ibid., p.12,23 y 12,41.

34. Ibid., p.13,9 y 13,27.

35. Ibid., p.13,51.

3. La planeación soberonista

Si bien desde la década de los cincuenta se habían generado intentos de planeación universitaria, fue durante la primera gestión soberonista que tal mecanismo tomó forma institucional en la Universidad Nacional. A partir de 1973, la administración universitaria recurrió a la formalidad de la planeación, con la pretensión de sustentar en forma técnica sus decisiones, creando en tal sentido organismos planeadores que ocuparon un papel preponderante en, prácticamente, todos los campos de la gestión universitaria. La planeación universitaria de la gestión aquí estudiada, además de representar un ejercicio práctico y cotidiano de la administración universitaria, constituyó un objeto de reflexión para quienes la impulsaban. Así, la planeación de la UNAM, de acuerdo a los documentos oficiales, implicaba tres características: "...integral, en cuanto que se (inscribe) en un marco total de la universidad y del sistema educativo nacional; participativa, en cuanto a que nace y se realiza por las propias dependencias docentes, de investigación, de extensión universitaria y administración; y permanente, en cuanto a que atiende primordialmente el desarrollo futuro de la Universidad Nacional Autónoma de México".³⁶ Tales características, retomadas posteriormente en el denominado "Esquema operativo de la Universidad Nacional Autónoma de

36. "Informe presentado a la Comisión Interna de Administración de la UNAM" (Informe Final), Dirección General de Planeación, febrero de 1976, p.29, en Dirección General de Planeación 1974-1976, tomo I, s/p. AHUNAM.

de México",³⁷ así como en otros documentos,³⁸ constituirían la esencia del enfoque sistemático que se impondría en los procesos de planeación universitaria en la UNAM.

Los órganos de planeación.

En enero de 1973 se creó la Coordinación de planeación y Desarrollo, la cual fue puesta al cargo de Enrique Velasco Ibarra. La coordinación sería una "...dependencia directa de la rectoría, con funciones asesoras y de estudio, mas no ejecutivas, por lo que ésta no inter- vendrá en la implantación de las medidas y proyectos propuestos".³⁹ La coordinación, que al menos en términos nominales, tenía el mismo nivel que las coordinaciones de Ciencias y Humanidades, integraría los esfuerzos que en materia de planeación se generaban tanto en el nivel universitario central, como en sus niveles locales. Así, fue responsable entre otros, de los trabajos desarrollados por el Grupo de Asesoría Técnica a las coordinaciones de Ciencias y Humanidades, que como se ha descrito, había sido integrado desde la gestión anterior.

37. El "Esquema operativo..." presentado en 1979, constituiría la formalización de las tendencias de planeación iniciadas en 1973. "Mediante [el] esquema ... se precisan fines, objetivos y metas de desarrollo académico universitario, se diagnostica la realidad y se diseñan, instrumentan y evalúan medidas que tienden a orientar el desarrollo institucional hacia situaciones deseadas..." "... [las] condiciones para que se efectúe el proceso ... [son]: 1) integración con el contexto, 2) participación, 3) coordinación y 4) consolidación de planeación" en, H. Taborga, Concepciones y enfoques de planeación universitaria, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm.7, México: UNAM-DGP, 1990, p.68.
38. A partir de 1979 la Dirección General de Planeación de la UNAM, editó la serie denominada Cuadernos de Planeación Universitaria, que daba cuenta de los enfoques de planeación predominantes en la UNAM.
39. "Acuerdo de creación de la Coordinación de Planeación y Desarrollo de la UNAM, enero de 1973", cit. por R. Llarena, La planeación del Programa de Descentralización..., op. cit., p.84.

El 6 de junio de 1974 se creó la Dirección General de Planeación,⁴⁰ en la que se designó como director al ingeniero Daniel Ruiz Fernández. Conforme a su acuerdo de creación, la nueva dependencia, surgía en virtud de la "...necesidad de estudiar en forma permanente y sistemática la transformación de la Universidad para que ésta responda a las demandas de la sociedad".⁴¹ El "grupo de apoyo técnico" al rector, como el propio acuerdo lo denominaba, tendría la responsabilidad de elaborar "planes y proyectos para la toma de decisiones" con un carácter asesor y no ejecutivo. Tal condición de grupo asesor, durante el soberonismo, no limitó sin embargo, los alcances de la planeación, pues al ubicarse ésta, en la estructura de la llamada administración central, la mayoría de los proyectos contarían con el aval de la rectoría universitaria. En términos formales las funciones del nuevo órgano de planeación se definieron de la manera siguiente:

1. Asesorar a las autoridades universitarias en el estudio y definición de la política relativa al crecimiento y evolución de la UNAM, considerando, por un lado, las tendencias de la demanda escolar, y por otro, la necesidad de profesionales en el país;
2. Asesorar a las autoridades universitarias en los aspectos cualitativos de la formación de técnicos y profesionales, de acuerdo con las necesidades de preparación que, en diferentes niveles, tiene el país en relación con su desarrollo económico;
3. Realizar los estudios necesarios para determinar: a) las necesidades de personal docente, y de formación de nuevos profesores; b) las necesidades en materia de

40. Comisión de Estudios Administrativos, Informe 1973-1976..., op. cit., p.169.

41. "Acuerdo de creación de la Dirección General de Planeación de la UNAM" (Informe final), Dirección General de Planeación, julio de 1974, en Dirección General de Planeación 1974-1976, tomo I s/p. Archivo Histórico de la UNAM.

construcción y adaptación y la utilización óptima de instalaciones de la Universidad; c) el establecimiento de servicios auxiliares de la enseñanza; 4. Asesorar a las autoridades universitarias en el desarrollo y la planeación de la investigación científica, considerando los campos de mayor importancia para el desarrollo del país; 5. Estudiar los sistemas para calcular costos y formular presupuestos por programa, a corto y largo plazo, de acuerdo con las distintas expectativas de crecimiento de la población escolar y los cambios relativos al contenido y la metodología de la enseñanza, así como con las necesidades de personal docente, instalaciones y servicios auxiliares; 6. Planear los cambios en la estructura administrativa que demanden el crecimiento cuantitativo de la UNAM y las modificaciones de orden cualitativo; 7. Asesorar a las autoridades universitarias sobre la transformación o creación de las dependencias universitarias, así como señalar los mecanismos para su implantación y desarrollo armónico; 8. Observar el desarrollo y ejecución de los distintos objetivos del plan, para su adaptación posterior a las distintas situaciones y circunstancias.⁴²

Al nuevo órgano de planeación, le correspondía en consecuencia, elaborar los estudios sobre cuestiones medulares de la institución: atención a la demanda en todos sus niveles, planeación de la investigación, creación y transformación de dependencias universitarias. En síntesis, se daba plena forma y alcance institucional a la planeación, cuyos principios buscarían dotar de racionalidad a la doble gestión soberonista.

La formalización de la planeación contó además con otro órgano de autoridad: la Comisión de Planeación, cuya tarea consistía en "... [proponer] estudios a la Dirección, la cual los desarrolla en co

42. Ibidem.

laboración con las dependencias involucradas y los presenta a la consideración del Rector".⁴³ La comisión integrada durante el período de referencia, por "el Rector, los Secretarios, el Director de Planeación y asesores del rector",⁴⁴ tenía además, la responsabilidad de turnar sus estudios ante las autoridades académicas y administrativas correspondientes, "...a fin de llevar a cabo su implantación".⁴⁵ Es decir, no se consideraba explícitamente la eventualidad de que sus estudios fueran sancionados por los órganos colegiados de gobierno universitarios.⁴⁶

Planeación Institucional.

Durante la administración soberonista la planeación universitaria, asumió dos niveles: el referido propiamente a la UNAM, definido como planeación institucional, y el que vincularía el desarrollo institucional, al conjunto educativo nacional, denominado planeación interinstitucional. Dentro del primero de estos niveles, se incluyeron los principales proyectos de la administración universitaria: Programa de descentralización de estudios profesionales (el cual se trata por separado en el punto siguiente de este capítulo, Desarrollo por áreas, Calendario escolar, Planeación de escuelas y facultades y Planeación de la investigación.

43. "Informe presentado a la Comisión Interna de Administración" (Informe final), Dirección General de Planeación, febrero de 1976, p.8, en Dirección de Planeación 1974-1976, op. cit.

44. Ibidem.

45. Ibid.

46. En un documento presentado al final de la segunda gestión soberonista, tal situación fue corregida al menos en términos formales: "Los estudios de la Comisión de Planeación son presentados a los distintos órganos y cuerpos colegiados representativos y de decisión de la Institución para su análisis, consideración y eventual aprobación", La Universidad en el mundo, Univesidad en Marcha, op. cit., p.256.

Como ha sido ya señalado, uno de los propósitos expresados por el rector desde su toma de posesión, fue "regular" el constante crecimiento del número de estudiantes universitarios. En tal sentido, la definición de la nueva política de admisión, fue sustentada en la planeación, la cual brindaba argumentos de orden "técnico" para racionalizar el acceso a la Universidad: "En la definición de la política de admisión se tomó como punto de partida, para precisar el cupo, la capacidad instalada en facultades y escuelas existentes ... las autoridades de facultades y escuelas fueron consultadas sobre los cupos que idealmente permitirían fijar niveles adecuados entre los recursos académicos y las poblaciones atendidas..."⁴⁷

Entre los estudios vinculados con la nueva política de admisión, se incluyó el proyecto denominado "Desarrollo por áreas", mediante el cual se redistribuyó el uso del espacio en la Ciudad Universitaria "...a efecto de mantener en una misma región física instituciones afines de docencia e investigación, a la vez que restablecer las condiciones de espacio..."⁴⁸ El "desarrollo por áreas" fue una propuesta contenida en un interesante documento denominado "La planeación de las instalaciones en la Universidad Nacional Autónoma de México", elaborado por Davis, Lomnitz y Valdés,⁴⁹ el cual presentaba -a partir de una exhaustiva investigación sobre los espacios del campus central- propuestas alternativas a las generadas por la adminis-

47. Ibidem, p.257.

48. Ibidem, p.267.

49. P. Davis, et al. "La planeación de las instalaciones en la Universidad Nacional Autónoma de México", Grupo de Asesoría Técnica a las Coordinaciones de Ciencias y Humanidades (Documento de Trabajo), julio de 1973, 114pp.

tración central. El documento señalaba la conveniencia de establecer un "plan maestro" para el desarrollo de la Ciudad Universitaria. Tal plan debería ser antecedido por la aplicación de un "plan piloto", que permitiera diagnosticar el estado de las instalaciones, evaluar las propuestas de nuevas construcciones y proponer un plan a futuro. Partiendo del diagnóstico de las instalaciones, que hacía énfasis en el desbordamiento del campus central, el documento presentaba severos cuestionamientos a la pretensión de construir la Ciudad de la Investigación en el área donde finalmente se instalaría.

En tal sentido señalaba que aunque tal proyecto resolvería las necesidades de espacio para la investigación también: 1) representaría una inversión elevada en las instalaciones de la CU, 2) tendería a marginar a los investigadores del resto de la comunidad universitaria, 3) ocasionaría un deterioro en el proceso educativo de la Universidad, y 4) reforzaría la institucionalización de los institutos, fomentando además la elitización de los investigadores.⁵⁰ En la perspectiva de la descentralización, el documento recomendaba que la inscripción en las instalaciones de la UNAM, no se incrementara en más del diez por ciento, y que el número de profesores e investigadores se incrementara hasta en un cien por ciento, planteando además una cuidadosa redistribución de los espacios y la restricción del acceso de vehículos particulares al área central de la Ciudad Universitaria.⁵¹ Tales recomendaciones, que contradecían las pretensio-

50. *Ibidem*, p.74. (Algunos de estos aspectos serían retomados por la propia comunidad estudiantil de la Facultad de Ciencias, que en 1977 se trasladó a la Ciudad Científica).

51. *Ibid.*, p.112.

nes de la gestión soberonista, mostraron uno de los rasgos paradójicos de la planeación universitaria: cuando los estudios "técnicos" no se correspondían con las decisiones administrativas se les ignoraba, o en el mejor de los casos sufrían un proceso de "adaptación" a tales decisiones. "La planeación de las instalaciones...", ilustra claramente la afirmación anterior, sus propuestas resultaron parcialmente atendidas en el proyecto "Desarrollo por áreas", que se limitó a reubicar geográficamente las áreas de humanidades, arquitectura e ingeniería, ciencias de la salud, contaduría y administración y ciencias.⁵²

Otro proyecto al que se dedicó especial atención durante la primera gestión soberonista, fue el "Calendario Escolar de la Universidad Nacional Autónoma de México",⁵³ que implicaría ajustar el calendario de la UNAM al llamado "calendario B" (que inicia en septiembre de cada año) aprobado por la Secretaría de Educación Pública en 1967. Entre otros problemas, el proyecto solucionaría la espera de hasta nueve meses, que debían cubrir los aspirantes a la UNAM, y la espera de los egresados de la propia institución para ingresar a estudios de posgrado en otros centros de estudio. El proyecto presentaba cuatro alternativas para lograr el ajuste, de las cuales el Colegio de Directores -y posteriormente el Consejo Universitario- aprobó la de "compresión", que a juicio de la Dirección General de Planeación brindaba mayores ventajas. La alternativa aprobada implica-

52. La Universidad en el mundo, Universidad en Marcha, op. cit., p.268.

53. "Calendario Escolar de la Universidad Nacional Autónoma de México" (Informe final), Dirección General de Planeación, octubre de 1974, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

ría mantener la duración de los ciclos lectivos y "comprimiría" los períodos interanuales e interlectivos a fin de que en septiembre de 1977 se lograra la compatibilidad entre los calendarios de la UNAM y de la SEP.⁵⁴

La planeación institucional incluyó también proyectos que involucraron al conjunto de escuelas y facultades. En el sector docente, la Dirección General de Planeación elaboró durante el período descrito, un esquema para el proceso de planeación en escuelas y facultades,⁵⁵ el cual se estructuraba en los siguientes términos: "1. Definición de objetivos y metas ... 2. Especificación de los medios ... 3. Determinación de los recursos ... 4. Organización ... 5. Control ..."⁵⁶ Tal ejercicio esbozaba ya, el perfil del denominado "Esquema operativo...", que sería presentado en 1979.⁵⁷ El objetivo de la planeación en escuelas y facultades, consistiría en mantener la "buena marcha" de tales centros, por medio del estudio de esquemas y proyectos que nutrieran la toma de decisiones. Era menester de acuerdo al documento, que la planeación fuera participativa, lo cual requería no obstante que, para "hacer efectiva y operativa esta participación, y obtener resultados positivos (se organizara) estable-

54. Ibidem, p.17.

55. "El proceso de planeación en escuelas y facultades de la UNAM" (Documento de Trabajo), Dirección General de Planeación, noviembre de 1976, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit., tomo II.

56. Ibidem, p.1-2.

57. El esquema de 1979, planteado para el desarrollo de la UNAM, quedaría de la siguiente manera: Proceso de diagnóstico; proceso de definición de objetivos particulares, metas y políticas; proceso sustantivo; proceso de determinación de recursos de apoyo; proceso de evaluación y seguimiento. Cfr. Dirección General de Planeación, Esquema operativo de planeación para el desarrollo de la UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria, México: UNAM-DGP, 1979, p.12.

ciendo claramente los niveles de participación.⁵⁸ La Dirección General de Planeación presentó asimismo para el sector docente universitario, una serie de paquetes de información para cada escuela y facultad,⁵⁹ incluyendo un conjunto de indicadores básicos para la planeación local: demanda de primer ingreso, atención a la demanda, primer ingreso y población escolar, así como estimaciones para el período 1976-1981. Durante la primera gestión soberonista, sería realizado además un diagnóstico sobre el posgrado en la institución,⁶⁰ el cual señalaba la necesidad de articular por medio de la planeación los esfuerzos que en dicho nivel, realizaban las diferentes divisiones de estudios superiores. Así, cada división debería desarrollar un programa indicando: "...las características de los investigadores que se requieren para el desarrollo de su área, el número de éstos que se pretende formar, el tiempo que tomará hacerlo, los medios que empleará y los recursos que necesitará".⁶¹ La suma de tales programas darían lugar al Plan General de Desarrollo de los estudios superiores de la UNAM.⁶² Aunque la planeación en el ámbito docente, se enfocó principalmente al establecimiento y organización

58. "El proceso de planeación en escuelas..." op. cit., p.3.

59. "Información básica para la planeación 1976", Dirección General de Planeación, sin fecha, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

60. "Un diagnóstico de la situación de los estudios superiores en la UNAM", (Consideraciones preliminares), Dirección General de Planeación, noviembre de 1976, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

61. Ibidem, p.50.

62. En 1977, tales estudios darían sustento a la creación de otro órgano administrativo: la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Estudios Superiores. v. La Universidad en el mundo, Universidad en marcha, op. cit., p.269.

de las unidades de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, la Dirección General de Planeación, participó en algunos proyectos de otras facultades y escuelas, es el caso de Ciencias Políticas y Sociales, de Ingeniería, de Filosofía y Letras, y de Artes Plásticas, a las cuales, la citada dependencia presentó propuestas de planeación y reorganización, así como estudios del mercado de trabajo.⁶³

El sector dedicado a la investigación científica y humanística en la UNAM, tuvo también durante la primera gestión soberonista, una estrecha relación con las actividades de planeación universitaria. En 1975, el rector designó una comisión que se encargaría de "...analizar el desarrollo de la investigación de la UNAM y motivar y colaborar en la elaboración de planes y programas para cada instituto y centro de investigación".⁶⁴ La Comisión para el Desarrollo de la Investigación, fue conformada con la participación de los coordinadores de la Investigación Científica y de Humanidades, los directores de los institutos de Antropología, Física, Geofísica e Investigaciones Sociales y el director de Planeación.⁶⁵ La Comisión, participó en la promoción de procesos de planeación en los institutos de Física, Geología y Geografía, y en los centros de Estudios Nucleares, de Investigación de Materiales y de Ciencias del Mar y Limnología.⁶⁶

63. Dirección General de Estudios Administrativos, Informe 1976..., op. cit., p.205-206.

64. "Informe de Actividades 1975" (Informe final), Dirección General de Planeación, noviembre de 1975, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

65. Ibidem.

66. "Informe de Actividades 1976" (Informe final), Dirección General de Planeación, noviembre de 1976, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

Planeación Interinstitucional.

A partir de 1973 se instrumentó en la UNAM, un mecanismo que pretendió regular, de manera racional, la compleja relación de la Universidad con los órganos del Estado y con el resto de las instituciones de educación superior. De acuerdo a las autoridades de planeación de la UNAM, la "planeación interinstitucional" respondía a la necesidad de articular el desarrollo de la institución al resto del conjunto educativo nacional. La planeación interinstitucional consideraría "...no solamente las relaciones que tengan entre sí los distintos organismos que componen el sistema, sino también aquellas que tienen que ver con el desarrollo social, cultural, económico y científico del país".⁶⁷

En tal sentido, la entonces, Coordinación de Planeación y Desarrollo de la UNAM, que a nivel nacional constituía la vanguardia en procesos de planeación universitaria, aportó elementos técnicos para la constitución del Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana.⁶⁸ El proyecto de creación de las nuevas instituciones, se vinculaba en términos muy claros, con el señalamiento explícito del rector en el sentido de limitar el acceso a la UNAM: "Es preciso crear muchas instituciones de enseñanza media y superior que coadyuven en la formación de los profesionales que el país reclama ... reclama es inadmisibles ... que sea responsabilidad exclusiva de la Universidad el enfrentarse a la educación de tantos jóvenes"⁶⁹

67. "Informe presentado a la Comisión Interna...", *op. cit.*, p.18.

68. *La Universidad en el mundo, Universidad en Marcha*, *op. cit.*, p.272.

69. "Discurso al rendir su protesta como rector...", *op. cit.*, p.13.

Así, la propia Universidad Nacional participó además "...en forma directa en la organización e inicio de las actividades del Colegio de Bachilleres y de la Universidad Autónoma Metropolitana".⁷⁰ La planeación interinstitucional, tuvo en las reuniones de la ANUIES, un espacio propicio para la vinculación de la UNAM con otras instituciones educativas, pero sobre todo articuló la política institucional de los dictados que, a través de la ANUIES formulaba el gobierno federal. Bajo tal perspectiva fue constituido en 1976, un "grupo de trabajo permanente", integrado por representantes de la Secretaría de Educación Pública, de la Universidad Autónoma Metropolitana, del Instituto Politécnico Nacional, del Colegio de Bachilleres, de la ANUIES y de la propia UNAM.⁷¹ El grupo tenía por objeto "...racionalizar la atención de la demanda de educación media superior y de educación superior ... hacer congruentes los calendarios escolares y ... efectuar tareas conducentes a lograr una mayor integración y coordinación entre las principales instituciones de educación superior del área metropolitana..."⁷² La planeación interinstitucional de la primera gestión soberonista abriría en síntesis, un canal mediante el cual, la UNAM, así como el resto de instituciones de educación superior, se conectarían por un mecanismo, en principio técnico, a la racionalidad económica y administrativa del régimen echeverrista y sus incipientes tendencias de planeación.⁷³ Tal mecanismo

70. La Universidad en el mundo, Universidad en Marcha, op. cit., p.272.

71. Ibidem, p.273.

72. Ibidem.

73. Sobre el carácter de la planeación en la determinación de las políticas educativas durante el sexenio echeverrista, Cfr. S. Comboni, "Políticas educativas del Estado mexicano", Revista Crítica, No.90, otoño de 1989, Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.

alcanzaría gran relevancia durante la segunda gestión soberonista que coincidió con el Plan Nacional de Educación Superior y la creación del llamado "Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Esudación Superior".

5. La Escuela Nacional de Estudios Profesionales
(El nuevo Programa de Descentralización)

En 1973 a partir de los trabajos que, sobre descentralización había desarrollado el Grupo de Asesoría Técnica a las coordinaciones de Ciencias y Humanidades,⁷⁴ dio inicio el Programa de Descentralización de Estudios Profesionales, el cual constituyó en términos de administración y planeación universitaria, la principal obra de la gestión soberonista de los años 1973 a 1976.

Desde su discurso de toma de posesión,⁷⁵ el rector había manifestado su interés por descentralizar los estudios profesionales. En consecuencia, el mencionado grupo, ya en la esfera de la Coordinación de Planeación y Desarrollo, llevó a cabo una gran variedad de estudios y proyectos, que buscarían validar en forma técnica, la creación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales. Dicho proyecto que sería ampliamente justificado, lograría la segmentación institucional, dispersando geográficamente a la comunidad universitaria y creando nuevas entidades burocráticas más manejables que las tradicionales.⁷⁶

La descentralización de los estudios profesionales, fue manejada en forma paradójica, con un alto espíritu centralista. Promovida y desarrollada desde la administración central y cuidadosamente matizada en sus alcances: "...se veía la poca conveniencia de una descen-

74. Los antecedentes del programa durante la gestión de González Casanova, son tratados en el punto 5 del Capítulo IV.

75. "...es indispensable descentralizar la enseñanza y la investigación. Ya se reanudan los proyectos para establecer otras unidades universitarias en distintos puntos de la zona metropolitana". "Discurso al rendir su protesta de ley como Rector de la UNAM", (3 de enero de 1973), en G. Sobrón, Discursos y Mensajes 1973-1976, México: UNAM, 1977, p.13.

76. Cfr. M. Camoy, op. cit., p.32 y R. Kent op. cit., p.34.

tralización total, se pensó que algunas funciones como: algunas [sic] compras, el manejo del presupuesto, la administración escolar, la contratación del personal y la estadística fueran descentralizadas"⁷⁷ Tal aseveración, referida específicamente a la administración de los nuevos centros, expresaba la intencionalidad de llevar a cabo, en realidad, una desconcentración administrativa, en la cual dichos centros, funcionarían subordinados a las instancias centrales.

Partiendo de que las carreras impartidas en la Ciudad Universitaria se mantendrían y de que los centros e institutos de investigación, se distribuirían de acuerdo al "plan de desarrollo por áreas", el "Grupo Asesor...", presentaba originalmente cuatro alternativas de descentralización: por rebasamiento, por facultades, por carrera y por departamento. La última alternativa era la recomendada por el Grupo, el cual precisaba asimismo -de acuerdo a un criterio de 5.8 m² por alumno, así como a ciclos del crecimiento de la población escolar- las prioridades de descentralización por facultades y escuelas: 1974 - Contaduría y Administración, Química, Ingeniería, Medicina, Ciencias Políticas, Derecho; 1975 - Odontología; 1977 - Economía; 1978 - ciencias; 1979 - Psicología; 1980 - Arquitectura.⁷⁸

En relación a la organización académica de los nuevos centros, el Grupo precisaba que sería departamental, partiendo de los supuestos de satisfacer la estructura departamental y de incluir las carre

77. R. Llarena y C. Valdés, "El desarrollo de los nuevos centros universitarios de la UNAM", Documento de trabajo, Grupo de Asesoría Técnica a las coordinaciones de Ciencias y Humanidades, agosto de 1973, en: R. Llarena, La Planeación del Programa..., op. cit., p.33.

78. Ibidem, p.39-41.

ras con mayor problema de saturación.⁷⁹ Los estudios vinculados al proyecto de descentralización, incluyeron análisis estadísticos sobre la distribución de la población escolar de acuerdo a su lugar de residencia, los cuales llevaban a concluir que la expansión de la ciudad de México hacia el norte y el oriente, motivaría una mayor demanda de educación superior en esas zonas.⁸⁰ Resulta necesario señalar al respecto, que tales estudios fueron presentados en abril de 1974 y la adquisición de los terrenos había sido iniciada con anterioridad: Cuautitlán, desde la gestión de González Casanova, y Acatlán e Iztacala, cuya adquisición fue anunciada en forma oficial al Consejo Universitario en febrero de 1974.

El 22 de enero de 1974, las comisiones de Reglamentos y de Trabajo Académico del Consejo Universitario, conocieron la propuesta de descentralización del rector, la cual de ser aprobada, implicaría en su primer etapa la creación de la Escuela nacional de Estudios Profesionales Cuautitlán. Tal aprobación durante el soberonismo se redujo a un mero trámite, pues el programa de descentralización ya había sido dado a conocer ante el Colegio de Directores,⁸¹ y las obras en Cuautitlán, de acuerdo al rector, estaban a punto de concluirse.⁸²

79. R. Llarena y C. Valdés, "La organización académica de los centros universitarios de la UNAM", Grupo de Asesoría..., noviembre 1973, en: R. Llarena, La Planeación del Programa..., op. cit., p.42.
80. G. Ferrando, et al., "Propuesta para la integración de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales", Documento de Trabajo, abril de 1974, en: R. Llarena, La Planeación del Programa..., op. cit., p.43-44.
81. Comisión de Estudios Administrativos de la UNAM, Informe 1973-1974..., op. cit., p.169.
82. "...en breve se concluirá la edificación, en Cuautitlán-Izcalli, de la primera de las nuevas unidades..." "Mensaje: Un año de labores de la comunidad universitaria", 7 de enero de 1974, en: G. Soberón, Discursos y Mensajes..., op. cit., p.80.

La propuesta, aprobada formalmente en la sesión de Consejo Universitario del 19 de febrero de 1974, señalaba que la nueva escuela se sujetaría a la legislación universitaria vigente, con independencia académica y administrativa de las demás escuelas. Su organización académica sería, de acuerdo a las expectativas de la planeación soberonista, de carácter departamental relacionando áreas con carreras.⁸³ En tal sesión, el rector presentó un documento que apareció en la Gaceta UNAM bajo el título "Planteamiento integral y a largo plazo del desarrollo de la Universidad".⁸⁴ en el cual se retomaban diversos aspectos contenidos en los documentos vinculados a la descentralización, señalando además que, ya se ultimaban los detalles para la adquisición de otros dos terrenos, en Santa Cruz Acatlán y en San Juan Iztacala, en los cuales se construirían respectivamente dos nuevas unidades.

Sólo dos meses después de la aprobación del Consejo Universitario, comenzó a funcionar la ENEP Cuautitlán con una inscripción general de 3,576 alumnos, los que se distribuyeron en diez carreras: Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Química, Ingeniería Química, Químico Farmaco-Biología, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Licenciado en Administración, Licenciado en Contaduría, Derecho, Odontología e Ingeniería Civil.⁸⁵

83. R. Llarona, La Planeación del Programa..., op. cit., p.45-46.

84. "Planteamiento integral y a largo plazo del desarrollo de la Universidad", Gaceta UNAM, Tercera época, vol.VII, No. extraordinario, 22 de febrero de 1974, p.1-2.

85. Las Facultades y Escuelas de la UNAM 1929-1979, Col. Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México: UNAM, 1979, p.249.

El programa de descentralización alcanzaría una mayor definición, al crearse, a partir de la Coordinación de Planeación y Desarrollo, la Dirección General de Planeación. La nueva dependencia presentó, en septiembre de ese año, la versión definitiva del programa, la cual sería puesta a consideración, nuevamente en primer término, del Colegio de Directores.⁸⁶ El "Programa de Descentralización de Estudios Profesionales de la UNAM", basado en un "horizonte de planeación de cinco años", reiteraba la problemática planteada por el crecimiento de la demanda educativa superior. Tal problemática de acuerdo al documento, había motivado a nivel nacional, la creación del Colegio de Bachilleres y de la Universidad Autónoma Metropolitana, esfuerzo al que, en el ámbito de la UNAM, se sumaba la implantación del citado programa.⁸⁷ En tal sentido, partiendo de que la Ciudad Universitaria se encontraba saturada, se crearía "...un sistema de nuevos centros educativos independientes tanto académica como administrativamente",⁸⁸ los cuales se integrarían en términos organizativos, conforme a la legislación universitaria. Los centros contarían además, "...con una organización por departamentos establecidos en relación con las áreas de estudio o carreras ... necesarias para realizar sus fines".⁸⁹ De acuerdo al "Programa..." la ubicación de los centros, tres en el noroeste y dos en el oriente de la zona metropolitana, estaba definida por la expansión de la

86. "Informe de Actividades 1974" (Informe final), Dirección General de Planeación, noviembre de 1974, en: Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

87. "Programa de Descentralización de Estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México" (Informe final), Dirección General de Planeación, septiembre de 1974, pp.4-7, en: Dirección General de Planeación 1974-1976..., op. cit.

88. Ibidem, p.12.

89. Ibidem, p.13.

ciudad de México hacia dichas áreas. Según el documento, entre otras ventajas, el establecimiento de los nuevos centros permitiría innovaciones académicas y administrativas, las cuales propiciarían la superación de los niveles académicos".⁹⁰

En relación al futuro crecimiento de la población escolar, el Programa de Descentralización señalaba que:

Las cifras de población en Ciudad Universitaria serán del orden de 21 000 alumnos de primer ingreso y 77 000 de población escolar en el nivel profesional; en el núcleo del Noroeste estas cifras llegarán a 11 900 y 49 100 respectivamente; y en el núcleo del Oriente las cantidades alcanzarán magnitudes de 8 300 estudiantes de primer ingreso y 34 200 de población escolar; en suma, la UNAM, dentro de los próximos 10 años, podrá ofrecer educación a nivel de estudios profesionales a un total de 178 000 alumnos, en las instalaciones del área metropolitana.⁹¹

La versión final del programa, sería dada a conocer al Consejo Universitario en su sesión del 10 de diciembre, en la cual se aprobó la creación de la ENEP Acatlán,⁹² de la ENEP Iztacala, así como de dos centros en la zona oriente para 1976. Tales centros serían Aragón y Zaragoza, aprobados formalmente por el Consejo Universitario en septiembre de 1975.

90. Ibid., p.14.

91. Ibid., p.26.

92. Raúl Bejar et al., El Desarrollo Organizativo de la ENEP Acatlán, 1975-1980, Cuadernos de Planeación Universitaria, No.10, México: UNAM-DGP, 1981.

CARRERAS IMPARTIDAS EN LAS ENEP's (en 1976)

NOROESTE

ACATLAN: Actuaría, Arquitectura, Ciencia Política y Administración Pública, Derecho, Economía, Filosofía, Historia Ingeniería Civil, Lengua y Literatura Hispánicas, Pedagogía, Periodismo y Comunicación Colectiva, Relaciones Internacionales, Sociología.

CUAUTITLAN: Administración, Contaduría, Ingeniería Agrícola, Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Ingeniería Química, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Química, Química Farmacéutica Biológica.

IZTACALA: Biología, Cirugía Dental, Enfermería, Medicina, Psicología.

ORIENTE

ARAGON: Arquitectura, Derecho, Diseño Industrial, Economía, Ingeniería Civil, Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Pedagogía, Periodismo y Comunicación Colectiva, Relaciones Internacionales.

ZARAGOZA: Biología, Cirugía Dental, Enfermería, Ingeniería Química, Medicina, Psicología, Química Farmacéutica Biológica.

El grupo de planeación universitaria desarrolló posteriormente a la presentación del programa de descentralización, un nuevo esquema de organización denominado "estructura matricial", que sería aplicado originalmente en las unidades Acatlán e Iztacala de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales. Elaborado con la asesoría del experto Russell L. Ackoff,⁹³ tal esquema buscaba superar los problemas de las estructuras departamentales, otorgando la misma jerarquía a las coordinaciones y a los departamentos. Así, en una matriz quedaban representadas carreras en las columnas y departamentos en los renglones, mostrando su intersección, la conjunción entre la disciplina y la carrera.⁹⁴

93. R. Llerena, La planeación del programa..., op. cit., p.60.

94. "Informe de Actividades 1975", op. cit., s/p.

En 1976 la planeación soberonista, realizó una autoevaluación del programa,⁹⁵ la cual expresaba que los resultados habían respondido "conforme a lo que se esperaba": logrando la redistribución de la población de estudios profesionales de la UNAM, regulando el crecimiento de la población escolar, ensayando "con éxito", la nueva organización académica, consiguiendo la aceptación de los estudiantes y desarrollando novedosas experiencias educativas.⁹⁶

Baste acudir ante tan optimista aseveración, a los planteamientos de Burton Clark en torno a la descentralización universitaria, "...pasos concretos de descentralización son con frecuencia lentos y toma una década o más después de que su eficacia sea clara".⁹⁷

95. "Primer Informe del Programa de Descentralización de Estudios Profesionales de la UNAM" (Informe final), Dirección General de Planeación, julio de 1976, p.11, en Dirección General de Planeación 1974-1976..., op., cit.

96. Ibidem, p.12.

97. B. Clark, "El Sistema de Educación Superior: Modelos Organizacionales", en: M. Barquín y Ornelas (comp.) op. cit., p.41.

6. La planeación universitaria ante la política educativa superior

Entre 1973 y 1976, la gestión soberonista redefinió en forma radical el perfil de la Universidad Nacional. De la pretendida reforma universitaria de González Casanova y su esquema "aperturista", la institución transitó a una reforma administrativa que, bajo el principio del control, permeó las prácticas universitarias y estableció una nueva relación entre la Universidad y el Gobierno.⁹⁸ Como se ha reiterado, la planeación universitaria constituyó a partir de 1973, el sustento de los proyectos de la administración soberonista. Debe destacarse sin embargo que el pretendido carácter técnico de la planeación universitaria, fue a menudo rebasado por los contenidos políticos de las decisiones, predominando en la práctica, un alto nivel de formalidad en la planeación, a la cual recurrió la gestión soberonista en la mayoría de los casos con el fin de legitimar y dar coherencia a decisiones cupulares.⁹⁹ En tal sentido, la planeación constituyó también, un cauce cuya misión sería articular a la institución, tanto con el resto de las instituciones de educación superior, como con el gobierno. La política gubernamental de tal manera, contaba con una vía que la vinculaba a la institución, "rodeando" en forma sutil la autonomía universitaria.

98. Cfr. L.J. Garrido, "Gobierno, administración, presupuesto y financiamiento de la UNAM", Conferencias Temáticas, Cuadernos del Congreso Universitario, No.19, 26 enero 1990, p.57.

99. Sobre el carácter legitimador de la planeación, cfr. H.N. Weiler, "La economía política de la educación..." op. cit., p.497.

A partir de 1973, la política gubernamental se inclinó abiertamente a favor de un esquema modernizante, el cual implicaba el apoyo a las medidas de racionalización impulsadas desde la ANUIES.¹⁰⁰ Las propuestas que, durante la gestión de González Casanova habían permeado los esquemas oficiales, pronto perdieron peso cediendo su espacio a las propuestas vinculadas con la eficiencia y el orden.¹⁰¹ En consecuencia y con fines exclusivamente de análisis, es posible afirmar que el modelo de planeación soberonista, en términos generales se inscribió en la corriente "racionalizadora",¹⁰² con un marcado énfasis en el perfil "administrativo" y en el "sistémico".

Las expectativas gubernamentales de realizar una reforma en el ámbito educativo superior, fueron redefinidas por una vía que aparentaba menos complejidad que la expansión y la modificación cualitativa de las instituciones existentes: la creación de nuevas instituciones de educación superior. Desde su toma de posesión, el doctor Soberón había manifestado la imposibilidad institucional para atender la totalidad de la demanda educativa superior, señalando la necesidad de que fueran creadas otras instituciones que compartieran la responsabilidad universitaria.¹⁰³ Así a través de su órgano de planeación,¹⁰⁴ la UNAM se integró al proyecto presentado en mayo de ese año por la ANUIES "a sugerencia del Presidente de la República", pa-

100. Véase apartado 6 del Capítulo III.

101. A. Didriksson, "La academia: el nuevo eje de la democratización universitaria", en S. Zemeño (comp.) Universidad Nacional y Democracia, México: UNAM-CIIE-M.A. Porrúa, 1990, p.133.

102. Véase apartado 3 del Capítulo I.

103. "Discurso al rendir su protesta..." Véase nota 3 del Capítulo V.

104. La Universidad en el mundo..., Véase nota 64 del Capítulo V.

ra la creación del Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana.¹⁰⁵ Al interior, con base en las estimaciones de la planeación universitaria, la institución definió su nueva política de admisión, restringiendo el crecimiento de la matrícula universitaria. Con tales decisiones, además de procurarse una institución numéricamente manejable, la nueva gestión, en su búsqueda de apoyo externo,¹⁰⁶ tendía los "puentes" entre la Universidad y el Gobierno bajo un esquema que, aunque lograba ciertamente el apoyo gubernamental para los proyectos institucionales, favorecía también su subordinación ante los proyectos oficiales.

En tal sentido, la creación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, dentro del Programa de Descentralización -ampliamente justificado desde la planeación universitaria-¹⁰⁷ se inscribió en la tendencia gubernamental de "creación de nuevas instituciones" en la que predominaba un esquema modernizante y un enfoque político-administrativo para la atención de la problemática planteada por el crecimiento de la matrícula y la conflictividad universitaria.¹⁰⁸ De manera principal, a través de la ANUIES, se expresaron las expectativas oficiales para el conjunto educativo superior, las cuales incluían la necesidad de diseñar modelos de crecimiento con modalidades de descentralización o desconcentración basadas en la planeación,¹⁰⁹ así como la incorporación de modelos departamentales en la organiza-

105. ANUIES, "Estudio sobre la demanda de educación..." Véase nota 85 del Capítulo III.

106. "Discurso al rendir su protesta..." Véase nota 2 del Capítulo V.

107. Véase punto 4 del Capítulo V.

108. "Declaración de Tepic", Véase nota 84 del Capítulo III, y punto 7 del Capítulo III.

109. "Declaración de Veracruz", Véase nota 87 del Capítulo III y "Declaración de Querétaro", Véase nota 92 del Capítulo III.

ción académica.¹¹⁰ La Escuela Nacional de Estudios Profesionales, además de constituir la principal obra de la gestión soberonista, integró una suma de características que, habrían de responder al modelo oficial de modernización: a) al menos en términos formales, su implantación obedecía por primera vez en la historia de la UNAM, a un diseño técnico fundado en la planeación universitaria, lo cual, en términos formales expresaba la nueva racionalidad en las decisiones universitarias, b) su carácter descentralizado, además de contener el crecimiento del campus universitario, dispersaba geográficamente a la comunidad universitaria, contribuyendo con ello a la estabilización política institucional, y c) su organización académica incorporaba elementos modernizantes a través de la departamentalización y la llamada estructura matricial.

La planeación universitaria del soberonismo, como se ha señalado antes,¹¹¹ otorgó un carácter oficial a la planeación interinstitucional, y aunque la vinculación entre las instituciones educativas y el gobierno federal contaba con otros canales, probablemente más efectivos, la explícita articulación a través de la planeación universitaria, abría un canal que sería ampliamente utilizado en el futuro.

En apretada síntesis, la planeación soberonista dejaba atrás las dificultades internas y externas que habían propiciado los intentos

110. "Declaración de Querétaro", Véase nota 92 del Capítulo III.

111. Véase punto 3 del Capítulo V.

de reforma universitaria durante la gestión anterior optando por un modelo que tendía al control político de la institución, en una lógica administrativa que, sin reformar a fondo, "congelaba" la vida universitaria.

Conclusiones

El propósito de este último apartado, consiste en presentar las reflexiones finales sobre la planeación de la UNAM y su papel en la administración universitaria durante el período 1970-1976. Lejos de representar afirmaciones definitivas sobre el tema, las conclusiones aquí presentadas, aspiran a contribuir -como se señaló al inicio de este trabajo- a la reflexión sobre la planeación universitaria, así como, a integrarse como material de discusión en los estudios sobre la Universidad.

1. La revisión y análisis de los procesos de planeación universitaria durante las sucesivas gestiones de Pablo González Casanova y Guillermo Soberón, confirman el supuesto central del trabajo: los procesos de planeación en la UNAM respondieron a las tendencias dictadas por el gobierno federal durante el período 1970-1976.

a) Como se ha señalado, durante la gestión de González Casanova, la administración universitaria afrontó una pugna fundada en la dualidad reformismo-modernización, la cual en un amplio sentido se correspondía con la misma dualidad gubernamental. La oposición se resolvería inicialmente al interior de la institución, con el predominio del enfoque reformista del rector y, en consecuencia, con el escaso desarrollo de la planeación universitaria. En tal sentido, sin contar con un papel protagónico en la vida institucional, entre 1970 y 1972, la planeación universitaria se expresó como una de las facetas modernizantes de la administración universitaria. Así, en 1971, en el sector de la investigación se constituyó un grupo que, de manera incipiente realizaría funciones de planeación para su propio ámbi

to y para desarrollar el Programa de Descentralización. De igual manera, y aunque no incluyeron procedimientos formales de planeación, los procesos de creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, y del Sistema de Universidad Abierta, alcanzaron un alto nivel de congruencia formal entre sus enunciados y los planteamientos del gobierno federal. Tal consistencia que implicaba acaso el reconocimiento gubernamental a los proyectos universitarios, mostraba también las presiones gubernamentales para que la institución validara, con base en principios racionales, sus propios procesos de cambio, esto es, se pretendía que, a través de la planeación se justificara la viabilidad técnica de la reforma universitaria. Pese a la convergencia formal entre el proyecto universitario y los pronunciamientos gubernamentales en torno a la educación superior, la conflictiva universitaria desbordó los cauces de la administración universitaria, motivando la prematura salida del rector e inclinando finalmente la balanza a favor del proyecto modernizador. En síntesis, entre los años 1970 y 1972, aunque con un papel limitado, la planeación universitaria se comenzaba a expresar como la moderna articulación entre la Universidad y el Gobierno.

b) Al tomar posesión el rector Soberón, la administración universitaria asumió formas claras y precisas. La consolidación del enfoque modernizante, redundaría en el surgimiento pleno de la planeación universitaria, la cual se constituiría en el mecanismo por excelencia de la racionalidad y la eficiencia administrativas.

Durante la primera gestión soberonista quedó eliminada la dualidad de la administración precedente, la reestructuración impulsada

por el nuevo grupo, caracterizada por su espíritu de control, coincidiría ampliamente con las expectativas gubernamentales de mantener el orden institucional en el conjunto educativo superior. La base formal de la nueva administración, como se ha reiterado, se constituyó por la planeación universitaria a partir de la cual se validaron la totalidad de los proyectos soberonistas. En tal sentido, con la planeación institucional, se legitimó la creación de la principal obra del soberonismo: la Escuela Nacional de Estudios Profesionales. Del mismo modo a través de la planeación interinstitucional, la UNAM trascendería sus fronteras al participar en la validación de los proyectos de creación de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Colegio de Bachilleres. En suma, la planeación del soberonismo articuló los proyectos universitarios a la perspectiva gubernamental, subordinando la academia a los principios de racionalidad impuestos por el gobierno federal.

2. Pese al claro y aquí reiterado rompimiento entre las dos gestiones descritas, la planeación universitaria del período referido asumió una serie de características las cuales, en lo general responden a los rasgos expuestos principalmente en el capítulo I de este trabajo:

a) Alto nivel de formalismo, expresado durante el período 1970-1972, en la articulación formal de las propuestas universitarias, con el conjunto de declaraciones político-educativas del régimen; y entre 1973 y 1976, buscando la legitimación de decisiones verticales las cuales precedieron generalmente a los procesos de planeación.

b) Visión instrumental de la planeación, la cual principalmente en la gestión soberonista, pretendió asignar a la planeación universitaria un contenido "neutro" y "aséptico", que suponía la máxima racionalidad de los proyectos universitarios.

c) Carácter vertical de la planeación, excepto un fugaz y limitado ejercicio en 1970, la planeación fue impulsada al margen de la participación de la comunidad y pese a las declaraciones en sentido contrario, los procesos de planeación privilegiaron mecanismos de control en favor de los proyectos institucionales.

d) Predominio de un esquema racionalizador, en el cual destacó la contradicción entre planeación y reforma, evidenciada ante el secundario papel asignado a la planeación durante una gestión de corte reformista, y su ascenso y protagonismo durante la siguiente gestión de racionalización administrativa.

3. El esquema de administración universitaria resultante de las divergencias entre los proyectos de las dos gestiones analizadas, es decir, la pugna entre el modelo reformista de González Casanova y el modelo modernizante de Soberón, implicó el endurecimiento de las prácticas de dirección y dominio universitario, las cuales desplazaron la exigua representación formal de la comunidad universitaria de los procesos de decisión institucionales, prevaleciendo una administración universitaria fuerte y una comunidad controlada por mecanismos de racionalidad administrativa, en los cuales desempeñó un importante papel la planeación. En tal sentido, la administración universitaria, pese al carácter autónomo de la Universidad Nacional, tendió a profundizar en el ámbito institucional, la brecha entre gober-

nantes y gobernados, representando cada vez más a los órganos del Estado, y ampliando en forma progresiva, su distancia ante la comunidad universitaria.

- GONZALEZ Ruiz, Enrique, La Universidad Abierta (el caso de México), Col. Deslinde, No.48, México: UNAM, 1978.
- GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Madrid: Fontamara, 1981.
- GUILLEN, Alonso, La planificación central, México: UNAM, 1986.
- GUZMAN, Teófilo, Alternativas para la educación en México, México: Gernica, 1980.
- HABERMÁS, Jurgen, Ciencia y Técnica como "Ideología", Madrid: Tecnos, 1989.
- ILPES, Discusiones sobre planificación, Informe de un seminario (Santiago de Chile, 6 al 14 de julio de 1965), México: Siglo XXI, 17a. ed., 1987.
- JEANNETTI Dávila, Elena, "La formación profesional de científicos políticos y de los administradores públicos", en F.J. Paoli, (coord.), Desarrollo y organización de las Ciencias Sociales en México, México: UNAM-CIIH-M.A.Porrúa, 1990.
- JIMENEZ Mier y Terán, Fernando, El autoritarismo en el gobierno de la UNAM, México: Ediciones de Cultura Popular, 1982.
- KENT, Rollin, Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM, México: Nueva Imagen, 1990.
- LABARCA, Guillermo, "Planificación de Recursos Humanos, Técnica o Ideología", en La Educación Burguesa, México: Nueva Imagen, 1979.
- LABASTIDA Martín del Campo, Julio, "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura del poder", Revista Mexicana de Sociología, julio-diciembre de 1972.
- - - - - "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", Revista Mexicana de Sociología, vol.39, No.1, enero-marzo, México: UNAM, 1977.
- LABRA Manjarrez, A. y I. Riva Palacio, "Reforma y Planeación Universitaria: el caso UNAM", en La Planeación Universitaria en México, México: UNAM, 1970.
- LATAPI, Pablo, Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976, México: Nueva Imagen, 1980.
- LEON Berber, Rigoberto, La planeación como un instrumento de legitimación del Estado Mexicano, (Tesis de Maestría en Administración Pública), UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1986.

- LLARENA, Rocío, La planeación del programa de descentralización de la UNAM, (mimeo) México: UNAM, 1980.
- LEVIN, H.M., "La Crisis de Identidad de la Planeación Educativa", Revista de Intercambio Académico, México: UNAM, núm.2, julio-septiembre 1983.
- MEDINA Echavarría, José, Discurso sobre política y planeación, México: Siglo XXI, 1972.
- MENDEZ Nápoles, O., "Planeación de la Educación en México", en La Planeación Universitaria en México, México: UNAM, 1970.
- MENDOZA, Javier, "El proyecto ideológico modernizador de las políticas universitarias en México, 1965-1980", Revista Perfiles Educativos, abril-junio, No.12, México: UNAM-CISE, 1981.
- MORALES-GOMEZ, D.A., "Hacia nuevos modelos de planeamiento de la educación: El papel de la investigación", Revista Perspectivas, París: UNESCO, vol.XIX, No.2, 1989.
- OCHOA, Cuauhtémoc, "La reforma educativa en la UNAM (1970-1974)", Cuadernos Políticos, México: ERA, No.9, julio-septiembre de 1975.
- PALENCIA, Javier, La Universidad Latinoamericana como conciencia, (tesis profesional) Facultad de Filosofía y Letras, México: UNAM, 1978.
- PALLAN, Carlos, Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México, México: INAP, 1979.
- PEREYRA, Carlos, "Los límites políticos del reformismo", Cuadernos Políticos, No.1, México: ERA, julio-septiembre de 1974.
- PEREZNIETO, Leonel, Algunas consideraciones acerca de la reforma universitaria en la Universidad Nacional Autónoma de México, México: UNAM, 1976.
- PEREZ Rocha, Manuel, Educación y Desarrollo, la Ideología del Estado Mexicano, México: Línea, 1983.
- PUGA, Cristina, "Crítica de la democracia y discurso planificador", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm.124, abril-junio de 1986.
- RAMIREZ Liberio, Victorino, La política educativa del Estado en la UNAM 1970-1974, (tesis de Maestría en Sociología), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987.

- RANGEL Guerra, Víctor, "El plan nacional de educación superior", en La Planeación Universitaria en México, México: UNAM, 1970.
- SALDIVAR, Américo, Ideología política del Estado mexicano (1970-1976), México: Siglo XXI, 4a. ed., 1985.
- SANDER, Benno, "Administración de la educación y transformación social", Revista La Educación, núm.65, OEA, 1973.
- - - - - "Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias", Revista Perspectivas, París: UNESCO, vol.XIX, No.2, 1989.
- SNODGRASS, Donald R., y D. Sen., "El análisis de la planeación de recursos humanos en los países en desarrollo: el estado del arte", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México: Centro de Estudios Educativos, vol.X, No.4, 1980.
- TABORGA Torrico, Huáscar, Concepciones y enfoques de planeación universitaria, Cuadernos de Planeación Universitaria, No.7, México: UNAM-DGP, 1980.
- TEDESCO, Juan Carlos, "El rol del Estado en la educación", Revista Perspectivas, vol.XIX, No.4, París: UNESCO, 1989.
- TELLO, Carlos, La política económica en México 1970-1976, México: Siglo XXI, 1977.
- TORRES, Carlos A., "La educación y las teorías del Estado (Implicaciones en la investigación sobre política educativa)", Revista Perfiles Educativos, núm.1, nueva época, México: CISE-UNAM, 1983.
- VALDES Olmedo, Cuauhtémoc, La planeación en la Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos de Planeación Universitaria No.6, México: UNAM, 1980.
- VIELLE, J.P., "Planeación y reforma de la educación superior en México 1970-1976", Revista del Centro de Estudios Educativos, vol.VI, No.4, México, 1976.
- WEBER, Max, Economía y Sociedad, tomo I, México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- - - - - La ética protestante y el espíritu del capitalismo, México: Premia Editores, 1981.
- WEILER, Hans N., "La economía política de la educación y el desarrollo", Revista Perspectivas, vol.XIV, No.4, París: UNESCO, 1984.

WIONCZEK, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Bases para la planeación económica y social en México, México: Siglo XXI, 2a. ed., 1978.

ZERMEÑO, Sergio, México: una democracia utópica el movimiento estudiantil de 1968, México: Siglo XXI, 5a. ed., 1985.

ZORRILLA, Juan, "El proyecto educativo del CCH y los maestros", en Los universitarios: la élite y la masa, Cuadernos del CESU, México: UNAM, 1986.

PUBLICATIONES OFICIALES

a) Planeación nacional

Antología de la planeación en México, (1917-1985), vol.1, Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946), México: Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, 1985, 434pp.

- "Ley sobre Planeación General de la República", México, 12 de julio de 1930, p.378-385.
- Partido Nacional Revolucionario, "Primer Plan Sexenal 1934-1939", México 1933, p.183-232.
- Partido de la Revolución Mexicana, "Segundo Plan Sexenal 1941-1946", México 1939, p.271-339.
- Secretaría de la Economía Nacional, "Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional", México 30 de junio de 1942, p.432-425.
- Secretaría de la Economía Nacional, "Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional modificando en tal sentido el que autorizó la creación de Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario", México 16 de junio de 1942, p.425-428.
- Secretaría de Gobernación "Decreto que crea la Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la posguerra", México 15 de febrero de 1944, p.429-430.

Antología de la Planeación en México 1917-1985, vol.2, Inversión Pública y Planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958), México: SPP-FCE, 1985, 867pp.

- Banco de México S.A., Nacional Financiera S.A. "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, 1947-1952, p.9-646.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", México, 30 de diciembre de 1947, p.850-852.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Decreto que crea la comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal", México 27 de enero de 1948, p.853-856.
- Secretaría de hacienda y Crédito Público, "Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativas al sexenio 1953-1958", p.860-861.

- "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República", México, 7 de septiembre de 1954, p.861-863.
- "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958", México, sin fecha, p.647-841.

Antología de la Planeación en México 1917-1985, vol.3,
Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970),
 527p.

- "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", México 23 de septiembre de 1958, p.471-485.
- "Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones", México, 29 de junio de 1959, p.485-488.
- "Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país", México, 7 de julio de 1961, p.492-494.
- "Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazos", México 10. de marzo de 1962, p.494-495.
- "Plan de Acción Inmediata 1962-1964", México 1962, p.23-70.
- "Evaluación del plan de acción inmediata de México", México 1964, p.71-227.
- Cámara de Senadores, XLV Legislatura, "Proyecto de Ley Federal de Planeación", México 19 de septiembre de 1963, p.505-511.
- Comisión Intersecretarial "Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970", México 1966, p.229-282.
- Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia, "Programa del Sector Público 1966-1970", México, sin fecha, p.283-468.

Antología de la Planeación en México, 1917-1985, vol.4,
Planeación Económica y Social (1970-1976), México: SPP-FCE, 1985.
 660pp.

- "Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", México, 23 de diciembre de 1970, p.631-636.
- "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", México, 29 de diciembre de 1970, p.636,640.

- "Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", México 26 de febrero de 1971, p.643-645.
- "Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976", México, sin fecha, p.9-82.
- "Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", México 1973, p.83-121.
- "Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología", México 1976, p.123-623.

b) Otros documentos

ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR.

- Estatuto, Organización y Reseña Histórica, México: ANUIES, 1961.
- "Diagnóstico preliminar de la educación superior", CPNES-ANUIES, XII Asamblea General Ordinaria de la ANUIES, marzo-abril 1970, tomo I, México: ANUIES, 1970.
- "Declaración de Villahermosa", XIII Asamblea, 20 y 21 de abril de 1971, en Gaceta UNAM, 3a. Epoca, vol.II, No.26, (23 de abril de 1971).
- "Resoluciones tomadas por la Asamblea Extraordinaria en la Cd. de Toluca", 27 y 28 de agosto de 1971, en Gaceta UNAM, 3a. Epoca, vol.III, No.4, (3 de septiembre de 1971).
- "Acuerdos de Tepic", XIV Asamblea, 27 de octubre de 1972, en Revista de la Educación Superior, ANUIES, vol.1, No.4, octubre de 1972.
- "Declaración de Tepic", XIV Asamblea, 27 de octubre de 1972, en Revista de la Educación Superior, ANUIES, vol.1, No.4, octubre de 1972.
- "Estudio sobre la demanda de la educación de nivel medio superior y nivel superior (primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución", Revista de la Educación superior, ANUIES, vol.II, No.3, julio-septiembre de 1973.
- "Declaración de Veracruz", XV Asamblea, 14 de mayo de 1974, Revista de la Educación Superior, ANUIES, vol.III, No.1, enero-marzo 1974.
- "Declaración de Querétaro", XVI Asamblea, 3 de abril de 1975, Revista de la Educación Superior, ANUIES, vol.IV, No.1, enero-marzo 1975.

"Informe de Labores", Secretaría de Educación Pública 1970-1976, México: SEP, 1976.

"Ley Federal de Educación", 29 de noviembre de 1973, en Legislación de la Universidad Nacional Autónoma de México, México: Ed. Andrade, 3a. ed. 1978.

"Planeación de la Educación" (Documento Base), Memoria del Congreso Nacional de Investigación Educativa, México: Fundación Javier Barros Sierra, 1981.

DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES OFICIALES DE LA UNAM

"Discurso de toma de posesión del Dr. Nabor Carrillo", 1o. de marzo de 1957", Fondo Nabor Carrillo del Archivo Histórico de la UNAM (AHUNAM), Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), Caja 2, Exp.1.

"Discurso de toma de posesión del Dr. Ignacio Chávez" (primer periodo), 13 de febrero de 1961, Sección Rectores del AHUNAM, CESU.

"Inauguración de Cursos", Discurso del Dr. Ignacio Chávez, en Gaceta de la Universidad, 13 de marzo de 1961, vol.VIII, núm.343.

"Discurso en la inauguración del año académico de 1962", Ignacio Chávez, 9 de febrero de 1962, Sección Rectores del AHUNAM, CESU.

Informe de Labores 1966-1970 de la Comisión Técnica de Planeación Universitaria, enero de 1970, (Documento Interno)

- "Acuerdo", Documento que crea la Comisión Técnica de Planeación Universitaria, 6 de julio de 1966.
- "Acta de reunión de los miembros de la Comisión...", Cd. Universitaria, 10 de octubre de 1967.
- "Acta de reunión de los miembros de la Comisión...", Cd. Universitaria, 7 de noviembre de 1968.

Gaceta UNAM, 1970-1972 (diversos números).

"Discurso de toma de posesión como rector", Dr. Pablo González Casanova, 6 de mayo de 1970, Pablo González Casanova 6 de mayo de 1970 - 7 de diciembre de 1972, México: UNAM, 1983.

DAVIS, Peter, et al., "La planeación de las instalaciones en la Universidad Nacional Autónoma de México", Grupo de Asesoría Técnica a las coordinaciones de Ciencias y Humanidades, (Documento de Trabajo), julio de 1973.

Comisión de Estudios Administrativos de la UNAM, Informe 1973-1974, México: UNAM, 1976.

Dirección General de Estudios Administrativos, Informe 1976, México: UNAM, 1977.

"Discurso al rendir su protesta de ley como Rector de la UNAM", en Guillermo Soberón, Discursos y Mensajes 1973-1976, México: UNAM, 1979.

Dirección General de Estudios Administrativos, Manual de Organización, México: UNAM, 1979.

La Universidad en el Mundo: Universidad en Marcha, No.21, México: UNAM, 1980.

Universidad Nacional Autónoma de México 1973-1980, Informe del Rector, México: UNAM, 1981.

Dirección General de Planeación 1974-1976, tomo I, AHUNAM, CESU.

- "Acuerdo de creación de la Dirección General de Planeación de la UNAM", (Informe Final), julio de 1974.
- "Programa de Descentralización de Estudios Profesionales de la UNAM", (Informe Final), septiembre de 1974.
- "Calendario Escolar de la UNAM" (Informe Final), octubre de 1974.
- "Informe de Actividades 1974", (Informe Final), noviembre de 1974.
- "Informe de Actividades 1975", (Informe Final), noviembre de 1975.
- "Informe presentado a la Comisión Interna de Administración de la UNAM", (Informe Final), Dirección General de Planeación, febrero de 1976.
- "Informe de Actividades 1976", (Informe Final), noviembre de 1976.
- "Primer Informe del Programa de Descentralización de Estudios Profesionales de la UNAM", (Informe Final), julio de 1976.

Dirección General de Planeación 1974-1976, tomo II, AHUNAM, CESU.

- "El proceso de planeación en escuelas y facultades de la UNAM" (Documento de Trabajo), noviembre de 1976.
- "Información básica para la planeación 1976", (Consideraciones Preliminares), noviembre de 1976.
- "Un diagnóstico de la situación de los estudios superiores en la UNAM", (Consideraciones Preliminares), noviembre de 1976.

Las Facultades y Escuelas de la UNAM 1929-1979, Col. Cincuentenario de la Autonomía de la UNAM, México: UNAM, 1979.

La Construcción de la Ciudad Universitaria del Pedregal, Col. Cincuentenario de la Autonomía de la UNAM, México: UNAM, 1979.