

Sistemas, escenarios y políticas públicas para la organización de la educación superior

Guillermo J. R. Garduño Valero*
Ana María Macías Cedeño**

INTRODUCCIÓN

Al plantearnos la idea principal de este artículo surgió la necesidad de enlazarla con otros temas; en su origen parecía que el interés se agotaba con los sistemas educativos a nivel superior, pero, ¿cómo los podríamos abordar sin proyectarlos hacia el futuro en el marco de nuevos escenarios? y ¿en qué medida sería posible sustentarlos sin una concepción de las políticas públicas, como habilidad instrumental en el proceso de toma de “decisiones ilustradas”, para lograr aplicarlas en el orden público y civil, de acuerdo a la expresión de H. Lasswell? (Lasswell, 1992: 117).

En efecto, si alguna inquietud nos movió fue la creciente preocupación en torno al futuro de la educación superior, no sólo por el debate actual que la envuelve y de la cual en alguna forma participamos, sino porque en él se mueven intereses asentados en el presente que buscarían proyectar sus intenciones más allá de la época actual, situación que en sí misma no sería condenable



IZTAPALAPA 46
julio-diciembre de 1999
pp. 143-166

* Profesor investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

** Candidata a maestra en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

si no es por la necesidad que existe de hacer explícitas las propuestas para conocer si el marco de los actores sociales es coincidente o no con ellas.

La idea de comenzar por los sistemas obedeció a la necesidad de esbozar las principales líneas de acción en las que se mueve nuestro objeto de estudio hacia el nuevo milenio, donde no dudariamos que aun los sistemas más tradicionales han de pasar, pero quizá la diferencia específica sea el peso que tengan como fundamento para la organización académica.

En cuanto a los escenarios, se busca perfilar el peso que podrían asumir ciertas variables, donde en muchos casos la resultante prevista, puede ampliarse bajo la visión de alguna variable emergente, que modificaría la importancia relativa de los factores. Al mismo tiempo, la incertidumbre desde la cual planteamos los escenarios nos lleva a admitir que, en muchos casos, alternativas contradictorias podrían coexistir dentro de una misma institución.

En el caso de las políticas públicas, éstas han demostrado ser un ámbito fértil para la orientación de los cambios, y en el terreno de la educación superior —campo eminentemente social y por lo tanto público— las políticas que se esbozan van orientadas en torno al ejercicio de acciones desarrolladas en el interior de universidades desconcentradas que, como las definiremos más adelante, constituyen un núcleo importante en América Latina.

LA ERA DE LOS SISTEMAS

La teoría general de los sistemas parece haberse adentrado en todos los campos del conocimiento; la flexibilidad del concepto, los múltiples significados que convoca y las propuestas que se derivan de este análisis hacen que figuras tan importantes como Edgar Morin lo llame *el método del método* (Morin, 1981: 37). En efecto, en el caso de los sistemas de organización académica se toca a fondo un problema central del quehacer educativo en su conformación y en sus propuestas de gestión. El planteamiento central sería la búsqueda del vínculo entre la concepción a partir de la cual se construye la propuesta, el objeto educativo y los sistemas de organización correspondientes.

En realidad, sobre este problema central giran las dificultades de elección de los sistemas, por lo que su selección es una opción crítica y no una decisión arbitraria. Este problema epistemológico es el punto de partida para analizar las propuestas de organización académica. De hecho, el fin del milenio nos sorprende con una amplia variedad de opciones, gestadas algunas de ellas dentro de este siglo y otras que se basan en respetables tradiciones académicas que aún permanecen vigentes.

La elección de una propuesta supone desentrañar el intrincado nudo gordiano de múltiples factores que lo entrelazan. Quizá la primera referencia sea en torno a la generación que la impulsa; las influencias intelectuales que rodean

el surgimiento de una institución; las modalidades y composición de su personal académico; las expectativas formativas de los alumnos; la demanda probable de profesionales y la conjugación de saberes que buscan instituirse, son algunos entre los múltiples factores que sería prolijo subrayar.

Los sistemas de organización académica

Junto a lo anterior hay que destacar que los sistemas de organización académica, aun bajo perspectivas radicalmente opuestas, pueden coexistir dentro de instituciones educativas complejas.

Si pudiéramos resumir nuestra propuesta en forma descriptiva en torno a estos sistemas, lo presentaríamos en el cuadro 1. Dicho cuadro resume los sistemas más comunes prevaecientes en el medio de las instituciones educativas de México a nivel superior, que van desde los sistemas más tradicionales como sería el esquema de escuelas y facultades con una visión netamente disciplinaria, a los sistemas de usuario en red, que supone el enlace de la relación maestro-alumno-institución, mediada por una red de cómputo, pasando por otros modelos que emergieron particularmente a partir de la década de los años setenta y que permitieron innovar los procesos educativos y responder a la exigencia de expansión del sistema que se vivió en esa época.

La elección de las variables es una cuestión central pues muestra el significado tan diferente que adquieren cada una de ellas dentro de los respectivos sistemas. ¿Qué es ser maestro o alumno en estas variables? ¿Cómo se integran al papel del profesional dentro del proceso formativo? ¿Qué privilegia en cuanto a métodos y contenidos? ¿Cómo se asume la didáctica y bajo qué orientaciones se establecen las líneas del quehacer del docente? ¿Qué propuestas de evaluación se derivan? y ¿Cómo se asume la crítica hacia los diferentes sistemas a partir de su aplicación?

Junto a estas preguntas aparece también el ineludible problema de la correspondencia entre el método y el objeto, actualmente es cada vez más común caer en aberrantes eclecticismos que no desean reconocer las peculiaridades e incompatibilidades que pueden surgir entre sistemas. Ejemplo de lo anterior serían los que piensan que los sistemas de usuarios en red son clases por televisión, pues dicha opción además de poco imaginativa en torno a los recursos que hoy disponen las redes, pretende tan sólo reconstruir el ámbito del aula en un espacio ajeno, por lo que cada sistema tiene en sí sus potencialidades y exclusiones.

Éstas serían sólo algunas de las interrogantes que deseáramos responder y con ello suscitar mayor interés en torno a la propuesta, pues pretendemos que estas interrogantes sirvan como campos de ejercicio y práctica académicas.

CUADRO 1
Sistemas y propuestas de organización educativa

SISTEMAS	Escuelas y facultades	Matricial	Módulo	Abierto	Usuario en red
VARIABLES	Disciplinario	Multidisciplina	Interdisciplina	Intradisciplina	Enlace Interactivo
Maestro	Elemento central (organizador del conocimiento)	Adscrito a una División y proporciona servicio a carreras	Organizador y animador del trabajo	Asesor	Asistente del usuario y alimentador de información. Maestro virtual
Alumno	Enseñanza	Enseñanza Aprendizaje	Aprendizaje	Elemento central de su aprendizaje	Búsqueda de información de acuerdo a códigos
Énfasis	Formativo en la disciplina	Información	Problemas de investigación determinados por el objeto de transformación	Metodología para la organización de los contenidos	Información y códigos, ligados a través de procesos interactivos
Papel del profesional	Reaprendizaje al concluir la carrera	Reaprendizaje al concluir la carrera	Participación en el esquema de actividad profesional	Reaprendizaje al concluir la carrera	Articulado al esquema de actividad profesional
Privilegia	Áreas de saber especializado	Enlaces entre áreas de conocimiento	Lógica y metodología para enlazar la información en torno al objeto	Información básica estructurada	Instrumentos de manejo de la información y la generación tecnológica. Hardware
Didáctica	Tradicional	Masiva, grupal e individual	Personalizada y trabajo grupal	Autoaprendizaje	Software
Evaluación	Criterios de evaluación del profesor	Resultados del programa	Objeto de transformación	De acuerdo a criterios programados	Información, códigos y niveles de acceso a la información
Crítica	Pasividad	Pasividad e incomunicación entre áreas de conocimiento	Voluntarismo y dificultades de alcanzar en cada ámbito de conocimiento la propuesta	Crisis en la administración y desarrollo de los programas	Pérdida de la relación humana cara a cara

Fuente: Guillermo J. R. Garduño Valero y Ana María Macías

LOS ESCENARIOS DE LA EDUCACIÓN

Los sistemas tienen la particularidad de ser históricos, ello los remite al problema de las condiciones que los hacen posibles y probables bajo ciertas condiciones tanto del ambiente que los rodea como de la lógica interna que permite su articulación y reproducción.

La idea de los escenarios nos ofrece la alternativa de prever, bajo ciertas limitantes, la relación de presente y futuro y pensar en los marcos que harían posible vislumbrar su comportamiento. Sin embargo la diferencia fundamental entre la profecía tradicional y los escenarios radica en que, mientras que la primera surge como una visión apocalíptica y por tanto inexorable, la segunda reclama conocer los referentes que orientan el proceso de toma de decisiones y se funda en una visión probabilística.

Para el caso de los referentes en el ámbito de la educación superior existen cinco factores altamente relacionados entre sí, éstos son:

- El *presidencialismo*. Como fuente de relación entre la estructura gubernamental y la institución universitaria. Su importancia radica en que ha actuado como factor de influencia en las decisiones y orientaciones, tanto por su papel de autoridad en el proceso de regulación, como por su capacidad para influir en la normatividad y la determinación de la política educativa.
- Los *gremios*. Su relevancia deriva de ser una estructura milenaria encargada de la preservación de las claves de los saberes. Pero su influencia no concluye ahí, los gremios como estructuras orgánicas, establecen los paradigmas dominantes en el interior de la disciplina y son los mecanismos de diálogo entre los niveles de autoridada universitaria y la asignación de posiciones y representaciones en el gobierno de las universidades.
- Las *fuentes de financiamiento*. Aunque pudiera suponerse que para las universidades públicas la fuente principal de sus recursos procede del ámbito estatal, e incluso en América Latina se ha buscado que esta participación se exprese en un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), la realidad es que cada vez resulta más común el criterio de que toda institución tanto pública, como privada, incremente el porcentaje de sus propios recursos, y esto tendrá consecuencias a corto plazo, al sustituir el concepto tradicional de gratuidad con el de cliente usuario.
- La *burocracia universitaria*. El crecimiento de las universidades trajo como consecuencia lateral el desarrollo de una creciente burocracia, misma que en muchos casos no se ha gestado a partir de una meritocracia, sino que en

ocasiones ha sido una estructura prebendataria, difícil de remover, pero que sigue siendo la condición de operatividad de las decisiones.

- El *consenso de la comunidad*. Al parecer el consenso ha sido contemplado como una condición para la viabilidad de la gestión universitaria, donde la estabilidad de la comunidad ha sido factor de apoyo o caída de los rectores por parte de las estructuras de poder.

Los factores anteriores encuentran su origen en la historia, por lo que pueden ser modificados por causas tanto internas como externas. En el caso del presidencialismo, como factor de influencia en las decisiones, se desdibuja a partir del ascenso de los procesos democráticos y la descentralización. La estructura gremial es presionada hoy día por el ascenso de nuevos paradigmas y la extrema complejidad de los saberes, además del peso creciente de la investigación sobre la docencia y la extensión. El financiamiento aparece hoy en medio de una profunda polémica en torno a quién corresponde garantizar los fondos que reclaman las instituciones. Las burocracias se ven amenazadas por el desarrollo de los modelos posburocráticos y la automatización. Finalmente, el consenso de la comunidad sería un factor variable, sujeto a la convergencia o divergencia de intereses en el interior de la misma.

Los escenarios que se detallan a continuación, van dirigidos a orientar algunas condiciones que permitirían guiar la gestión y dependiendo del sistema en el que estén encuadrados, es factible prever comportamientos distintos. Aunque también es factible que las consecuencias de un escenario al entrar a un medio altamente estratificado y de ninguna manera homogéneo pueda asumir procesos distintos y aun contradictorios.

El modelo que se asume parte de ejes cartesianos, y su limitante es el ser racionales, privilegiar el sistema de algunas variables pertinentes bajo ciertas circunstancias; no puede prever factores emergentes, ni el declive de ciertas condiciones y además está limitado al análisis de situaciones consideradas en sus posiciones extremas.

Composición del sistema educativo regional

Hoy es imposible plantear escenarios universales, pues si se conjugan los mismos componentes en ambientes distintos asumen una circunstancialidad diferente, por ello el carácter limitado y regional de nuestras apreciaciones.

El primer problema es el de la composición del sistema educativo regional; el escenario debe construirse a partir de la población demandante y de acuerdo a su perfil y nivel, para luego introducir la variable población inscrita en las instituciones y cerrar el referente de

acuerdo al comportamiento que podrían asumir éstas. La composición heterogénea de la población penetra al campo de lo educativo, generando ocho escenarios probables, de los cuales algunos pueden presentarse simultáneamente.

El factor a introducir como instrumento de análisis es la noción de equilibrio entre la oferta y la demanda, situación deseable, pero poco probable y cuyas derivaciones nos mostrarían las consecuencias en el comportamiento de la composición de un sistema, que comenzó a partir de 1996 en México, al ser afectada por un proceso de selección y distribución de la demanda estudiantil

desde los niveles de educación media y superior.

Sin embargo, la lectura de los escenarios no puede hacerse de manera lineal. Por vías distintas podríamos alcanzar algunos de ellos, donde factores diferentes conducirían a efectos probables similares y donde las mismas relaciones de variables al insertarse en contextos distintos, pueden arribar a situaciones del todo diferentes. De acuerdo a lo anterior el cuadro que se expone a continuación sería tan sólo una manera de aproximarse a la complejidad del problema, partiendo de un juego de probabilidades.

CUADRO 2
Composición de la población con respecto a los medios rural o urbano

Población	Población inscrita	Medio	Resultante probable
Crece	Crece	Rural	Equilibrio entre oferta y demanda educativa
Disminuye	Crece	Rural	Desequilibrio por insuficiente oferta e infraestructura educativa en el medio
Crece	Disminuye	Rural	Desequilibrio por insuficiente demanda educativa
Disminuye	Disminuye	Rural	Equilibrio proporcional por disminución de oferta y demanda educativa
Crece	Crece	Urbano	Equilibrio entre la oferta y demanda educativa
Disminuye	Crece	Urbano	Desequilibrio por falta de planeación entre el crecimiento de la población y la demanda de educación
Crece	Disminuye	Urbano	Desequilibrio por insuficiente oferta institucional y de infraestructura educativa para satisfacer la demanda
Disminuye	Disminuye	Urbano	Equilibrio proporcional entre la disminución de la oferta y la demanda de educación

Otro enfoque para el análisis de la composición del sector educativo implica la introducción de la variable *capital cultural* en el sentido en que la desarrolla Boudon para el estudio de la desi-

gualdad de oportunidades (Boudon, 1983: 40-41); éste establece que el factor está asociado a la mayor o menor probabilidad de los actores para mantener el nivel educativo de la generación anterior.

CUADRO 3
Composición del sector educativo

Población	Matrícula	Capital cultural	Resultante probable
Aumenta	Aumenta	Sí	Óptimo para el sistema educativo
Disminuye	Aumenta	Sí	Exigencias del aparato cultural
Aumenta	Disminuye	Sí	Poco probable
Disminuye	Disminuye	Sí	Descenso proporcional
Aumenta	Aumenta	No	Disociación entre "necesidades" de la población y sus expectativas en educación
Disminuye	Aumenta	No	Poco probable
Aumenta	Disminuye	No	Situación del medio urbano marginal
Disminuye	Disminuye	No	Poco probable

CUADRO 4
Demanda de educación por niveles

Secundaria	Bachillerato	Licenciatura	Resultante probable
Aumenta	Aumenta	Disminuye	Probabilidad de que las opciones intermedias desanimen el ingreso a la Educación Superior
Disminuye	Aumenta	Disminuye	Factores demográficos podrían explicar esta conformación, donde la población de la educación elemental disminuyera y la población en condiciones de educación superior encontrara salidas laterales
Aumenta	Disminuye	Disminuye	Escenario probable si la expectativa de crecimiento de la población se diera en grupos socioeconómicos sin condiciones de acceso a niveles medios y superiores
Disminuye	Disminuye	Disminuye	Contracción del sistema que podría estar asociado a un descenso dramático de la población
Aumenta	Aumenta	Aumenta	Expansión del sistema por presión demográfica
Disminuye	Aumenta	Aumenta	Disminución en la población en edad escolar que podría traducirse a mediano plazo en una disminución de las otras dos
Aumenta	Disminuye	Aumenta	Escenario poco probable, visualizado en condiciones de transición y de corto plazo
Disminuye	Disminuye	Aumenta	Escenario poco probable

De esta manera el nivel de escolaridad de los progenitores tiende a mantenerse en los hijos, lo que significa que aquellos que rompen con esta tendencia modifican la naturaleza y composición de las instituciones educativas en sus diferentes modalidades y niveles.

Demanda educativa por niveles

La demanda educativa por niveles enfrentará severos retos y el problema central será la manera como el flujo de la población de un nivel afectará al siguiente en la demanda, por lo que el crecimiento o disminución de cualquier

de ellos nos podría plantear alternativas diferentes no sólo en cuanto a la planeación de las necesidades, sino a la manera en que estas situaciones crearían salidas laterales, o bien agudizar problemas existentes. El punto central es hasta qué grado sería factible la combinación de diversos escenarios simultáneos y la complejidad que reclamarían para su adecuado diagnóstico y abordaje.

Insumos

La base de operación de un sistema depende en alto grado de los insumos. Lo

CUADRO 5
Insumos

Financiamiento	Infraestructura	Recursos humanos	Resultante probable
Aumenta	Aumenta	Aumenta	Situación de expansión del sistema en condiciones óptimas
Disminuye	Aumenta	Aumenta	Optimización del uso de recursos
Aumenta	Disminuye	Aumenta	Destino de los recursos privilegiando el crecimiento de los recursos humanos
Disminuye	Disminuye	Aumenta	Probable aumento de los recursos humanos a partir de la disminución del ingreso real de los docentes y del personal, pero buscando con mínima inversión resolver la demanda de estudiantes
Aumenta	Aumenta	Disminuye	Énfasis en el crecimiento de la infraestructura tanto en materia de instalaciones como de modernización y automatización de los mismos
Disminuye	Aumenta	Disminuye	Privilegiar el gasto en inversión en un momento de contracción del financiamiento y de los recursos humanos
Aumenta	Disminuye	Disminuye	Destino de los recursos dedicados a la atención de otros factores emergentes
Disminuye	Disminuye	Disminuye	Escenario catastrófico

anterior no significa que el campo educativo se reduzca a ellos, pues podríamos arribar a conclusiones equivocadas en esta materia; se puede parafrasear la idea de que sin medios no es posible el alcance de fines, pero los medios por sí mismos no nos permitirán arribar a su cumplimiento.

Las tres variables básicas en esta materia serían financiamiento, infraestructura y recursos humanos de acuerdo al comportamiento en torno a su probable incremento o disminución y el efecto probable que pudiera generar.

Recursos humanos por función

La creciente burocratización de las instituciones de educación superior nos lleva al planteamiento de cuáles serán los perfiles de composición de personal que han de dominarlas. Remontando la visión lineal hacia el desarrollismo, donde el problema era proyectar en tér-

minos del crecimiento la satisfacción de las necesidades del futuro, el dilema actual significará plantearse opciones diferentes en las cuales los acoplamientos anteriores entre las variables podrían no corresponderse de manera necesaria, ampliando así las posibilidades de enfrentar nuevos problemas y situaciones.

Sistema de gestión

El problema de la gestión enmarca una de las capacidades centrales que tienen que ver con la autonomía relativa de las instituciones educativas, en particular las de educación superior. En efecto, es en el campo de la gestión en donde es posible ofrecer un panorama más amplio relativo a la capacidad de los componentes para intervenir en los procesos de toma de decisiones, y por ello nos interesa ponderar tres dimensiones a este respecto: tipo de estructura, rígi-

CUADRO 6
Recursos humanos por función

Académico	Administrativo	Directivo	Resultante probable
Aumenta	Aumenta	Aumenta	Expansión del sistema
Disminuye	Aumenta	Aumenta	Propuesta burocrática de control
Aumenta	Disminuye	Aumenta	Reforma académica con énfasis en el control directivo
Disminuye	Disminuye	Aumenta	Proliferación de mandos
Aumenta	Aumenta	Disminuye	Concentración de mando con crecimiento del sector educativo
Disminuye	Aumenta	Disminuye	Propuesta burocrática
Aumenta	Disminuye	Disminuye	Expansión del servicio
Disminuye	Disminuye	Disminuye	Contracción del sistema

CUADRO 7
Sistema de gestión

Estructura	Sector	Sistema de acceso a la información	Comportamiento probable
Rígida	Público	Abierto	Quiebra del sistema de gestión por estar en contradicción la estructura y el sistema de acceso a la información
Flexible	Público	Abierto	Sistema de gestión con participación de amplios sectores de la institución
Rígida	Privado	Abierto	Quiebra del sistema de gestión por estar en contradicción la estructura con el sistema de acceso a la información
Flexible	Privado	Abierto	Sistema de gestión con participación de amplios sectores de la institución
Rígida	Público	Cerrado	Sistema autoritario de gestión
Flexible	Público	Cerrado	Organización presidida por la eficiencia y el control
Rígida	Privado	Cerrado	Sistema autoritario de gestión
Flexible	Privado	Cerrado	Sistema presidido por la eficiencia y el control

da o flexible; sector público o privado en que se encuadre la institución; y el carácter abierto o cerrado de la información, lo cual posibilita en un determinado sistema el acceder o no a la participación en la toma de decisiones. De hecho Popper (1993: 19-24), planteó este problema en torno al modelo de *sociedad abierta y sus enemigos* y expresó las dificultades que representaría para la democracia en los diferentes planos de la vida social, si cediera a las asechanzas de formas autoritarias.

Los problemas de gestión van acompañados del tipo de concepción del conocimiento, de la forma de organización académica y de la naturaleza de los proyectos. Esta visión no es gratuita, la información aparece hoy como la fuente

central de decisiones y como base de una revolución científico tecnológica, cuyas consecuencias no son previsibles por anticipado. Bajo estas condiciones la apertura o cierre, podría anticipar formas emergentes de control y mecanismos distintos del quehacer académico.

Oferta y demanda educativa

La búsqueda de correspondencia entre las necesidades del mercado de trabajo y la adecuación de la oferta educativa de egresados es un problema que se ha agudizado en los últimos años, aunque Habermas ya mencionaba al final de los sesenta la probable extensión de un

CUADRO 8
Oferta educativa de egresados y mercado de trabajo por sector

Oferta educativa egresados	Demanda de profesionales en el mercado de trabajo	Sector	Comportamiento de probable
Crece	Crece	Público	Expansión de las estructuras gubernamentales
Disminuye	Crece	Público	Situación similar al final de la Segunda Guerra Mundial
Crece	Disminuye	Público	Reestructuración del gobierno en materia de recursos humanos
Disminuye	Disminuye	Público	Poco probable
Crece	Crece	Privado	Expansión de la iniciativa privada con recursos humanos
Disminuye	Crece	Privado	Expansión por desarrollo
Crece	Disminuye	Privado	Selectividad
Disminuye	Disminuye	Privado	Contracción del sector

desempleo ilustrado (Habermas, 1993: 19-24). En efecto, la globalización ha impactado a los mercados laborales con una nueva lógica, en la cual el Estado se ha reducido y los aparatos productivos y de servicios del sector Privado se han redefinido, marcando el desplazamiento paulatino de la vieja composición de la mano de obra, lo que representa la necesidad de afrontar estos escenarios en un marco de mayor amplitud que el de la visión catastrófica en donde se le busca encuadrar para el futuro.

Políticas en materia de tecnología

El uso de las tecnologías está fuera de discusión, máxime en un periodo en el que éstas se desarrollan con una rapi-

dez tal que se desplazan en lapsos muy cortos. Tan sólo dentro del cómputo en los últimos años, *Windows* introdujo una nueva generación de usuarios; al mismo tiempo los sistemas escalaron del 286 a *Pentium*, lo que obligó a desechar en algunos casos o a escalar los equipos donde esto fuera posible.

Bajo este punto de vista, y sin pretender reducir los campos tecnológicos al cómputo, será necesario tener horizontes que permitan visualizar estos procesos, a partir de las políticas que se planeen en materias tales como conservación de los equipos, que pueden oscilar entre el mantenimiento o la renovación. Esto puede reflejarse en las políticas de adquisición o renta de las tecnologías y a su vez cabría distinguir entre el usuario común y los que se

CUADRO 9
Políticas en materia de tecnología

Política en materia de conservación de equipos	Política de gasto en equipo	Condición	Resultante probable
Mantenimiento	Adquisición	Usuario	Alto costo a mediano y largo plazo con riesgo de obsolescencia
Renovación	Adquisición	Usuario	Alto costo a corto plazo y riesgo de obsolescencia
Mantenimiento	Renta	Usuario	Riesgo de obsolescencia, dependencia y alto costo
Renovación	Renta	Usuario	Cliente cautivo y dependiente
Mantenimiento	Adquisición	Investigación	Estructura adaptativa y desarrollo
Renovación	Adquisición	Investigación y desarrollo	Riesgo que la tecnología tenga un horizonte de corta duración
Mantenimiento	Renta	Investigación y desarrollo	Alto costo por tecnología generalmente obsoleta
Renovación	Renta	Investigación	Alto costo por actualización y desarrollo de los equipos

encargarán de hacer investigación y desarrollo en diferentes campos, por lo que los escenarios probables que se esbozan pueden ser rebasados por la irrupción de variables no previstas.

Las etapas del proceso de planeación

La planeación opera como un proceso intencionado desde el presente, para alcanzar un escenario factible en el futuro, sin embargo el proceso no es lineal, ni está exento de contingencias. Estos factores implican reconocer la importancia de las fases que involucra la planeación y que van desde el diagnóstico, la formulación de proyectos, el establecimiento de una apertura programática

que posibilita el ejercicio de los recursos orientados hacia fines específicos, hasta la formulación del plan, que es algo más que los programas, pues el primero supone tener como elemento central de referencia la misión y filosofía de la institución a fin de reconocer la trascendencia de sus acciones.

De hecho planear es algo más que pasar de la debilidad a la fortaleza y del reto a la oportunidad, representa una cultura institucional capaz de atravesar el camino riesgoso de una situación conocida, para transitar en un marco de incertidumbre hacia una nueva opción, guiada por la elección de un sistema de decisiones. El cuadro 10 sólo pretende ofrecer un panorama de las miradas principales en torno a este proceso.

CUADRO 10
Proceso de planeación

Posición interna	Condición externa	Momento del proceso	Fase de planeación
Debilidad	Retos	Situación	Diagnóstico
Debilidad	Oportunidad	Situación	Agenda
Fortaleza	Retos	Situación	Programas
Fortaleza	Oportunidad	Situación	Plan
Debilidad	Retos	Transición	Contingencia
Debilidad	Oportunidad	Transición	Políticas
Fortaleza	Retos	Transición	Seguimiento de los programas
Fortaleza	Oportunidad	Transición	Evaluación

La idea de ver a la planeación como un proceso bajo ocho miradas, supone algo más que establecer las ocho combinatorias cartesianas; más bien parte del reconocimiento de las debilidades internas y de los retos externos en el presente, para derivar de ahí el diagnóstico.

Al confrontar nuestras debilidades internas con el marco de oportunidades externas podemos aventurarnos hacia la idea de la construcción de la agenda, que se refiere a los asuntos que están en etapa previa de decisión y formulación, independientemente de su viabilidad o inclusión para su tratamiento.

Del enfrentamiento entre nuestra fortaleza interna y los retos externos derivamos los programas, lo que supone vincular de manera estrecha las prioridades del campo de las necesidades con los recursos existentes.

El campo donde concurren fortalezas internas y oportunidades externas es el marco que hace posible derivar el plan, que es algo más que un conjunto de programas articulados, es una propuesta para orientar las acciones del presente hacia un futuro probable.

El paso hacia la acción es lo que supone la transición, y en ella las debilidades internas y los retos externos son afrontados en derredor de la contingencia pues, a fin de cuentas, ningún plan puede descifrar el futuro de antemano, ni prever todos los posibles cursos de acción.

El marco de las debilidades internas frente al marco de las cambiantes oportunidades externas, se resuelve a partir de las políticas como elementos orientadores de la decisión en los diferentes niveles, y este mecanismo ayuda a enfrentar las contingencias y resolver en el terreno la vasta problemática derivada de las acciones.

El plano de nuestras fortalezas internas frente a los retos externos, conlleva al seguimiento de los programas, que no significa un planteamiento lineal, sino un diálogo constante entre propuestas y acciones mediadas por los recursos.

Finalmente en la transición, este vínculo entre fortalezas y oportunidades es la resultante que a su vez posibilita la evaluación, la cual no puede contemplarse como un hecho que afronta las

consecuencias de las acciones al final, sino por el contrario, la evaluación opera en seguimiento del proceso en su conjunto y acompaña a la planeación en cada una de sus fases.

Lo anterior no puede por tanto plantearse como una secuencia de pasos de la que resulta la planeación, sino que, en cada caso, deben verse como miradas simultáneas que van de presente a futuro, de lo interno a lo externo, y donde cada combinación, es tan sólo un horizonte de visión, que nos guía hacia la construcción de una estrategia de dirección.

La estrategia

La estrategia define una lógica de poder para definir un proceso de factores en competencia; por su naturaleza, su concepción se concreta en los mandos, mientras que la ejecución es social. Bajo estas consideraciones una estrategia en materia educativa supone afrontar no sólo el problema de las hegemonías y su reproducción, sino el análisis de las resistencias y de los factores que al interior de la vida social redefinen los escenarios.

En estas condiciones la materia prima de la educación son los saberes y estos están vinculados a paradigmas que son sujetos de confrontación y desplazamientos y por tanto representan un poder del saber y una manera institucional de organizarlos.

Una estrategia para el saber sería insuficiente, de ahí que podamos hablar

de estrategias distintas al interior de una misma organización, en la medida en que los sistemas modelan la cotidianidad y por lo tanto permean sus prácticas. De acuerdo con Morin (1981: 36) en estas condiciones la estrategia de fin de siglo aparece como una forma de transitar de lo conocido a lo desconocido y de la exigencia de resolver la complejidad, no a partir de la simplificación, sino de una mayor complejidad.

En síntesis, en medio de una revolución de saberes, los escenarios de la educación serán múltiples, complejos y diversos, lo que obliga a pensar los escenarios como estructuras donde la reflexión y la imaginación se conjuguen para abrir paso a un nuevo quehacer educativo.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El concepto de *políticas públicas* se ha hecho cada vez más familiar en los diversos terrenos del quehacer público, y por ello ya no puede concebirse como parte de la esfera estatal, sino como hogar común de lo social. Pero en el caso de la educación habría que distinguir entre dos conceptos básicos: uno la responsabilidad pública, que en términos explícitos sería propio de la educación básica, donde el aparato institucional está comprometido en la universalización de este derecho para toda la sociedad, y otro la educación superior, donde el debate es la introducción del concepto

de interés público, lo cual no expresa obligatoriedad o dependencia del Estado, sino que el peso mayor recae en los actores sociales, comprometiendo su acción y esfuerzo con el de las instituciones, y posibilitando la coparticipación de los sectores en su contribución para el sustento y gestión de las Instituciones de Educación Superior (IES).¹

La introducción del concepto *interés público* es algo más que un planteamiento involucrado por las exigencias de modernidad en las IES; constituye un cambio sustancial que responde al nuevo entorno en el cual las instituciones se encuentran inmersas en la sociedad civil, lo cual plantea paradojas que se expresan en:

- Lo jurídico, que se plantea la igualdad frente a la lógica del mercado cuya idea de oferta y demanda establece la desigualdad. En este punto, poco tiene que ver el marco del derecho a la educación en diversos niveles, pues frente a la ampliación de la oferta de la educación superior en la década de los setenta, actualmente la evaluación se constituye en el mecanismo de selección de la nueva composición.
- La promesa de libre acceso al bienestar para toda la sociedad y la exigencia cada vez más visible de un desigual acceso al marco de las oportunidades, lo que en el campo de la educación superior supone una creciente estratificación y

una limitada oportunidad de movilidad social.

- El contraste entre una oferta de profesionales que egresan año con año, frente a un mercado de trabajo cuyas necesidades son diferentes de las que privilegia la construcción curricular y una oferta laboral, donde se hace evidente que la automatización creciente ha tenido como efecto inmediato una tendencia a la desprofesionalización y a la pérdida de la promesa que iba unida a las IES.
- La revolución científico tecnológica que hemos esbozado anteriormente y que plantea una serie de paradojas en torno a la innovación educativa, la cual de manera equívoca se tiende a identificar sólo como tecnología educativa, pues innovación es: *emergencia* que implica incorporar los elementos nuevos para transformar los existentes; es *desarrollo* como contribución al desenvolvimiento de los saberes; y *resignificación* como recuperación de elementos ya existentes a partir de nuevas propuestas, incorporándolas a los saberes bajo un nuevo significado.

Las paradojas anteriores son tan sólo la expresión de una transición hacia nuevas situaciones, cuya visión no está exenta de una creciente incertidumbre y complejidad, pues en modo alguno las políticas de transición pueden contemplarse como las que han de regir cuando los cambios se hayan consolidado.

En el presente es imposible hablar de las IES, como entidades con estructuras, problemáticas y recursos similares, por esa razón en este artículo nos abocaremos en particular a aquellas instituciones definidas de acuerdo a los criterios aportados por Jorge Hanel y Huáscar Taborga, como *universidades desconcentradas*, las cuales:

...se caracterizan por estar integradas por varias unidades o planteles educativos que desarrollan actividades de docencia, investigación y extensión en las diversas áreas del conocimiento. Tienen relativa autonomía en el desarrollo de sus acciones, pero las decisiones de la institución en su conjunto dependen de la rectoría central. En cuanto a la enseñanza, se dedican a atender los niveles de licenciatura y posgrado, y en ocasiones el nivel medio superior. Sus actividades de investigación cubren un amplio espectro de áreas de conocimiento, y en lo que respecta a tareas de extensión y difusión de la cultura, tienen una gran variedad de actividades (Hanel y Taborga, 1992: 283-284).

Políticas de las universidades desconcentradas

Las últimas administraciones han buscado fortalecer en las universidades desconcentradas una cultura de planeación propia y participativa, lo que supone la posibilidad de compartir valores comunes en una comunidad que

se distribuye en toda la entidad. Para el caso de nuestro país se plantea que la base en que se fundamente la introducción de modificaciones substanciales sea un diagnóstico derivado de la consulta a los diferentes estamentos de la comunidad y del entorno social, para plantear la factibilidad de los proyectos, tendiente en todo momento a percibir las necesidades, captar las demandas reales y aprovechar los recursos existentes.

Tres orientaciones prioritarias surgen con respecto a la introducción de programas:

- La creación de una infraestructura para la información que sirva de apoyo a la multiplicidad de actividades académicas.
- Programas de formación y actualización docente.
- Mejoramiento de la universidad que busca: rescatar la institución, preservar la cultura, acrecentar los saberes.

Estas orientaciones atraviesan las funciones sustantivas de la universidad y constituyen la base para integrar las propuestas de desarrollo regional de cada institución.

Políticas regionales

Un proyecto de factibilidad surge del reconocimiento de la actual oferta educativa, cuyo propósito central es partir

del conocimiento de la demanda estudiantil y de los diversos sectores productivos para enriquecer las propuestas. En este punto, de los estudios de factibilidad que se realicen (UMSNH, 1996) derivaremos las políticas indicativas² que se sugieren para cada región que cubra la institución.

Políticas docentes

La docencia tiene como referente el currículum que expresa de manera organizada la forma de construcción del conocimiento. Bajo esta concepción, su diseño no sólo se deriva de las orientaciones, reflexiones y problemas que plantea cada esfera particular del conocimiento, sino que participa con los referentes del entorno social. Las políticas que se listan a continuación buscarán fortalecer las propuestas específicas.

En relación con los alumnos

- Crear un programa regional permanente de información y orientación vocacional, a fin de conocer la oferta educativa de las instituciones ubicadas en la región.
- Mejorar los sistemas de ingreso a las instituciones de educación media superior y superior, creando mecanismos que permitan una adecuada distribución de las oportunidades educativas.

- Propiciar que la elección de opciones profesionales sea derivada del conocimiento de los perfiles profesionales, del autoconocimiento de sus aptitudes y de los requerimientos del mercado de trabajo.
- Asegurar a mediano plazo una distribución más racional de la población estudiantil dentro del campo de oportunidades existente, evitando la excesiva concentración en unas cuantas opciones profesionales en detrimento de otras.

En relación con el profesorado

- Crear programas permanentes en los ámbitos regionales para la formación de profesores, lo que supone crear nuevos perfiles para el profesorado.
- Abrir cursos de didáctica especial para el caso de las materias que mostraron mayor grado de dificultad y fueron causa de reprobación.
- Reconvertir habilidades y saberes en el personal de planta para sensibilizarlo a los cambios e innovaciones que deberá afrontar en un futuro próximo.
- Establecer un escalamiento formativo, que parta de aquellos que deseen inducirse hacia el programa, a fin de no ejercer propuestas verticales y extenderlo a otros niveles y escuelas hasta influir en

los sistemas existentes en cada región.

- Preparar las condiciones para el cambio curricular, estableciendo la premisa de la transformación de los campos de conocimiento y su adecuación al desarrollo de los saberes.
- Inducir a la creación de propuestas de educación permanente y actualización dirigidas al profesorado.

Políticas de cambio curricular

Debido a la existencia de una revolución científica tecnológica que ha impactado a todas las esferas del conocimiento, se reclama que la estructura curricular sea sensible para captar los cambios que día a día modifican los saberes, volviendo obsoletos los planes y programas que se constituyen en el ámbito cotidiano del ejercicio docente. Por lo anterior se propone:

- Crear estructuras curriculares flexibles, capaces de poder tener apertura a la innovación pedagógica y a la introducción de los nuevos desarrollos en el campo del conocimiento.
- Establecer una cultura que posibilite el empleo de los bancos de información, del Internet y otros que se puedan crear en el futuro, a fin de compensar las dificultades de acceso a los medios tradi-

cionales de información, para lo cual los sistemas interactivos y a distancia tendrán que ser considerados.

- Propiciar la actualización de programas como una medida previa al cambio curricular.
- Valorar los medios de comunicación como un instrumento de actualización de contenidos, en particular en áreas donde sea difícil disponer de especialistas locales.
- Establecer cursos de apoyo para docentes en materia de currículum y programas académicos, poniendo énfasis en sus áreas de desempeño.
- Abrir carreras a partir de estudios que justifiquen su factibilidad de acuerdo a la demanda y oferta en la región.
- Generar formas curriculares flexibles, opcionales, alternativas y en diversos grados de acceso para la población de la región.
- Racionalizar la oferta educativa a fin de evitar innecesarias duplicidades de esfuerzos dirigidos al mismo fin.

Políticas de los centros a distancia en materia docente

El propósito es crear un instrumento de apoyo a estas actividades de alumnos y maestros en cada región, buscando:

- Ser un factor de enlace a partir de la información entre los elementos de la comunidad, a fin de divulgar y actualizar las distintas áreas de conocimiento, en particular aquellas que se establecen como contenidos curriculares formativos de las diferentes tareas docentes que se desarrollan en la localidad.
- Establecer el liderazgo académico en materia de información y actualización para el apoyo de los diferentes sistemas que coexisten en nuestras universidades.
- Crear convenios entre las instituciones locales a fin de abatir los costos de inversión en programas que podrían permitir la capacitación del docente en relación con los contenidos y fomentar la integración del personal.

Políticas para la investigación

La investigación supone el desarrollo del conocimiento y está avalada por una comunidad científica que la privilegia y apoya, generando propuestas e innovaciones en los diferentes saberes. Respecto a esta actividad sustantiva se proponen las siguientes políticas.

1. *POLÍTICAS PARA LA FORMACIÓN DE INVESTIGADORES REGIONALES.* De acuerdo a los organismos encargados de la investigación en México, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) dichas instancias buscarán rege-

nerar la figura del investigador regional, para lo cual se considera una prioridad establecer estímulos diversos. Las políticas en este sentido serían:

- Apoyar la formación de estudios de posgrado para crear la base potencial de investigadores; en algunos casos serán de generación única y en otros continua, dependiendo de la demanda y de los campos a ser desarrollados.
- Establecer mediante convenios de intercambio, la formación de investigadores que deseen cursar estudios de posgrado y especialización en otras instituciones nacionales y extranjeras.
- Propiciar la creación de seminarios institucionales e interinstitucionales a fin de crear las estructuras de análisis necesarias para la producción científica regional.

2. POLÍTICAS DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN.

La posibilidad de apoyar a la investigación³ supone la elección de líneas a seguir por parte de los investigadores y éstas deberán guardar relación estrecha con la problemática local (Lloréns, 1993, primer capítulo). Se sugiere:

- Generar estructuras de investigación ligadas a las actividades productivas de la región.
- La vinculación interinstitucional a través de convenios entre la universidad y los productores, a fin de que la investigación participe en la solución de problemas.

- Crear la infraestructura de apoyo a los investigadores locales en materia de información.
- Establecer los convenios de apoyo financiero con las entidades nacionales e internacionales que respaldan con recursos la investigación.
- Fortalecer el seminario de estudios enfocado a la problemática regional.
- Crear mecanismos de asesoramiento para proyectos de investigación mediante convenios de apoyo a los esfuerzos locales.

Políticas de difusión cultural regional

La política en materia de difusión cultural regional tiene cuatro objetivos básicos:

- Reconocer los elementos de la cultura local.
- Preservar los valores y tradiciones ligados a la identidad local.
- Difundir e integrar las aportaciones culturales de la región al campo de una cultura nacional y de otras culturas.
- Establecer los programas operativos a partir del apoyo a proyectos específicos.

Políticas de extensión a nivel regional

Las políticas de extensión buscan crear propuestas que hagan posible el acceso

a programas académicos formativos que no existan en la región, a la vez que permitan introducir alternativas de innovación a las ya existentes.

La introducción de programas de extensión académica a distancia se deberá fundar en una demanda real sustentada en la solución de problemas regionales y en la demanda potencial para la formación de recursos humanos en el área, a partir de un estudio de factibilidad.

Políticas de servicio en las regiones

La función del servicio tiene en esta concepción tres planos a considerar:

- El servicio social obligatorio de pasantes.
- El servicio de asesoría profesional a la comunidad.
- El apoyo a los sectores y actividades productivas de la región.

Estos tres niveles tienen como denominador común las siguientes políticas:

- Deberán estar integrados a programas permanentes con recursos y medios de disposición y avalados por convenios interinstitucionales o de apoyo a organizaciones y comunidades.
- Deberán responder a programas con líneas de acción planeadas y susceptibles de ser evaluados y con posibilidades de seguimiento.

- Deberán contribuir al mejoramiento de la imagen de la universidad y a la solución de problemas.

Políticas de evaluación y certificación institucionales a nivel regional

El marco de referencia de estas acciones corresponde al plano de la normatividad y supone un campo de acción con múltiples posibilidades para la universidad. Estas acciones son:

- La incorporación de estudios de unidades privadas, a partir de nuevas premisas que permitan la evaluación de la calidad académica de los programas.
- El establecimiento de convenios con otras dependencias de la región.
- La certificación de programas regionales de otras instituciones reconocidas y de prestigio.
- La posibilidad de extender su campo de acción hacia la comunidad de migrantes que existen en Estados Unidos y que son de origen mexicano o latino, lo cual abre una posibilidad de programas binacionales.
- Crear una cultura de evaluación para la transformación de las universidades.

Estas políticas indicativas formarían parte de las nuevas actividades y en otros casos serían propuestas para ser con-

sideradas como parte de las acciones de los programas que se están desarrollando en la región y los que se establezcan en el futuro, tomando como elemento de referencia que los centros coordinadores serán un instrumento de apoyo entre las unidades académicas de las universidades desconcentradas y no una instancia ejecutiva.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha buscado integrar los elementos para el desarrollo de las complejas organizaciones dedicadas a la educación superior. En este sentido la búsqueda por articular los sistemas, escenarios y políticas, constituye un esfuerzo tendiente a analizar tres niveles de las organizaciones que tienen como finalidad la creación, desarrollo y reproducción del conocimiento.

En el primer nivel de análisis se busca establecer el vínculo entre la concepción del objeto de conocimiento y su organización institucional, de la cual deriva una visión de un sujeto activo o pasivo; de una concepción de saberes en estancos disciplinarios o una articulación sistémica de los mismos. La resultante son las diversas modalidades de propuestas académicas, que se constituyen en paradigmas y que plantean cada una de ellas una definición y un enfoque diferente, no reductible al eclecticismo, sino a la necesidad de asumir una opción crítica, para determinar la naturaleza del sistema.

Resuelto el primer dilema hay que adentrarse a perfilar una visión de futuro para la institución educativa, buscar el comportamiento probable de algunas variables significativas, que en medio de una revolución científico tecnológica tendrán que ser transformados y podrían encontrar nuevas propuestas y nuevas definiciones que orientarán el rumbo de los saberes y del quehacer educativo.

En el plano de las políticas ubicamos primero el papel de la planeación como instrumento del quehacer educativo, el cual es algo más que la aplicación mecánica de las propuestas empresariales, pues estamos frente a una materia prima diferente que es el conocimiento, lo cual hace una diferencia sustancial.

De ahí enfocamos el centro de nuestra propuesta hacia las universidades desconcentradas; la elección no fue difícil. Frente a las megauniversidades hoy en crisis, o las universidades concentradas y relativamente pequeñas, se levantaba una opción que podría generalizarse en las primeras décadas del próximo siglo, de ahí nuestro interés y la consecuente elección. Pero quizá lo más importante es que los factores anteriores han de conducir hacia políticas públicas, en tanto que la educación es un hecho eminentemente social y de ahí que lo público esté definido en esta esfera que ha de orientar el proceso de toma de decisiones y la futura gestión sobre las instituciones de educación superior para conducir las hacia un futuro probable, posible y comprometido.

NOTAS

- ¹ Bazúa, 1998: 27. En cuanto al concepto de lo público es conveniente la consulta del artículo de Bazúa y Valenti, 1993: 35-46, en donde se ofrecen diversas acepciones del término, de las cuales extraeremos algunos criterios. Al mismo tiempo reconocemos aportaciones sustantivas del doctor Ricardo Uvalle al vincular lo público al ámbito de la sociedad civil.
- ² Una parte importante de las políticas resulta del "Estudio de Factibilidad para la creación, modificación y reestructuración de las carreras universitarias en las regiones de Uruapan y Apatzingán", coordinado por el maestro Vicente López López bajo la asesoría de Ana Hirsch Adler y Guillermo Garduño, patrocinado por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Morelia, México, 1996, cinco tomos.
- ³ Sin pretensiones de generalizar en extremo, un buen estudio de esta función sustantiva de investigación, se encuentra en Luis Lloréns Báez, 1993, en particular en los dos primeros capítulos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bazúa, Fernando
1998 "Estado, mercado e interés público" en Alejandro Mungaray *et al.*, *Políticas públicas y educación superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti
1993 "Hacia un enfoque amplio de la política pública" en *Revista de Administración Pública*, INAP, núm. 84, p. 35-46.
- Boudon, Raymond
1983 *La desigualdad de oportunidades*, Editorial Laila, Barcelona.

- Habermas, Jürgen *et al.*
1993 *Habermas y la Modernidad*, Rei, México.
- Hanel, Jorge y Huáscar Taborga
1992 "Reflexiones sobre la Planeación y prosectiva de la Educación Superior en México", en Alfredo Fernández *et al.*, *Dos décadas de planeación de la educación superior*, ANUIES, México.
- Lasswell, Harold
1992 "La concepción emergente de las ciencias políticas" en Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 117.
- Llórenz Báez, Luis
1993 *La investigación en el desarrollo institucional de la universidad pública mexicana*, ANUIES, México.
- Morin, Edgar
1981 *El método del método, la naturaleza de la naturaleza*, Cátedra, Madrid.
- Popper, Karl
1991 *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona.
- UMSNH
1996 *Estudio de factibilidad para la creación, modificación y reestructuración de las carreras universitarias en las regiones de Uruapan y Apatzingán* Vicente López (coord.), 5 tomos, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.